

Sentencia T-028/16

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Caso en que se negó reconocimiento de práctica jurídica realizada en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional cuando amenaza derechos fundamentales/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Mecanismo transitorio para evitar perjuicio irremediable/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Mecanismo excepcional y subsidiario

En criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos. En este sentido, la Corte ha precisado que (i) la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, se ha señalado que cada acción constitucional conlleva la necesidad de confrontar las condiciones del caso, de manera que se defina el cumplimiento de los requisitos establecidos en la jurisprudencia para el acaecimiento del perjuicio irremediable. No obstante lo anterior, la Corte ha precisado que en los eventos en que se evidencie que (i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable; la acción de tutela es

procedente de manera definitiva en el primer caso, o como mecanismo transitorio en el segundo, en aras de contrarrestar los efectos inconstitucionales del acto administrativo.

EXIGIBILIDAD DE PRACTICA JURIDICA DE LA JUDICATURA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A TITULO DE ABOGADO-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA EDUCACION Y A LA LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION Y OFICIO-Orden de reconocer práctica jurídica realizada por accionante

Referencia: expediente T-5.184.426

Acción de tutela instaurada por Natalia Stefanía Rodas Pinilla contra la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, DC., cinco (5) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado en primera instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Laboral, el diez (10) de julio de dos mil quince (2015), y en segunda instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015), en el asunto de la referencia.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos.[1]

1.1 La ciudadana Natalia Stefanía Rodas Pinilla manifiesta que estudió el programa profesional en Derecho en la Universidad Católica de Colombia, dentro del cual culminó materias el 6 de diciembre del año 2013.

1.2 Señala que entre el 17 de febrero de 2014 y el 17 de noviembre de 2014, como parte del cumplimiento de los requisitos formales para obtener el título de abogada, desarrolló la práctica jurídica ad honorem en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante UNODC), en el área de prevención del delito y fortalecimiento de la justicia -PROJUST-.

1.3 Especifica que durante el tiempo en la UNODC desempeñó diversas funciones jurídicas como hacer parte del equipo encargado de la clasificación de sentencias y autos provenientes de los diferentes despachos judiciales en la especialidad penal de la jurisdicción ordinaria, participó en la elaboración de análisis jurídicos sobre dichas providencias, así como en la proyección de documentos relacionados con los convenios vigentes con el área de prevención del delito y el fortalecimiento de la justicia en el contexto del programa para la prevención del terrorismo.

1.4 Indica que el 3 de diciembre de 2014, radicó ante la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia (en adelante la Unidad, o la Unidad de Registro) del Consejo Superior de la Judicatura la solicitud para obtener el reconocimiento de la práctica jurídica con el fin de completar los requisitos para acceder al título de abogada.

## 2. Solicitud de tutela.

Con base en los anteriores hechos la demandante presentó acción de tutela por considerar que la decisión adoptada por la Unidad de Registro vulneró sus derechos fundamentales a la educación, al trabajo, a escoger una profesión y oficio, al libre desarrollo de la personalidad, a la buena fe y al debido proceso administrativo. Adicionalmente argumenta que se le ocasionó un perjuicio irremediable pues la decisión de la entidad accionada impidió la obtención del título profesional para el cual se preparó, así como el futuro desempeño de su profesión que tiene como requisito previo la obtención del título de abogada.

## 3. Respuesta de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia.

La Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura, en escrito del 30 de junio de 2015, contestó la acción de tutela solicitando que se negara la solicitud de amparo formulada por la accionante.

Indicó que el legislador se ha ocupado de crear una serie de cargos dentro de la administración pública y de justicia, con el propósito de descongestionar dichas ramas del poder público, contando para tal fin con la colaboración que pueden prestar los futuros profesionales en los diferentes organismos que ha establecido la ley. Señala que los cargos establecidos por la ley son los únicos válidos, razón por la que no cuentan con remuneración.

Manifestó que la accionante desempeñó un cargo ad honorem en la UNODC, entidad que no se encuentra incluida dentro de aquellas en las que los estudiantes del programa profesional de derecho pueden realizar la práctica jurídica. Por lo tanto, al no existir normatividad que regule el desempeño de la judicatura en entidades internacionales no es válida para su reconocimiento.

Finalmente, agrega que es posible afirmar que el legislador contempló la creación de cargos en calidad ad-honorem para que los egresados de las facultades de Derecho prestaran un servicio al Estado de colaboración y descongestionamiento en los diferentes despachos judiciales y entidades, por lo que solamente es reconocido en los casos señalados expresamente por la ley.

4. Intervención extemporánea de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-.

El día 13 de julio de 2015, la UNODC envió un memorial en el que señaló que con el ánimo de colaborar con la administración de justicia se permitía responder a algunos puntos relevantes del caso de la referencia. De esta manera, señaló que dicha entidad no tiene ningún acuerdo o convenio con instituciones educativas de educación superior para la realización de prácticas jurídicas de sus estudiantes, y que las prácticas que realizan los estudiantes en sus instalaciones tienen el carácter de pasantías. En este sentido, explicó que las pasantías en Naciones Unidas se encuentran reguladas por la instrucción administrativa ST/AI/2000/9 del 19 de septiembre de 2000, emitida por la Secretaría General de Naciones Unidas. Al respecto, precisó que Colombia es un miembro activo de

este organismo supranacional y que en el marco de los convenios y tratados suscritos, ha aceptado las disposiciones de dicho órgano. Finalmente, señaló que adjuntaba los términos de referencia de la pasantía realizada por la señorita Natalia Stefanía Rodas Pinilla.

## 5. Fallo de primera instancia.

5.1 En fallo del 10 de julio de 2015, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró improcedente el amparo solicitado. Para sustentar su decisión, el juez colegiado destacó que la jurisprudencia constitucional ha señalado algunas pautas para discutir la validez de la práctica jurídica. Al respecto, comentó que la tutela se debía presentar antes de que caducara el mecanismo judicial ordinario de defensa judicial, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que no ocurrió en el presente caso pues la demandante instauró la acción de tutela el 24 de junio de 2015, momento para el cual se había superado el lapso de 4 meses que corresponde a la caducidad del mecanismo ordinario.

5.2 Adicionalmente, consideró que dicha conducta omisiva por parte de la accionante hace que tutela se torne improcedente para la protección de sus derechos fundamentales, pues este mecanismo constitucional no está diseñado para revivir términos legalmente concluidos o para evadir la utilización de los instrumentos ordinarios de defensa judicial. Finalmente, agregó que no encontró razones especiales para hacer flexible el análisis del requisito de subsidiaridad de la acción de tutela.

