



Agosto 10 de 2023

Sentencia C-305/23
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente: D-14804

LA CORTE SE INHIBIÓ DE PRONUNCIARSE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 225A (FIJACIÓN DEL JUZGAMIENTO A SEGUIR) DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO (LEY 1952 DE 2019, ADICIONADO POR EL ARTÍCULO 40 DE LA LEY 2094 DE 2021)

1. Norma demandada

“Ley 1952 de 2019

(enero 28)

Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 225a. Fijación del juzgamiento a seguir. <Artículo adicionado por el artículo 40 de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:>

Recibido el expediente por el funcionario a quien corresponda el juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de conformidad con los requisitos establecidos en este artículo, si el juzgamiento se adelanta por el juicio ordinario o por el verbal.

Contra esta decisión no procede recurso alguno.

El juicio verbal se adelantará cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta.

También se seguirá este juicio por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 y 10; 56, numerales 1, 2, 3, 5; 57, numerales 1, 2, 3, 5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6.

Parágrafo. En cualquiera de los eventos anteriores, el funcionario adelantará el proceso verbal, salvo que, por la complejidad del asunto, el número de disciplinables, el número de cargos formulados en el pliego o la carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia que debe cumplir la función de juzgamiento, dificulte el logro de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria. En estos



casos, el funcionario deberá motivar su decisión”

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado contra el párrafo del artículo 225a de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 40 de la Ley 2094 de 2021 (Código General Disciplinario).

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que la demanda de constitucionalidad presentada no satisfizo los criterios de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que permitieran avanzar con el estudio de fondo respecto del único cargo de constitucionalidad admitido. En la demanda, el actor señaló que el párrafo del artículo 225a del Código General Disciplinario (CDG) viola las garantías del debido proceso contempladas en el artículo 29 de la Constitución Política, especialmente aquella referida a la plena observancia de las formas propias del juicio.

Frente al criterio de certeza, la Sala Plena estimó que no es cierta la afirmación hecha por el demandante conforme a la cual “el investigado que aún y a pesar que (sic) se den las causales de procedibilidad para la aplicación del proceso verbal, el funcionario de juzgamiento, podrá según su criterio, apartarse de aquellas”. Respecto de esta afirmación, la Sala argumentó que la norma demandada establece unas causales con base en las cuales el juzgador debe justificar la decisión de cambiar el procedimiento, por lo cual, al menos en principio, la decisión no corresponde exclusivamente a su criterio. Sin embargo, el demandante no detalló si lo que considera arbitrario son las causales, por lo cual la Sala no puede examinar el contenido del cargo pues no encuentra que la interpretación del demandante efectivamente se desprenda de forma manifiesta de la disposición acusada.

Frente al criterio de especificidad, la Corporación encontró que el cargo se sustenta en afirmaciones generales y vagas que no ilustran las razones concretas por las cuales se estima inconstitucional la disposición demandada. Al respecto, la Sala consideró que no basta simplemente con afirmar la incompatibilidad entre una disposición y la Constitución para que la Corte avance con el estudio de fondo. Por el contrario, es necesario

sustentar las razones concretas por las cuales se estima que la norma demandada incumple con la Constitución.

Además, la Sala estimó que la jurisprudencia constitucional reseñada por el accionante no es idónea para adelantar el examen de constitucionalidad de la disposición demandada, pues se refiere a disposiciones procesales disciplinarias que en su momento reconocieron facultades excesivamente amplias y sin limitaciones a la autoridad disciplinaria para cambiar la naturaleza del procedimiento. En cambio, la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda cuenta con unas causales y establece la obligación en cabeza del juzgador disciplinario de fundamentar su decisión de variar el procedimiento verbal por el escrito.

En cuanto al criterio de pertinencia, la Corte encontró que la afirmación de que la disposición demandada “desestimula, por no decir que acaba, con la oralidad en materia disciplinaria”, es impertinente porque presenta argumentos sobre la idoneidad de un modelo procesal oral frente a otro escrito que le corresponde valorar al Legislador en ejercicio de su amplio poder de configuración normativa en materia procesal, y no a la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.

