

**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)<sup>1</sup>

*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.**

<sup>1</sup> 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