## 6. Impugnación y fallo de segunda instancia.

6.1 Mediante memorial del 23 de julio de 2015, la accionante impugnó el fallo de tutela de primera instancia. En su escrito reiteró los argumentos expuestos en la acción de tutela, y solicitó al juez de segunda instancia que revocara la decisión del Tribunal Superior de Bogotá sobre la procedibilidad de la acción de tutela, puesto que la jurisprudencia constitucional ha indicado que es innecesario exigir que dicha acción sea presentada dentro del término en que se debió hacer uso de las acciones ordinarias, en aquellos casos en los que estas no sean idóneas ni eficaces frente a la situación analizada.

6.2 En fallo del 26 de agosto de 2015, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, confirmó el fallo de primera instancia. Dentro de sus consideraciones señaló que la

entidad accionada obró según el marco legal aplicable y que la demandante pretende controvertir la legalidad de la decisión adoptada por la autoridad accionada. Al respecto, señaló que esta discusión no está dentro de la órbita competencial del juez de tutela pues corresponden a la jurisdicción ordinaria.

Adicionalmente, manifestó que no se encontró probada la configuración de un perjuicio irremediable, y que aun aceptando que el medio ordinario no resultaba idóneo, tampoco se evidenciaba que la actuación de la entidad demandada fuera abiertamente contraria a la Constitución y la Ley.

## II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

### 1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. Así mismo, la presente acción de amparo fue seleccionada para revisión a través del auto de 28 de octubre de 2015 proferido por la Sala de Selección número Diez de la Corte Constitucional.

### 2. Problema jurídico y estructura de la decisión.

2.1. En la presente oportunidad la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional estudia la acción de tutela instaurada por Natalia Stefanía Rodas Pinilla en contra de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura. En el asunto, la accionante alega que la entidad demandada vulneró su derecho a la educación y al trabajo, al negar el reconocimiento de la práctica jurídica que adelantó en la UNODC, y que es requisito para recibir el título de abogada.

En contraste, la Unidad de Registro argumenta que la entidad UNODC, en la que la demandante desempeñó un cargo ad-honorem como practicante, no se encuentra dentro de las entidades en las cuales la ley ha previsto que los estudiantes de derecho puedan realizar la judicatura como requisito de grado.

Con base en los antecedentes fácticos del caso, la Sala observa que debe determinar si la

Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, vulneró los derechos fundamentales a la educación y al trabajo de Natalia Stefanía Rodas Pinilla al negarle el reconocimiento de la práctica jurídica que realizó en las Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito –UNODC–, por considerar que esta última entidad no hace parte de las entidades habilitadas por la ley para que los estudiantes de derecho realicen prácticas de judicatura.

3. Procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos. Principio de subsidiaridad. Reiteración de jurisprudencia.

3.1 La Corte ha señalado desde sus primeros pronunciamientos que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario debido a que su objeto no es el de reemplazar a los medios judiciales ordinarios con los que cuentan los ciudadanos.[2] En este sentido, ha indicado que ante la existencia de otros medios de defensa judicial la acción de tutela por regla general no es procedente. Lo anterior, sustentado en lo dispuesto en el artículo 86 Constitucional que señala que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Dicho mandato fue reiterado en el desarrollo normativo de la acción de tutela en el numeral 1° del artículo 6 del decreto 2591 de 1991[3].

3.2 También ha advertido este Tribunal que la tutela no constituye un mecanismo o una instancia para definir aquellos conflictos que la ley ha establecido como competencia de otras jurisdicciones. Esto, por cuanto el ordenamiento jurídico dispone la existencia de jurisdicciones diferentes a la constitucional, que de forma especializada atienden cada uno de los diferentes conflictos que los ciudadanos elevan ante la administración de justicia. Pero precisando además, que las decisiones de todas las autoridades, incluidas por supuesto las judiciales, deben someterse al ordenamiento jurídico (arts. 4º y 230 C.N.), marco dentro del cual los derechos fundamentales tienen un carácter primordial.[4]

De manera que si los procesos ordinarios están diseñados para solucionar los conflictos jurídicos y por tanto para proteger los derechos de las personas, la tutela no puede ser empleada como un mecanismo alternativo o complementario.[5] Bajo esta premisa, la procedencia de la tutela está supeditada a que para su ejercicio se hayan agotado todas las

instancias y los recursos con los que cuenta el afectado para la protección de sus derechos.[6]

3.3 No obstante lo anterior, esta Corporación ha precisado que debido al objeto de la acción de tutela, esto es, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas, al analizar su procedibilidad es necesario valorar en cada caso concreto su viabilidad o no. Ello, debido a que no basta con la existencia del medio ordinario de defensa judicial, pues habrá que determinar (i) si este es idóneo y eficaz, y en última instancia, (ii) la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que ponga en riesgo la afectación de los derechos fundamentales de las personas.[7]

3.3.1 En el primer caso, la Corte ha precisado que la tutela procede cuando un medio de defensa judicial no es idóneo o eficaz para proteger los derechos fundamentales del accionante. Y además ha explicado que la idoneidad hace referencia a la aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho.[8]

Respecto a la eficacia, se ha indicado que se relaciona con el hecho de que el mecanismo esté diseñado de forma tal que brinde de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado.[9]

De manera que, para determinar la concurrencia de estas dos características del mecanismo judicial ordinario, deben analizarse entre otros aspectos: los hechos de cada caso; si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente ofrece la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela[10]; el tiempo de decisión de la controversia ante la jurisdicción ordinaria; el agotamiento de la posibilidad de ejercicio del derecho fundamental durante el trámite[11]; la existencia de medios procesales a través de los cuales puedan exponerse los argumentos relacionados con la protección de los derechos fundamentales[12]; las circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido o no espere promover los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance[13]; la condición de sujeto de especial protección constitucional del peticionario que exige una particular consideración de su situación[14].

Así las cosas, la Corte ha admitido excepcionalmente el amparo definitivo en materia de tutela ante la inexistencia de un medio de defensa judicial o cuando el existente no resulta

idóneo o eficaz para la protección de los derechos fundamentales de las personas que solicitan el amparo de sus derechos fundamentales, lo que se justifica por la imposibilidad de solicitar una protección efectiva, cierta y real por otra vía.[15]

3.3.2 Adicionalmente, la jurisprudencia ha precisado que si el mecanismo existe y es idóneo y eficaz, la tutela solo resultaría procedente si se evidencia la amenaza de ocurrencia de un perjuicio irremediable[16]. En este caso, la tutela se torna viable y el amparo se otorga transitoriamente hasta tanto la situación sea definida en la jurisdicción competente. Para ello, el demandante del amparo deberá instaurar las acciones ordinarias correspondientes dentro de un término máximo de 4 meses a partir del fallo, lapso que se suspende con la presentación de la demanda ordinaria.[17] En este caso, el término señalado es imperativo, y si el actor no cumple con la obligación señalada, el amparo pierde su vigencia.[18] En estos términos, la persona que solicita el amparo, deberá demostrar de forma suficiente la necesidad de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.[19] En este tema la jurisprudencia constitucional ha decantado los elementos que deben concurrir en el acaecimiento de un perjuicio irremediable:

“(i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño;

(ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona;

(iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y

(iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.”[20]

3.4 Ahora bien, en materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, la jurisprudencia de esta Corporación[21] ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser

dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa[22]. No obstante, en criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos.[23]

En este sentido, la Corte ha precisado que (i) la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.[24] Adicionalmente, se ha señalado que cada acción constitucional conlleva la necesidad de confrontar las condiciones del caso, de manera que se defina el cumplimiento de los requisitos establecidos en la jurisprudencia para el acaecimiento del perjuicio irremediable.[25]

3.5 No obstante lo anterior, la Corte ha precisado[26] que en los eventos en que se evidencie que (i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable; la acción de tutela es procedente de manera definitiva en el primer caso, o como mecanismo transitorio en el segundo, en aras de contrarrestar los efectos inconstitucionales del acto administrativo.[27]

De esta manera, la Corte ha señalado igualmente que para la comprobación de la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela, se deben observar criterios como (i) la edad de la persona, por ser sujeto de especial protección en el caso de las personas de la tercera edad; (ii) el estado de salud del

solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo.[28]

En estos eventos, debe mencionarse que la Corte ha exigido que se haya desplegado cierta actividad procesal administrativa mínima por parte del interesado.[29]

3.6 Finalmente, en cuanto a la procedencia de la acción de tutela de forma definitiva en relación con actos administrativos, la Corte ha señalado que deben atenderse las circunstancias especiales de cada caso concreto.[30] En estos eventos específicos, ha indicado que pese a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial como el medio de control de la nulidad y restablecimiento del derecho, se deben analizar las condiciones de eficacia material y las circunstancias especiales de quien invoca el amparo, que pueden hacer viable la protección de los derechos del afectado a través de la acción de tutela de forma definitiva.[31]

4. Jurisprudencia constitucional en materia de exigibilidad de la práctica jurídica de la judicatura como requisito para acceder al título de abogado.

4.1. El análisis del problema de la exigibilidad de la práctica de la judicatura como un requisito para acceder al grado profesional de abogado ya ha sido analizado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así por ejemplo, en la sentencia T-494 de 2004[32] este Tribunal revisó un caso en el que la Unidad de Registro de Abogados le negó el reconocimiento de una práctica jurídica a un joven estudiante de derecho porque a pesar de haber realizado dicha actividad en el Tribunal Administrativo del Cauca, en la Defensoría del Pueblo, y como abogado litigante mediante licencia temporal, la Universidad a la que pertenecía –Libre Seccional Popayán– no tenía registro Icfes.

En la decisión, la Sala Quinta de Revisión señaló que la educación es un derecho fundamental, y que la negativa de la Unidad de Registro del Consejo Superior de la Judicatura a reconocer la práctica jurídica, que es requisito para otorgar el título de abogado, vulneraba dicho derecho fundamental cuando el solicitante cumplía con todos los requisitos para acceder al título. De esta manera, la omisión de la institución educativa de mantener un registro de calificación de la carrera no podía ser imputable al estudiante, ni una excusa u obstáculo para reconocer y certificar la práctica a quienes han satisfecho las condiciones de grado que estaban vigentes al momento de la finalización de sus estudios.

En el caso, se evidencio, adicionalmente, que el demandante había adelantado y cumplido

un proceso mediante el cual se sometió a una prueba de idoneidad para convalidar sus estudios, según los parámetros señalados por el Icfes. Por tal razón, no tenía ningún asidero que la Unidad de Registro negara el reconocimiento de las prácticas cuandoquiera que el accionante ya había convalidado el requisito que se alegaba como incumplido por una omisión que no le era imputable. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Quinta revocó las decisiones de instancia y ordenó la expedición del acto administrativo para el reconocimiento de la práctica jurídica realizada por el accionante.

4.2 En una nueva decisión, la Sala Octava de Revisión en la sentencia T-892A de 2006[33] se encargó de revisar una acción de tutela en la que se debía analizar si era posible negar el reconocimiento de una práctica de judicatura argumentando que la resolución de nombramiento se había apoyado en una norma derogada –ley 552 de 1999– o si el legislador mantenía la opción de grado en el ordenamiento jurídico.

En el asunto, la Corte señaló[34] que los estudiantes de derecho cuentan con la opción de realizar una monografía o adelantar la llamada judicatura, y que con ello se garantiza que aquellos que escojan la segunda alternativa sean quienes tengan vocación definida de servicio a la comunidad a través del ejercicio del derecho.[35] Al analizar la vigencia de las normas pertinentes, encontró que la judicatura como requisito de grado siempre había estado vigente con base en lo dispuesto en el artículo 151 de la ley 446 de 1998, el cual preveía las actividades que pueden desarrollarse para la práctica laboral como requisito de grado, mientras que el art. 2 de la Ley 552 de 1990 –la norma que se alegaba derogada– establecía simplemente los requisitos para obtener el grado de abogado, dentro de los cuales se incluyó la judicatura. Así mismo, señaló que el listado de los cargos en los que se podía ejercer la judicatura estaba previsto desde el Decreto 3200 de 1979.

Adicionalmente, la Sala Octava indicó que la práctica de la judicatura ha sido entendida como el ejercicio de un cargo en el cual se desempeñan funciones jurídicas, para efectos de acreditar los requisitos de grado de los abogados, y que, con base en los principios de buena fe y confianza legítima, debe ser reconocida a favor del solicitante que cumpla con todos los requisitos académicos que su universidad le exija. En dichos casos el Estado debe responder con el aval correspondiente y no puede sorprender con una decisión que trunca sus expectativas legítimas para graduarse.

Finalmente, concluyó que ninguna de las razones esgrimidas por la entidad accionada excusaba la negativa para certificar o reconocer el mencionado tiempo de servicios a quien había cumplido un año de judicatura en un cargo destinado para ello.

4.3 Posteriormente, en una decisión de gran relevancia para el presente proceso, la Sala Primera de Revisión, a través de la sentencia T-932 de 2012, tuvo la oportunidad de estudiar dos casos en los que la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia negó el reconocimiento de las prácticas jurídicas de dos accionantes quienes habían realizado sus prácticas de judicatura en las Personerías Municipales de Valledupar y La Ceja del Tambo. En el caso, la Unidad de Registro alegaba que las personerías no hacían parte de las entidades autorizadas por la ley para realizar dicha práctica.

En su análisis, la Corte reiteró que la educación es un derecho fundamental[36], dentro del cual el recibir un título hace parte de sus contenidos protegidos[37]. Además, precisó que ese derecho sólo es exigible si el estudiante acredita el cumplimiento de todos los requisitos académicos para su obtención, dado el carácter de derecho y deber que ostenta la educación.