En suma, consideró que el demandante no logró articular una verdadera cuestión de constitucionalidad en su demanda. En ese sentido, descartó la posibilidad de pronunciarse de fondo y decidió declararse inhibida.

Sentencia SU-306/23

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: T-8.505.831

COMO PARTE DE LOS PROCESOS DE RESOCIALIZACIÓN Y COMO DERECHO AUTÓNOMO DE LA POBLACIÓN RECLUSA, EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL DERECHO AL TRABAJO PENITENCIARIO. EL INPEC, EN COORDINACIÓN CON EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, DEBE DISEÑAR E IMPLEMENTAR EL PLAN INTEGRAL DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE RESOCIALIZACIÓN (PIPAR), QUE CONTEMPLA ACTIVIDADES DE TRABAJO QUE PERMITAN LUEGO LA EFECTIVA REINCORPORACIÓN EN LA SOCIEDAD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó una acción de tutela presentada por una persona privada de la libertad, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a escoger profesión u oficio y los derechos de los niños y adolescentes.

El accionante había elevado peticiones durante dos años a la Junta de Trabajo del Complejo Penitenciario y Carcelario “El Barne”, con el fin de que le permitieran desarrollar la actividad de bisutería durante su tiempo de reclusión, en la cual no solo tiene experiencia, sino que con la confección de productos y artesanías podría realizar aportes económicos para el sostenimiento de sus hijos, quienes afrontan una difícil situación económica.

2. Decisión

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia de Tunja del 15 de octubre de 2021, que decidió “no tutelar” los derechos fundamentales a la dignidad, al trabajo y a los derechos de los niños. En su lugar, declarar la carencia actual de objeto por la configuración de una situación sobreviniente, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. ORDENAR al Director del INPEC que, en coordinación con el Ministro de Justicia y del Derecho, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, diseñe e implemente el plan integral de programas y actividades de resocialización (PIPAR), según las consideraciones de esta providencia. Este documento deberá ser remitido a la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario, Carcelario y su extensión a los Centros de Detención Transitoria al correo electrónico: seguimientocarceles@corteconstitucional.gov.co. La Sala Especial de Seguimiento tendrá la facultad de revisar que cada uno de los criterios ordenados sean incorporados cabalmente en el Plan integral de programas y actividades de resocialización (PIPAR).

CUARTO. ORDENAR al INPEC que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, implementen cursos de capacitación para sus directivos y funcionarios, en torno a los lineamientos normativos y jurisprudenciales vigentes sobre el principio de resocialización

de las personas privadas de la libertad, sus alcances y límites, y además, se divulgue el contenido de la presente sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela y la configuración de la carencia actual de objeto por situación sobreviniente, en todo caso, la Sala Plena estudió si el régimen penitenciario y carcelario actual contempla o no programas y actividades que permitan la efectiva resocialización de las personas privadas de la libertad.

Para tal efecto, la Corte realizó un análisis de los antecedentes legislativos del régimen penitenciario y carcelario, estudió los principios constitucionales de dignidad humana y resocialización y, finalmente, a la luz de un análisis comparado y de la exposición de cifras sobre los niveles de escolaridad de la población privada de la libertad, examinó la política de resocialización prevista en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia.

Sobre esa base, la Sala concluyó respecto a los programas y actividades de resocialización del sistema que:

1. El INPEC debe garantizarle a las personas privadas de la libertad su derecho a la resocialización mediante actividades de trabajo y estudio, entre otras, para preparar a la persona reclusa para su regreso a la vida en sociedad. Estas actividades y programas deben incluir los servicios postpenitenciarios.
2. Como parte de los procesos de resocialización y como derecho autónomo de la población reclusa, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho al trabajo penitenciario, el cual, dentro de las limitaciones propias de la privación de la libertad ordenada judicialmente conforme a la ley y sin que constituya un trabajo libre, debe contar con las siguientes características mínimas: (i) Proveer los puestos suficientes para que la población reclusa cuente con posibilidades para trabajar. (ii) Proveer puestos de trabajo que contribuyan a la resocialización de los condenados y, en caso de que ellos cuenten con familia, les permitan apoyarla económicamente y, en particular, contribuir al cumplimiento de las obligaciones alimentarias a su cargo. (iii) Asignar los empleos en condiciones de igualdad sin que la prelación pueda ser arbitraria o discriminatoria. (iv) los reclusos deben tener la posibilidad de escoger las actividades de

resocialización que mejor consulte sus conocimientos y habilidades y, por último (v) como retribución a su trabajo, los reclusos deben poder recibir una bonificación equitativa puesto que en caso contrario opera una limitación desproporcionada de sus derechos.

3. Otro de los derechos fundamentales asociados a la resocialización y a la dignidad humana de las personas privadas de la libertad es el derecho a la unidad familiar. Dentro de los procesos de resocialización, este derecho cumple un papel fundamental, pues las relaciones familiares son una parte crucial de la vida emocional y afectiva de los reclusos. Dado que los lazos familiares son el vínculo social más inmediato, materializar la unidad familiar de la población privada de la libertad mediante el trabajo y el apoyo o contribución a su sostenimiento económico es una pieza esencial en el tratamiento penitenciario pues además de descontar la pena, contribuye a fortalecer los lazos familiares e inclusive al cumplimiento de las obligaciones alimentarias.

En este sentido, la Corte constató que el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario no han expedido una regulación para asignar los cupos en actividades de resocialización en concordancia con las necesidades de la población carcelaria, tales como las necesidades de sus familias, intereses y aptitudes y habilidades individuales, entre otros. Así mismo, verificó que esa asignación de cupos se hace de manera discrecional, limitándose a criterios operativos -los recursos, personal, los espacios, la disponibilidad, entre otros- como el factor determinante del acceso a estas actividades.

Teniendo en cuenta que, en el marco del Estado de Cosas Inconstitucionales, la Corte Constitucional desde el año 2015 advirtió la necesidad de la implementación y modificación a los planes de resocialización, y que el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización (PIPAR) aún no ha sido expedido y publicado, la Sala Plena advirtió la obligación de diseñar e implementar dicho Plan a la mayor brevedad el cual deberá atender los criterios requeridos para garantizar el derecho a la resocialización de las personas privadas de la libertad.

4. Reserva de aclaraciones de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

Sentencia C-307/23
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Expediente D-15.018

CORTE DECLARA EXEQUIBLE NORMA QUE PERMITE QUE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO VINCULE MEDIANTE LA FIGURA DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A ABOGADOS PARA DESEMPEÑARSE COMO DEFENSORES PÚBLICOS EN MATERIA PENAL DE AQUELLOS CIUDADANOS QUE NO PUEDEN PAGAR UN ABOGADO POR CUANTO AL SER UN SERVICIO PÚBLICO ELLO NO VIOLA LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES

1. Norma demandada

“LEY 941 DE 2005
 (enero 14)¹

Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TITULO III
 DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORIA PUBLICA
 CAPITULO I

De los defensores públicos

ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN. Son los abogados vinculados al servicio de Defensoría Pública que administra la Defensoría del Pueblo, previo el cumplimiento de los requisitos, **mediante la figura del contrato de prestación de servicios profesionales,** para proveer la asistencia técnica y la representación judicial en favor de aquellas personas que se encuentren en las condiciones previstas en el

artículo 2° de la presente ley, **de acuerdo con las normas previstas en el Estatuto de Contratación Estatal.**

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

¹ Diario Oficial No. 45.791 de enero 14 de 2005.

2. Decisión

ÚNICO. DECLARAR la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones “mediante la figura del contrato de prestación de servicios profesionales”; “de acuerdo con las normas previstas en el Estatuto de Contratación Estatal”; y “[l]os contratos de prestación de servicios profesionales especializados podrán suscribirse con cláusula de exclusividad y no dará lugar en ningún caso a vinculación laboral con la Institución”, contenidas en el artículo 26 de la Ley 941 de 2005, por los cargos analizados en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció en relación con una demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunos fragmentos del artículo 26 de la Ley 941 de 2005. La demanda presentaba señalaba que la vinculación de los defensores públicos mediante contratos de prestación de servicios violaría el artículo 125 de la Constitución Política, según la cual, el empleo público debe proveerse por medio de los sistemas de carrera administrativa, al tiempo que, desconocería los artículos 25 y 53 de la Constitución Política porque la vinculación prevista en la norma acusada constituye una precarización del derecho al trabajo. Finalmente, adujo que se vulneraría el mandato de trato igual de los defensores públicos que, a su juicio, prestan funciones similares a las que ejercen los procuradores judiciales, los fiscales y los personeros públicos quienes son vinculados por concurso de méritos.