Específicamente, en el caso de los requisitos para acceder al título de abogado, señaló que tanto el Legislador como las instituciones de educación superior han decidido condicionar el acceso al título y el ulterior ejercicio de la abogacía al cumplimiento de requisitos especiales de grado, asociados a la prestación de (i) un servicio social mediante la consulta jurídica orientada a la población más vulnerable (consultorio jurídico), (ii) el desarrollo de prácticas jurídicas en determinadas instituciones públicas (judicatura), y (iii) la presentación de exámenes con pretensión de evaluar integralmente los conocimientos adquiridos en la carrera (exámenes preparatorios).

En relación con el tema de la Judicatura, señaló que la validez constitucional de la práctica jurídica radica en la “existencia de una relación inescindible entre el desempeño idóneo del abogado y la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pensum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho”.[38]

Adicionalmente, la Sala Primera explicó que “el ordenamiento jurídico prevé varias

alternativas para realizar la práctica jurídica, ya sea de forma remunerada o ad-honorem”.[39] Así por ejemplo, el artículo 23 del Decreto 3200 de 1979 establece los cargos para realizar la práctica remunerada en distintas instituciones de la Rama Judicial, Ejecutiva, del sector privado sometidas a la inspección y vigilancia de las Superintendencias, o como monitor de los consultorios jurídicos de las universidades. A su turno, el artículo 31 del Decreto 196 de 1971 autoriza el litigio de los estudiantes de derecho durante dos años para acreditar la práctica jurídica.

4.4 En síntesis, la jurisprudencia constitucional relativa a la exigibilidad de la práctica jurídica como requisito para acceder al título profesional de abogado, ha señalado que la judicatura es un requisito de grado especial, exigido a los estudiantes de derecho, en atención al riesgo social que indudablemente se halla ligado al ejercicio de esta profesión, y que parte de considerar su innegable incidencia en la satisfacción de la solidaridad social y en la eficacia de los derechos constitucionales.[40]

## 5. Análisis del caso concreto.

En esta oportunidad, la Sala Novena revisa la acción de tutela que instauró Natalia Stefanía Rodas Pinilla con el fin de que se deje sin efectos la Resolución 7269 de 12 de diciembre de 2014, mediante la cual la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, le negó el reconocimiento de la práctica jurídica que ella realizó en la UNODC, la cual es requisito para acceder al título de abogada. La Unidad accionada, por su parte, adujo que la solicitante realizó las prácticas en una entidad que no está reconocida ni habilitada por la ley para recibir practicantes de la carrera de derecho, razón por la que negó el reconocimiento de dicho requisito.

Para resolver el presente asunto, la Sala se ocupará, en primer lugar, de analizar la procedibilidad de la acción de tutela contra el acto administrativo demandado; posteriormente, y una vez superado el punto anterior, se ocupará del análisis material respecto de la presunta vulneración de los derechos de la accionante.

5.1 Pues bien, en primer término la Sala encuentra que en relación con la procedibilidad formal de la acción de tutela, en principio la accionante cuenta con un mecanismo ordinario para impugnar la decisión administrativa que alega vulnera sus derechos, ante la justicia contencioso-administrativa. En efecto, la demandante bien podía acudir al medio de control

de nulidad y restablecimiento del derecho para discutir la legalidad de la Resolución 7269 del 12 de diciembre de 2014 mediante la cual la Unidad Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia le negó el reconocimiento de su práctica jurídica.

Sin embargo, la Sala observa que dicho mecanismo no resulta idóneo para resolver la controversia jurídica que se analiza en esta oportunidad, por las razones que se exponen a continuación. En primer lugar, el medio de control de la nulidad y restablecimiento del derecho no resulta idóneo debido a que no garantiza la definición adecuada<sup>[43]</sup> del derecho controvertido, lo anterior, debido a que la negativa de la entidad accionada envuelve una discusión de rango iusfundamental y no legal. En este sentido, si bien la accionante podría demandar la anulación del acto administrativo mencionado, en este caso la demanda no busca determinar si la Resolución proferida por la Unidad de Registro fue expedida con infracción en las normas en que debía fundarse, sin la competencia para ello, si se desconoció el derecho de defensa, o si hubo falsa motivación o desviación de atribuciones en su expedición -todas estas causales de anulación de los actos administrativos (art. 137 CPACA) -. En estos aspectos, el juez de la justicia contencioso-administrativa seguramente encontrará que la Resolución 7269 de 12 de diciembre de 2014 se ajusta a las previsiones normativas y legales en la materia.

En cambio, en criterio de la Sala, lo que se debe analizar en esta oportunidad es si la decisión de la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales a la educación y a la libertad de escoger profesión y oficio de la actora, al argumentar que no existe una norma que le permitiera reconocer las prácticas jurídicas que realizó. En este caso, por lo tanto, se trata de una discusión de rango iusfundamental que compete por su esencia a la jurisdicción constitucional, razón por la que el mecanismo judicial idóneo para resolver la controversia jurídica planteada por la demandante es la acción de tutela.

Además de lo anterior, la Sala considera que la excesiva prolongación en la protección de los derechos fundamentales de la demandante, puede no ser solucionada de la manera rápida y efectiva que se requiere para garantizar de manera oportuna el amparo de sus derechos, e incluso puede conllevar a la configuración de un perjuicio irremediable ante la imposibilidad de acceder a su título de abogada.

De esta manera, la Sala concluye que el posible medio judicial ordinario no es idóneo ni

eficaz para resolver la controversia propuesta en el subexamine, razón por la que es procedente la acción de tutela como mecanismo principal en el presente proceso. Resuelto el tema de la procedibilidad de la tutela, la Sala procede a analizar de fondo la presunta vulneración de los derechos de la accionante.

5.2. Al examinar el material probatorio obrante en el expediente[44] la Sala encuentra que la práctica jurídica realizada por Natalia Rodas Pinilla se efectuó entre el 17 de febrero de 2014 y el 17 de noviembre del mismo año -9 meses-, en el Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia PROJUST de la UNODC, sin recibir ninguna remuneración a cambio, esto es, a título ad-honorem. Según las certificaciones allegadas por esta última entidad[45], la actora desempeñó sus funciones en el marco de las siguientes actividades:

#### “TAREAS Y RESPONSABILIDADES

PROJUST es el área de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) encargada de proveer asistencia técnica legal especializada a Colombia, y demás países de la región que lo soliciten, a fin de fortalecer las capacidades institucionales de sus sistemas de justicia penal criminal, las ramas ejecutiva y legislativa en materia de lucha contra el terrorismo, su financiación y las diferentes manifestaciones del crimen transnacional organizado, incluyendo tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción, contrabando, fraude, secuestro, extorsión y demás delitos graves conexos.