Superadas las cuestiones previas de aptitud de la demanda e inexistencia de cosa juzgada, la Corte analizó si las expresiones demandadas del artículo 26 de la Ley 941 de 2005 desconocían el artículo 125 de la Constitución y, en general, el principio de la carrera administrativa; infringían los artículos 25 y 53 de la Constitución y los derechos laborales de los defensores públicos; y si vulneraban el artículo 13 de la Constitución cuando asignaban un tratamiento distinto a los referidos defensores, frente a los empleados de carrera. Así entonces, para resolver de fondo cada uno de los cargos, la Sala recordó: (i) los orígenes y propósitos de la Defensoría Pública; (ii) la jurisprudencia respecto del servicio público y su relación con la carrera administrativa, (iii) el derecho al trabajo y su relación con los contratos de prestación de servicios y, (iv) el derecho a la igualdad en el acceso al empleo público, entre otros aspectos.

En su parte dogmática, la Corporación repasó, entre otros asuntos: **(i)** los orígenes de la Defensoría Pública y su rol según lo discutido en la Asamblea Nacional Constituyente. Luego, recordó que el Sistema Nacional de Defensoría Pública, organizado con la Ley 941 de 2005, tuvo por propósito procurar una igualdad de armas entre el sujeto procesado que no cuenta con recursos económicos para sufragar los servicios de un abogado, y la Fiscalía General de la Nación como entidad encargada de adelantar la acción penal en los términos del artículo 250 de la Constitución Política. **(ii)** Las diferencias entre el empleo público y el servicio público. **(iii)** La importancia de garantizar el mérito en toda forma de vinculación de profesionales del derecho para que presten servicios públicos. En especial, cuando la prestación de un servicio público se da mediante contratos de prestación de servicios de defensoría pública de conformidad con la Ley 80 de 1993. **(iv)** El alcance del derecho al trabajo y cómo el contrato de prestación de servicios es una figura válida siempre que no se use para encubrir relaciones laborales. Presunción que vincula tanto a la administración como al legislador. En tal virtud, este último no puede disponer que servicios personales, subordinados, permanentes y que deban prestarse por parte de empleados de planta, se contraten bajo la modalidad prestación de servicios. Y **(v)** reiteró que para identificar si, en un caso concreto, el legislador contrarió el mandato de trato igual entre iguales, debía acudir al denominado juicio integrado de igualdad.

En la resolución de los cargos planteados, la Corte consideró, entre otras razones, que no se violó:

El principio del mérito y de la carrera administrativa (artículo 125 de la Constitución Política)

Puesto que en los términos del artículo 13 de la Ley 941 de 2005, la Defensoría Pública es un servicio público, la Corte resaltó que el Legislador contaba con un amplio grado de configuración normativa para establecer la forma en que se vincularían o se contratarían, según el caso, los defensores públicos. Al respecto, luego de analizar el trámite legislativo del proyecto que se convirtió luego en la Ley 941 de 2005, la Sala Plena advirtió que en el Congreso de la República se valoraron distintas opciones y se determinó, finalmente, que, por razones de eficacia en la prestación del servicio aludido, los defensores públicos serían principalmente contratistas y no empleados públicos. Al definirse ello, de esa manera, el Legislador no estaba en la obligación de establecer sistemas de carrera, puesto que estos sistemas son usados para proveer empleos públicos y no para contratar a particulares en la prestación de servicios públicos.