Su intervención está orientada a fortalecer la acción de cada Estado desde el ámbito público y privado en aras de facilitar una respuesta integral e interdisciplinaria frente a las múltiples manifestaciones delictivas a través del diseño de mecanismos y herramientas técnicas innovadoras adaptadas a la realidad de cada país y sustentado en la red de alianzas establecidas con el sector público o privado, otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, la sociedad civil y con organizaciones regionales e internacionales.

Bajo las directrices del respectivo coordinador temático, el Pasante se encargará de prestar apoyo para el desarrollo de las actividades relacionadas con los proyectos, sin perjuicio del apoyo que sea requerido en otros proyectos del Área.” (Subrayado adicional al texto)

Adicionalmente, dentro del material probatorio aportado al proceso, obra la certificación de

las funciones[46] que implicaban la práctica desarrollada por la demandante. Dentro de estas se destacan las siguientes:

“• Participación activa en el equipo de análisis y clasificación de sentencias y autos provenientes de Juzgados Penales Municipales con Función de Control de Garantías, Juzgados Penales del Circuito especializados, Salas Penales de Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, con destino a la base de datos del pilar de Prevención del Terrorismo del Observatorio de Jurisprudencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito UNODC, desarrollado en el marco de cooperación existente con el Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia, así como la Agencia Extremeña para la Cooperación Internacional para el desarrollo, construcción de la paz y ayuda humanitaria AEXCID.

• Seguimiento y clasificación permanente de información relacionada con terrorismo en fuentes abiertas de la República de Colombia, especialmente páginas oficiales de la Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Policía Nacional, así como de procesos penales en curso ante autoridades nacionales.”

Ahora bien, al revisar las normas que reglamentan la judicatura como requisito para optar al título de abogado, se encuentra que el Acuerdo PSAA10-7543 de 2010 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dentro de las normas aplicables a la judicatura establece que dicha actividad se puede realizar en los siguientes eventos:

“ARTICULO CUARTO: De La judicatura Ad-Honorem: La judicatura en calidad Ad – Honorem de conformidad con las disposiciones pertinentes, se podrá prestar en los siguientes cargos:

- a. Auxiliar Judicial de Despachos Judiciales: (Decreto Ley 1862 de 1.989, artículos 2 al 5).
- b. Auxiliar de Defensor de Familia: (Ley 23 de 1.991, artículos 55 al 58).
- c. Defensor Público en la Defensoría del Pueblo: (Ley 24 de 1.992, artículo 22 numeral 4.)
- d. Auxiliar Jurídico en el Congreso de la República y en la Procuraduría General de la Nación: (Ley 878 de 2.004).

e. Asistente Jurídico de Director de Centros de Reclusión: (Decreto Ley 2636 de 2.004, artículo 11).

f. Labores jurídico administrativas en la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y en las Defensorías del Pueblo Regionales y Seccionales: (Ley 941 de 2.005, Capítulo II, artículo 33).

g. Asesor Jurídico de las Ligas y Asociaciones de Consumidores:(Ley 1086 de 2.006, artículos 1 y 2).

h. Defensoría Técnica en la Fuerza Pública: (Ley 1224 de 2.008, artículo 9).

i. Auxiliar Judicial Ad-Honorem en los órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, territorial y sus representaciones en el exterior: (Ley 1322 de 2009 artículo 1).

j. En casas de justicia como delegados de las entidades que se encuentren presentes: (Ley 1395 de 2010, artículo 50).

k. En los centros de conciliación públicos como funcionarios y como asesores de los conciliadores en equidad: (Ley 1395 de 2010, artículo 50).

l. En los demás cargos que por disposiciones legales y reglamentarias así se establezcan.

Parágrafo: La judicatura en calidad Ad-Honorem, deberá prestarse por un término continuo o discontinuo no inferior a nueve (9) meses; salvo lo dispuesto en los literales e), j) y k) anterior, en cuyo caso el término de la judicatura será de seis (6) meses conforme a lo establecido en el Decreto Ley 2636 de 2004, y siete (7) meses conforme a lo establecido en Ley 1395 de 2010, artículo 50, respectivamente.”

Como señala el literal “l” este listado no es taxativo y restrictivo sino meramente enunciativo pues el legislador y el gobierno a través de la potestad reglamentaria tienen la facultad de determinar nuevas modalidades para desarrollar la práctica jurídica de la judicatura. Igualmente, es necesario agregar que el artículo quinto del mismo Acuerdo PSAA 10-753 de 2010 señala que la judicatura se puede hacer de forma remunerada, en un variado grupo de cargos, tanto de la administración de justicia, como de diferentes entidades de las ramas ejecutiva, e incluso en los órganos de control y vigilancia

-Superintendencias- o en las propias universidades, a través de la actividad de consultorio jurídico.[47]

Esta compilación normativa que incorpora el Acuerdo PSAA10-7543 de 2010, da cuenta del progresivo desarrollo que se ha suscitado en relación con los diferentes ámbitos laborales en los que se puede realizar la práctica de la judicatura. Razón por la que el ordenamiento jurídico ofrece diversas alternativas para el desarrollo de la práctica jurídica de forma remunerada o ad honorem, en diversas entidades del aparato jurisdiccional del Estado, en la administración pública, en las propias universidades, e incluso en el sector privado en las actividades que están bajo la inspección y vigilancia de las Superintendencias.

Ahora bien, como ha anotado la jurisprudencia constitucional[48], la práctica de la judicatura es una actividad jurídica que realizan los estudiantes de derecho que han terminado las materias del pénsum académico, como requisito para obtener el título de abogado. La validez constitucional de esta exigencia académica se explica por la libertad de configuración del legislador para establecer requisitos y condiciones para el ejercicio de profesiones que impliquen riesgo social (art. 26 C.N.), y con las cuales se cumplen unos mínimos de solidaridad social que tienen incidencia directa en la eficacia de derechos constitucionales.[49] De esta manera, es posible evaluar el desempeño idóneo del futuro abogado a través de la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pensum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho.

Bajo este entendido, la Corte ha explicado[50] que el Consejo Superior de la Judicatura debe ser cuidadoso al momento de efectuar aplicaciones extensivas o analógicas de las normas que regulan el ejercicio de la judicatura, como presupuesto para la formación de abogados plenamente involucrados en el cumplimiento de los propósitos constitucionales, legales y éticos de la profesión. Sin embargo, también ha advertido[51] que dada la incidencia que los requisitos de grado tienen sobre la eficacia de distintos derechos constitucionales (educación art. 67 C.N. y libertad de profesión u oficio art. 26 C.N.), las decisiones que el legislador y las universidades adopten para determinar las condiciones de idoneidad para acceder al título en cada profesión, deben mantener presentes los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Con base en estas condiciones, la exclusión de determinadas actividades debe satisfacer plenamente los fines constitucionales de solidaridad o servicio social, atención al riesgo social y eficacia de los derechos constitucionales para que la restricción del desarrollo de las prácticas que son desarrolladas en un ámbito institucional no se traduzca en una barrera insuperable para la obtención del título. Lo anterior, implica que en caso de constituirse en un obstáculo de este tipo, el juez constitucional está facultado para constatar si la actividad objeto de análisis satisface las expectativas de asegurar una adecuada formación de los futuros profesionales, bien sea a través de la aplicación directa de las normas constitucionales, o de la aplicación analógica de ciertas disposiciones.[52]

Con base en estos criterios, esta Sala encuentra que en esta oportunidad la negativa de la entidad accionada de avalar la práctica jurídica realizada por Natalia Stefanía Roda Pinilla resulta desproporcionada, pues parte de una interpretación restrictiva de las normas legales que regulan las prácticas jurídicas, que afecta su derecho fundamental a la educación, ya que no toma en cuenta que las actividades desarrolladas por la entidad en la cual se realizó tal actividad, se dirigen a satisfacer un servicio social cuyo impacto está ligado a la protección de derechos fundamentales.

En este sentido, las pruebas aportadas[53] señalan que la oficina de PROJUST de la UNODC tiene como función principal “proveer asistencia técnica legal especializada a Colombia, y demás países de la región que lo soliciten, a fin de fortalecer las capacidades institucionales de sus sistemas de justicia penal criminal, las ramas ejecutiva y legislativa en materia de lucha contra el terrorismo, su financiación y las diferentes manifestaciones del crimen transnacional organizado, incluyendo tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción, contrabando, fraude, secuestro, extorsión y demás delitos graves conexos.” Como se puede apreciar, la actividad desarrollada por la entidad en la que la accionante realizó su práctica jurídica no se corresponde con una actividad lucrativa o privada, sino que se centra en el desempeño de competencias jurídicas en un ámbito de cooperación internacional con impacto social, en este caso, a través de la asistencia legal al sector justicia en el área penal.

Por tal motivo, la Sala encuentra que aunque la Resolución 7269 de 12 de diciembre de 2014 pueda resultar ajustada al tenor literal de las normas relativas al desempeño de las prácticas jurídicas, no resulta razonable a la luz de los fines constitucionales que implica el

ejercicio de la práctica jurídica. Como se señaló en la sentencia T-932 de 2012[54], las decisiones de las autoridades judiciales y administrativas deben ser racionales y responder, al menos, a una lógica instrumental, pero además deben ser razonables, es decir, deben estar justificadas no sólo desde un punto de vista lógico, sino también desde una razón práctica, pues los funcionarios no pueden, arbitrariamente, sacrificar valores constitucionales que sean significativos e importantes para proteger con mayor empeño otros de menor valía.

En el presente caso, la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura no debió negar el reconocimiento de la práctica jurídica realizada por la actora, bajo el pretexto de que la entidad en la cual se adelantó la actividad académico-laboral no estaba autorizada expresamente por una ley para que en esta se recibieran a los estudiantes de derecho en calidad de ad-honorem. En criterio de la Sala, dicha entidad –la Unidad de Registro– debió analizar la naturaleza y funciones de la UNODC y verificar si las actividades desarrolladas en la organización citada se correspondían con los fines constitucionales y legales de la práctica de la judicatura, los cuales no corresponden únicamente al descongestionamiento del aparato jurisdiccional, como lo sugirió en la Resolución 7269 de 12 de diciembre de 2014.

De esta manera, la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia omitió valorar los principios y fines a los cuales obedece el deber de realizar la práctica jurídica por los estudiantes de derecho, entre los que se destacan, la solidaridad y la aplicación de los conocimientos adquiridos en la profesión del derecho a una función de servicio social. Como ha señalado la jurisprudencia constitucional[55] los fines de la Judicatura no son otros que prestar un servicio cívico que coadyuve a la materialización de los fines del Estado, con fundamento en el principio constitucional de solidaridad y en beneficio de toda la comunidad, en el nivel local.

Para la Sala, estas finalidades se cumplen en el caso de Natalia Stefanía Rodas Pinilla, pues desarrolló una práctica jurídica sin remuneración, cumpliendo con el tiempo mínimo exigido –9 meses, 1566 horas–, y desarrollando las funciones asignadas dentro de un marco laboral de naturaleza jurídica[56], para cumplir con el requisito exigido para optar por el título profesional de abogada. Adicionalmente, la UNODC cumple con funciones encaminadas a proteger y promocionar el respeto de los derechos humanos y la protección del interés

público, a través de fortalecimiento del aparato institucional del Estado, específicamente en el sector de la justicia y su política criminal. Bajo este entendido, la accionante desempeñó su práctica jurídica en una institución cuyas funciones cumplen plenamente los objetivos de garantizar que los estudiantes próximos a obtener el título de abogacía cuenten con un ejercicio jurídico previo articulado a una actividad de servicio social. En consecuencia, los fines constitucionales que orientan esta actividad se ven satisfechos.

5.3 Con base en las anteriores consideraciones, la Sala revocará las decisiones de instancia en el proceso de la referencia y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales a la educación y a la escogencia de profesión u oficio de Natalia Stefanía Rodas Pinilla, razón por la que dejará sin efectos la Resolución 7269 del 12 de diciembre de 2014, y ordenará a la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura, que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, expida el correspondiente acto administrativo de reconocimiento de la práctica jurídica a la accionante para optar al título de abogada, como egresada de la Universidad Católica de Colombia.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero: REVOCAR el fallo de veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015), proferido en segunda instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y la sentencia de diez (10) de julio de dos mil quince (2015) emitida en primera instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Laboral, en el asunto de la referencia. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos a la educación y a la libertad de escogencia de profesión u oficio de la accionante.

Segundo: DEJAR SIN EFECTOS la Resolución 7269 de 12 de diciembre de 2014 proferida por la Directora de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se negó el reconocimiento de la práctica jurídica realizada por Natalia Stefanía Rodas Pinilla.

Tercer: ORDENAR a la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a partir de la notificación de la presente sentencia, expida el correspondiente acto administrativo en el que se reconozca la práctica jurídica realizada por Natalia Stefanía Rodas Pinilla para optar al título de abogada, como egresada de la Universidad Católica de Colombia.

Tercero.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] En este apartado se relacionan tanto los hechos descritos por la accionante en la demanda de tutela como algunos elementos fácticos y jurídicos que obran en el expediente.

[2] Sentencia T-001 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[3] Al respecto dispone esta norma que “[l]a acción de tutela no procederá (...) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

[4] Sentencia T-590 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[5] Sentencias C-543 de 1993 M.P. Jorge Arango Mejía y T-590 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[6] Sentencias C-590 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-858 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-179 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-510 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis, y T-590 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[7] Consultar las sentencias T-589 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-590 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[8] Ver entre otras las sentencias T-999 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, T-847 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-972 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-580 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-068 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-211 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, SU-961 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-589 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-590 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Por su parte, Botero considera que un medio de defensa judicial idóneo es aquel que garantiza la definición del derecho controvertido y que en la práctica tiene la virtualidad de asegurar la protección del derecho violado o amenazado, o, en otros términos, es el camino adecuado para el logro de lo que se pretende, Cfr. Botero, Catalina, La acción de tutela en el Ordenamiento Constitucional Colombiano, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, 2006, P. 108.

[9] Ver, entre otras, las sentencias T-106 de 1993 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-280 de 1993 M.P. Hernando Herrera Vergara y T-847 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-425 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-1121 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-021 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-514 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-211 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo, T-858 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-160 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-589 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-590 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Nuevamente trayendo a colación el concepto de Botero, la autora sostiene que la eficacia está relacionada con que el medio judicial ordinario proteja de manera integral, vigorosa y oportuna el derecho fundamental que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una acción u omisión de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados

por la ley. Respecto a la diferencia entre idoneidad y eficacia, Botero sostiene que esta última “está relacionada con la protección oportuna del derecho, mientras la idoneidad se refiere a la protección adecuada del mismo.” Op. Cit. Botero, Catalina.

[10] Ver sentencias T-414 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, T-384 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-822 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-068 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[11] Ver sentencias T-778 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-979 de 2006 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-864 de 2007 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-123 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[12] Ver sentencias T-966 de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-843 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-436 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-809 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, T-816 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-417 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa.

[13] Ver, entre otras, las sentencias T-512 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-039 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[14] Ver, entre otras, las sentencias T-656 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-435 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-768 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-651 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-1012 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-329 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-573 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía, T-654 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-289 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[15] Sentencias T-083 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-400 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, T-881 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-421 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y T-208 de 2012 M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Respecto a la procedencia definitiva en materia de tutela, Botero sostiene que esta fórmula se aplica en aquellos casos en los que la violación que está en juego es una de aquellas cuestiones de carácter “meramente constitucional”. Para otorgar esta forma de amparo, es necesario la concurrencia de los siguientes requisitos: (i) que las circunstancias de hecho estén meridianamente claras y que sobre ellas no exista discusión; (ii) que las disposiciones

jurídicas aplicables no ofrezcan dudas; (iii) que no exista alguna controversia mayor que solo pueda ser resuelta en un proceso ordinario; (iv) que la tutela transitoria tenga como único efecto un desgaste y congestión innecesarios del aparato judicial. Op. Cit. Botero, Catalina.

[16] Consultar sobre este tema las sentencias C-531 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-719 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-436 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-086 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[17] Decreto 2591 de 1991, artículo 8º: “La tutela como mecanismo transitorio. Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...) En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. (...) Si no la instaura cesarán los efectos de éste. (...)”

[19] Ver sentencias T-278 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-1068 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-043 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[20] Sentencias T-107 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-816 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-1309 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

[21] Sentencias T-198 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1038 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-992 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, T-866 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

[22] Ver, entre otras la Sentencia T-016 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo.

[23] Sentencia T-514 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[24] Ídem.

[25] Sentencia T-708 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[26] Sentencia T-932 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

[27] Consultar, adicionalmente, las sentencias T-387 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-076 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[28] Al respecto consultar las sentencias T-229 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-935 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-376 de 2007 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-529 de 2007 Álvaro Tafur Galvis, T-607 de 2007 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-652 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-762 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-881 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[29] T-881 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[30] Sentencia T-392 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-048 de 2009 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[31] Para profundizar en este tema, remítase al numeral 6.5.5 de los fundamentos de este fallo.

[32] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[33] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[34] Sentencia C-1053 de 2001

[35] Gaceta del Congreso 329, 24 de septiembre de 1999, páginas 10 y 11.

[36] En la sentencia T-932 de 2012 se explicaron las principales características del derecho a la educación: “(i) es objeto de protección especial del Estado, por lo que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para obtener la protección del mismo; (ii) es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, como el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho; (iv) su núcleo esencial está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una adecuada formación; (v) se trata de un derecho deber que genera obligaciones reciprocas entre todos los actores del proceso educativo”. En igual sentido se pueden consultar las sentencias T-974 de 1999 y T-925 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-041 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-465 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

[37] En la sentencia T-237 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se dijo: “Es del núcleo esencial de este derecho el que se le otorguen los títulos al estudiante que conforme

a los reglamentos del centro docente adelante su labor educativa, y no pueden servir para desconocer la obligatoriedad de la expedición de ese título, conductas de los directivos, que desconozcan los propios reglamentos de la institución, o contradictorias en sus interpretaciones, o vagas y dilatorias o reflejos de conflictos entre directivos o docentes”.

[38] Sentencia C-749 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), reiterado en la sentencia T-932 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[39] Así, dentro de las múltiples posibilidades, en la sentencia T-932 de 2012 se nombraron las siguientes: “existen diversas disposiciones que permiten ejercer la práctica jurídica sin remuneración alguna, esto es, ad-honorem, como son (i) auxiliar judicial en organismos de la Rama Judicial, las Fiscalías Delegadas y la justicia penal militar, según lo regula el Decreto 1862 de 1989; (ii) auxiliar del Defensor de Familia, adscrito al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, conforme lo dispuesto en los artículos 55 y siguientes de la Ley 23 de 1991; (iii) defensor público de la Defensoría del Pueblo, práctica regulada en los artículos 21 y 22 de la Ley 24 de 1992; (iv) auxiliar jurídico ad-honorem en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República, cargos autorizados por la Ley 878 de 2004; (v) auxiliar ad-honorem en las ligas y asociaciones de consumidores y usuarios; al igual que como abogado o asesor jurídico de entidad sometida a inspección, vigilancia y control de cualquiera de las Superintendencias establecidas en el país, según lo regula la Ley 1086 de 2006; (vi) asistente jurídico del Director de Centros de Reclusión, de acuerdo al artículo 11 del Decreto 2636 de 2004; y (vii) auxiliar ad-honorem para desarrollar labores jurídico administrativas en la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y en las Defensorías del Pueblo Regionales y Seccionales, según lo establece la Ley 941 de 2005.”

[40] En diversos pronunciamientos, la Corte Constitucional ha analizado la exequibilidad de normas legales que establecen los lugares y modos de ejercicio de la judicatura, decantando de esa forma, los aspectos constitucionales de esta práctica. Vale la pena tomar en cuenta los siguientes pronunciamientos: En la Sentencia C-588 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte declaró la exequibilidad de los artículos 55 y 57 de la Ley 23 de 1991, “Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones”. Sobre el ejercicio de la judicatura en una defensoría de familia ante el ICBF señaló: “Estima la Corporación, que quienes ejercen por voluntad propia las funciones de auxiliar en una defensoría de familia ante el ICBF,

desempeñan un servicio social compatible plenamente con una filosofía solidaria como la que comporta el ordenamiento constitucional colombiano, pues es claro que no siempre las cargas que la conducta altruista implica, deben ser asumidas por el Estado. Exigir una prestación que redunde en beneficio social y la cual no es excesivamente onerosa para quienes la ejercen, es un desarrollo objetivo y razonable de la ley en plena armonía con los valores y principios que inspiran nuestra Carta. En consecuencia, el motivo de la remuneración o contraprestación está determinado por la voluntad de la ley, que consagra la posibilidad de que por autodeterminación de las personas, al momento de optar por el título profesional, puedan escoger cargos en una entidad pública, ocupando un destino, sin remuneración expresamente definida por la ley, para obtener judicatura, o de trabajar en cualquier otra entidad de naturaleza pública o privada, con lo cual también desarrollan una tarea de solidaridad social". En la sentencia C-621 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería) La Corte declaró la exequibilidad de los artículos 1 y 4 del Decreto ley 1862 de 1989, "Por el cual se crean cargos ad honórem para el desempeño de la judicatura". Sobre la judicatura indicó: "conforme a los principios y valores constitucionales el ejercicio ad honórem de funciones públicas resulta válido, siempre que el mismo sea voluntario, implique una tarea o servicio cívico que coadyuve a la materialización de los fines del Estado y que no se traduzca en una carga desproporcionada para quien se desempeña en tales destinos públicos. Al respecto, nótese cómo esa especial modalidad de servicio a la comunidad encuentra cabal arraigo en la solidaridad en cuanto valor fundante inscrito en el artículo 1º superior, al propio tiempo que en los numerales 5 y 7 del artículo 95 ídem, conforme a los cuales son deberes de la persona y del ciudadano: (i) la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país; así como (ii) la colaboración para el buen funcionamiento de la justicia. Prestación ésa que, por otra parte, no lesiona el derecho al trabajo ni el derecho a la igualdad, habida consideración de que la persona que protagoniza la condición ad honórem se halla en una relación frente al Estado sustancialmente diferente a la de los servidores públicos. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 6 de la Constitución los particulares que presten servicios públicos responden como los servidores públicos en relación con la función encomendada; lo cual encuentra justificada explicación en la importancia y trascendencia que la función pública representa para la realización de las tareas estatales, que de suyo deben cualificarse progresivamente, y por tanto, desempeñarse responsablemente por parte de los servidores públicos y los particulares que autorice la ley. Por lo demás, el derecho a ejercer profesión u oficio le permite a las

personas, tanto asumir libremente la prestación de un servicio público sin contraprestación económica, como rechazar libremente dicha modalidad de prestación”. De igual manera, en la sentencia C-749 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), La Corte declaró la exequibilidad de los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 1086 de 2006 “por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de consumidores”. Sobre el ejercicio de la judicatura señaló: “su validez constitucional radica, precisamente, en la existencia de una relación inescindible entre el desempeño idóneo del abogado y la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pensum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho. De conformidad con la jurisprudencia citada, la exigencia de la judicatura es una expresión ajustada a la Constitución de la competencia del Congreso para establecer requisitos y condiciones para el ejercicio de profesiones que impliquen riesgo social. Ello debido a que el otorgamiento de espacios para que los futuros abogados y abogadas desarrollen habilidades que solo pueden adquirirse en la práctica profesional, redundan necesariamente en la idoneidad de estos y, consecuentemente, en la satisfacción del interés general, representado en (i) los ciudadanos usuarios de sus servicios, que ven intervenidos sus derechos y libertades por la asesoría que brinden estos profesionales; (ii) el adecuado cumplimiento de los fines estatales (Art. 2º C.P.), en los casos que el profesional acceda al servicio público conforme las condiciones de mérito previstas en la Constitución y la ley”.

[41] Sentencia T-932 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[42] Sentencia C-621 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

[43] Al respecto, consultar las sentencias T-999 de 2000 y T-847 de 2003.

[44] Folios 110 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

[45] Folios 108 a 111 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

[46] Folios 111 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

[47] Acuerdo PSAA 10-753 de 2010: “ARTICULO QUINTO: De la judicatura remunerada: La

judicatura remunerada de conformidad con las disposiciones vigentes, se podrá prestar en los siguientes cargos conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 3200 de 1979 y demás normas concordantes y aplicables: // a) Notario en Círculo de primera, segunda o tercera categoría, conforme a lo dispuesto en los artículos 153, 154 y 155 numeral uno y numeral dos del Decreto Ley 960 de 1.970, o Registrador de Instrumentos Públicos en círculos de primera, segunda o tercera categoría conforme a lo dispuesto en el artículo 60 del Decreto Ley 1250 de 1.970. // b) Auxiliar de Magistrado (Grado 1º) o de Fiscal (Asistente de Fiscal I, II). // c) Secretario de Juzgado, y Secretario de Procuraduría Delegada o de Distrito. // d) Oficial Mayor de despacho judicial, de Fiscalía, de Procuraduría Delegada, de Distrito o Circuito y Auditor de Guerra. // e) Inspector de Policía en Municipios de tercera y cuarta categoría, o zona rural, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Reglamentario 800 de 1.991. // f) Personero Titular o delegado, en Municipios de tercera y cuarta categoría conforme a lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 136 de 1.994. // g) Servidores Públicos con funciones jurídicas en entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal. // h) Abogado o Asesor Jurídico de entidad sometida a vigilancia o control de cualquiera de las Superintendencias establecidas en el país. Ley 222 de 1.995 y Ley 1086 de 2006. // i) Monitor de consultorio jurídico debidamente nombrado para jornada completa de trabajo, con el carácter de asistente Docente del Director de Consultorio en la realización de las prácticas del Plan de estudios. Decreto Legislativo 3200 de 1.979. //

Parágrafo : La judicatura con carácter remunerado deberá prestarse por un término continuo o discontinuo no inferior a un año, según lo dispone el artículo 23 numeral primero del Decreto Legislativo 3200 de 1.979.”

[48] Sentencia C-749 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

[49] Sentencia T-932 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[50] Ídem.

[51] Ídem.

[52] Ídem.

[53] Folios 111 del cuaderno 1 del expediente de tutela.

[54] M.P. María Victoria Calle Correa.

[55] Sentencias T-932 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-892A de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[56] La entidad que autorizó dichas prácticas jurídicas con base en la instrucción administrativa ST/AI/2000 del 19 de septiembre de 2000, emitida por la Secretaría General de las Naciones Unidas, mediante la cual se autoriza la realización de prácticas y pasantías en las Naciones Unidas. Folio 110 del cuaderno 1 del expediente de tutela.