Con todo, al margen de lo antedicho, la Sala resaltó que, al expedirse los fragmentos demandados, el Legislador no desconoció el principio del mérito, pues los abogados defensores, aun cuando no se consideren empleados o servidores del Estado, sí deben acreditar las calidades y condiciones que garanticen una defensa técnica calificada, cualificada, oportuna, eficaz y de calidad, lo mismo que el cumplimiento de los principios de selección objetiva, publicidad, transparencia, moralidad, igualdad, participación, libre concurrencia o competencia, responsabilidad, eficiencia, economía y celeridad, entre otros. Esas condiciones, a la luz de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 941 de 2005, deben ser establecidas por el Defensor del Pueblo por medio de un reglamento. Con ello se evita que las contrataciones se rijan por móviles políticos o de otra naturaleza que se desvíen de la prestación del servicio público de defensoría pública.

El derecho al trabajo (artículos 25 y 53 de la Constitución Política)

La Corte destacó, en primer lugar, que la defensoría pública presta un servicio de carácter permanente, lo que no es equivalente a que la representación judicial que cada abogado asume en los asuntos que tiene a su cargo se torne permanente. En ese orden, el servicio puede ser prestado por conducto de profesionales particulares. En segundo lugar, resaltó que con la medida censurada se buscó una prestación eficaz, eficiente y oportuna del servicio público en los términos del artículo 209 de la Constitución. Y, en tercer lugar, añadió que el Legislador optó por garantizar la autonomía e independencia del contratista como cualidad propia de un colaborador de la administración pública en la prestación de servicios. Esto último de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 941 de 2005. Por estas razones, la Corte advirtió que el legislador no procuró ocultar relaciones laborales bajo el ropaje de los contratos de prestación de servicios, y, en consecuencia, no trasgredió los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

En lo referido a las denominadas "cláusulas de exclusividad", la Sala señaló que otorgar la posibilidad de suscribirlas en los contratos de prestación de servicios suscritos con defensores públicos, no necesariamente es contrario a la Constitución. Esto porque ello puede fundarse en móviles razonables, relacionados con la eficacia del servicio público de la Defensoría. Sin embargo, resaltó de manera contundente que aquellas cláusulas no pueden, en modo alguno, servir para ocultar verdaderas relaciones laborales.

El derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución Política)

La Corte advirtió que el derecho a la igualdad no se vulnera con los enunciados normativos censurados porque las similitudes entre los sujetos comparados (defensores públicos // fiscales, procuradores judiciales y funcionarios de las personerías) no son más relevantes que la diferencia que los separa. Esa diferencia fundamental consiste en que el servicio prestado por los defensores públicos no se compara con las funciones previstas para los empleados públicos ni para los servidores del Estado. Ello porque sus obligaciones se desarrollan con autonomía e independencia, y dentro de un proceso judicial no fungen como representantes del Estado, sino de la persona a quien defienden. El defensor, en términos precisos, es una de las partes que se enfrentan en el marco del proceso judicial y lo hace en favor de un particular que, por sus condiciones económicas y materiales, está en la imposibilidad de contratar los servicios personales de un abogado. En cambio, los demás funcionarios citados por el actor sí son representantes del Estado en términos precisos. De allí que los enunciados normativos están asignando un trato distinto a sujetos diferentes, razón por la cual no se trasgrede el derecho a la igualdad.

Con base en estas consideraciones, la Corte Constitucional declaró ajustados a la Constitución Política, por los cargos analizados, los fragmentos demandados que hacen parte del artículo 26 de la Ley 941 de 2005.

4. Salvamento parcial y reserva de aclaraciones

El magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS** salvó parcialmente su voto, la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado Cortés salvó parcialmente el voto por considerar que procedía declarar la inexecutable de la expresión "y no dará lugar en ningún caso a vinculación laboral con la Institución", contenida en el segundo inciso del artículo demandado. Lo anterior porque contiene una presunción contraria a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, al establecer con carácter absoluto, que en ningún caso se reconocerán derechos laborales a los defensores públicos, sin considerar el principio de realidad sobre las formas como parámetro de validez abstracta.

No obstante al reconocer que el Legislador tenía competencia para habilitar el uso de la figura de la contratación por prestación de servicios, como uno de los mecanismos para integrar el servicio nacional de defensoría pública, en particular, en el caso de los defensores públicos, el magistrado disidente concluyó que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, era necesario remover aquella presunción legal que afecta la efectividad del postulado superior en mención, en casos en que

se llegue a debatir el uso del contrato realidad, por configurarse los elementos de una relación de naturaleza subordinada.



DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia