



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **Luis Guillermo Guerrero Pérez**

E.S.D.

Referencia: expediente **D-12992**. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (inciso primero y parágrafo 2) y artículo 2 de la Ley 1905 de 2018.

Actor: **Adriana Lucero Zapata y Edgar Acero Jiménez**

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

Jorge Kenneth Burbano Villamarin, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**; **Oscar Andrés López Cortés**, actuando como ciudadano, profesor asociado de la Universidad Libre y **miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre**; **Camila Alejandra Roza Ladino e Ingrid Vanessa González**, actuando como ciudadanas abogadas y **miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según auto del 22 de noviembre del 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

I. Norma demandada

Ley 1905 de 2018

(28 de Junio)

“por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogados”

El Congreso de Colombia

Decreta:

ARTÍCULO 1. *Para ejercer la profesión de abogado, además de los requisitos exigidos en las normas legales vigentes, el graduado deberá acreditar certificación de aprobación del Examen de Estado que para el efecto realice el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), directamente o a través de una Institución de Educación Superior acreditada en Alta Calidad que se contrate para tal fin.*

Se entenderá aprobado el Examen de Estado cuando el resultado supere la media del puntaje nacional de la respectiva prueba. En el resultado individual de cada examen, el CSJ señalará la representación porcentual del puntaje obtenido sobre la media nacional.

PARÁGRAFO 1. *Si el egresado o graduado no aprueba el examen, se podrá presentar en las siguientes convocatorias que señale el CSJ hasta tanto obtenga el porcentaje mínimo exigido.*

PARÁGRAFO 2. *La certificación de la aprobación del Examen de Estado será exigida por el Consejo Superior de la Judicatura o por el órgano que haga sus veces para la expedición de la Tarjeta Profesional de Abogado. Para ser representante de una persona natural o jurídica para cualquier trámite que requiera un abogado, será necesario contar con la tarjeta profesional de abogado, que solo se otorgará a quienes hayan aprobado el examen. Para las demás actividades no se requerirá tarjeta profesional.*

ARTÍCULO 2. El requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado establecido en la presente ley se aplicará a quienes inicien la carrera de derecho después de su promulgación.

II. Cargos de inconstitucionalidad

Los demandantes afirman que las expresiones demandadas violan los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución Política (en adelante *ConstPol.*) El derecho a la igualdad se ve vulnerado porque existe una diferencia de trato injustificada respecto a futuros abogados, a quienes se les exige un requisito de idoneidad que no se les exige a otros, como, por ejemplo, servidores públicos o jueces. La violación al derecho a la educación se presenta al exigir una nueva prueba de idoneidad por medio del Examen de Estado. Esto implica que, se puede obtener el título profesional como abogado, más no ser idónea para ejercerla. Y, por último, se desconoce el principio de autonomía universitaria porque se cuestiona la verificación de idoneidad que las universidades hacen.

III. Consideraciones del Observatorio Constitucional de la U. Libre

Conforme a la intervención que presentó este Observatorio respecto al expediente D-12849, mediante el cual también se analizó el artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, se retomarán algunos argumentos para fundamentar la exequibilidad condicionada de las normas objeto bajo estudio. Adicionalmente se hará referencia a la igualdad en relación con la autonomía universitaria.

A. Competencia del legislador para la regulación de los requisitos de idoneidad de las profesiones

El legislador está facultado para restringir o reglamentar las profesiones. La Corte Constitucional (en adelante *CortConst*) ha construido unos criterios derivados del enunciado normativo contenido en el art. 26 inc. 1 orac. 2 *ConstPol.* En el primer criterio la *CortConst* ha sostenido que el Legislador está facultado únicamente a intervenir en el ejercicio de la profesión, pues facultarlo para restringir o reglamentar la elección de la profesión implicaría una afectación al ámbito irreductible de protección y, por tanto, una acción desproporcional¹. El segundo permite la reglamentación y restricción de profesiones u oficios, siempre y cuando, ellas impliquen un riesgo social². El tercer criterio establece que, de acuerdo al art. 26 inc. 1 orac. 1 *ConstPol.*, el Legislador sólo está autorizado para exigir títulos de idoneidad. La exigencia, a su vez, debe respetar estar fundada en razones constitucionalmente legítimas o admisibles ³para evitar posibles vulneraciones a los derechos fundamentales. Para el caso de la profesión jurídica, la *CortConst* manifiesta que, debido al riesgo social, ha sostenido que ella implica un riesgo social⁴, faculta al Legislador a imponer títulos de idoneidad⁵.

B. Juicio integrado de igualdad: test estricto

1. Primer paso: exposición de la cláusula general de igualdad

Tenemos dos grupos de personas que poseen semejanzas y diferencias –estudiantes de derecho y abogados ya graduados–. El primero busca cumplir con los requisitos de grado para poder obtener su título de abogado en la respectiva Universidad - se encuentra en un periodo de formación-; y, el segundo, busca la obtención de la tarjeta

¹ *CortConstST* 346A/2014: „El derecho a escoger profesión u oficio, consagrado en el art. 26 *ConstPol.*, tiene que ser respetado, para que todas las personas puedan seleccionar libremente la actividad a la que van a dedicarse, de acuerdo con su vocación, habilidades e intereses, en condiciones de libertad e igualdad“.

² Véase *CortConstSC* 398/2011.

³ *CortConstSC* 296/2012.

⁴ *CortConstSC* 398/2011.

⁵ *CortConstSC* 398/2011.

profesional una vez titulado como abogado – ya idoneidad para ejercer la profesión-. Por esto, los requisitos de idoneidad para obtener el título deben ser distintos a los requisitos de idoneidad para obtener la tarjeta profesional.

Otra diferenciación es la de los abogados que ya ejercen la profesión, pues demuestran su idoneidad, siempre y cuando no se les haya impuesto sanciones disciplinarias⁶. Ellos no están obligados a soportar esta carga excesiva e injustificada – aprobación de examen adicional- para la lograr la continuidad en el ejercicio de la profesión. En el trato diferenciado debe restringirse en menor medida el derecho a la igualdad, y los demás derechos que se vean involucrados, para no incurrir en afectaciones excesivas⁷.

3. Segundo paso: Tertium comparationis

En la gaceta 646 de 2016, se argumentó que, según la Sala disciplinaria del Consejo superior de la Judicatura, ha aumentado el número de abogados sancionados. Esto por vacíos en su formación académica y a falta de un control académico concreto por parte del Estado. En la gaceta 824 de 2016, en el informe de ponencia ante el Senado, hicieron hincapié en la no afectación de situaciones jurídicas preexistentes a la expedición de la ley, por eso se aplicaría el examen solo para aquellos que después de la promulgación de la ley comenzaran a cursar la carrera de derecho.

4. Tercer paso: Justificación de la diferenciación

El fin propuesto por el Legislador es adoptar una medida que logrará graduar abogados idóneos y de calidad, para que en el ejercicio de la profesión no se viera el menoscabo de los derechos de terceros y la necesidad de brindar a la sociedad una mejor calidad de abogados. La facultad del legislador para expedir leyes sobre esta materia se encuentra justificada en el límite intrínseco que expone el art. 26 inc. 1 orac. 3 *ConstPol*; el riesgo social que tiene el ejercicio de la profesión como abogado.

5. Cuarto paso: Análisis de proporcionalidad de la medida en sentido estricto.

A partir del análisis expuesto, se concluye que, la medida adoptada resulta proporcional, en tanto no excede de manera desproporcional los límites constitucionales cuando el examen deba ser presentado y aprobado para los que inicien su formación pregradual una vez promulgada la ley, pues los estudiantes de derecho tienen una situación fáctica diferente a aquellos que ya son egresados no graduados y los graduados. Con estos últimos se debe adoptar medidas distintas que garanticen sus derechos y situaciones fácticas ya consolidadas por la obtención de un diploma o la tarjeta profesional.

C. En cuanto a la facultad entregada a las universidades acreditadas

Motivo de reparo aparte nos ofrece el hecho de que el examen previsto en el artículo 1 de la ley demandada solo lo puedan realizar las instituciones de educación superior acreditadas en alta calidad. Tal delegación, además de vulnerar el derecho a la igualdad, constituye una medida carente de idoneidad, pues que una universidad se encuentre acreditada en alta calidad no significa que su facultad de derecho cumpla con las condiciones necesarias para diseñar el examen.

⁶ El ejercicio de la profesión de los abogados ha sido regulado por el régimen disciplinario del abogado – ley 1123 de 2007-, mediante el establecimiento de faltas y sanciones. Esto conduce a un control del ejercicio de la profesión.

⁷ *CortConstSC* 296/2012.

En materia de educación superior existen dos tipos de procesos de evaluación a los cuales se someten las IES: el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, reglado en la Ley 1188 de 2008 y en el DR 1295 de 2010. Mediante este proceso el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad que deben cumplir todas las IES si quieren ofertar programas, para lo cual deberán contar con registro calificado. El segundo proceso es el de Acreditación de Alta Calidad, el cual, a diferencia del primero, es voluntario y no constituye un requisito mínimo para que los programas puedan ofrecerse al público.

Es importante tener en cuenta la diferencia de estos dos procesos, dado que una universidad puede obtener acreditación de alta calidad y no obstante el programa de derecho que ofrece no ostentar la misma condición, y viceversa, una universidad puede no estar acreditada en alta calidad pero su programa de derecho gozar de ese reconocimiento.

Por ejemplo, de acuerdo con el *Boletín Estadístico 2016* publicado por Consejo Nacional de Acreditación en ese año⁸, la Universidad del Sinú no contaba con acreditación de alta calidad, sin embargo el programa de derecho que esta universidad ofrece sí gozaba de este reconocimiento a esa fecha. Lo mismo sucedía con la Universidad de Nariño, universidad pública referente en el suroccidente colombiano, cuyo programa de derecho fue acreditado en alta calidad, aunque la Universidad no tenía para aquel entonces el mismo reconocimiento. Y el caso contrario también se presenta en el informe: a la Universidad del Magdalena se le reconoció Acreditación de Alta Calidad el 22 de agosto de 2016, no obstante, su programa de Derecho no se encuentra acreditado en alta calidad. Otro tanto ocurre con la Universidad de Caldas, la cual fue acreditada en alta calidad por seis años conforme a resolución del 14 de diciembre de 2012, pero su programa de derecho a 2016 no se encontraba acreditado en alta calidad.

Si bien la acreditación de alta calidad puede indicar que una IES tiene altos estándares de excelencia, esto no garantiza que su programa de derecho reúne las condiciones para realizar un examen de estado tan relevante para el ejercicio de la profesión como el que exige la ley demandada. Es necesario distinguir la acreditación que se otorga a una universidad de la que se reconoce a sus programas en particular. La experiencia, credibilidad e idoneidad del programa de derecho no se encuentra mermado por el hecho de que la IES que lo ofrece carezca de acreditación de alta calidad. Como tampoco es garantía de idoneidad, credibilidad y experiencia para un programa de derecho, el que la universidad que lo ofrece esté acreditada en alta calidad.

Pero más allá de las diferencias señaladas, no se puede descartar a los programas de derecho no acreditados en alta calidad para efectos de realizar el examen previsto en el artículo 1 de la Ley 1905. De hacerlo ¿no estaría sembrándose un manto de duda sobre el mismo Sistema de Aseguramiento de la Calidad que el Estado previó a través de la Ley 1188? ¿Cómo se puede explicar que una función tan relevante para el ejercicio profesional como es el examen de Estado no lo puedan realizar aquellas universidades cuyos programas de derecho gozan de registro calificado? Y ¿cómo justificar que se excluya de hacer el examen a las universidades cuyos programas de derecho han obtenido la acreditación de alta calidad?

Todos los mantos de duda sobre la intención de la ley demandada podrían cuestionar la legitimidad del examen previsto en la ley, así como podrían conducir a señalamientos

⁸ Nos referimos al documento Boletín Estadístico CNA Cifras del Sistema Nacional de Acreditación a 31 de Diciembre de 2016 Consejo Nacional de Acreditación, disponible en el siguiente enlace: https://www.cna.gov.co/1741/articles-322100_Boletin_2016_def.pdf

según los cuales se busca beneficiar solo a los egresados de las universidades acreditadas en alta calidad.

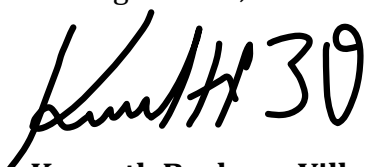
Entregar a las universidades acreditadas en alta calidad la posibilidad de realizar el examen atenta contra el principio de descentralización, pues si se observa el Boletín Estadístico del Consejo Nacional de Acreditación de 2016, tan solo en Bogotá se concentra el 32% de las IES acreditadas en alta calidad, lo que deja a los profesionales de derecho graduados en las demás regiones del país en una clara desventaja frente a los egresados de las dos ciudades principales de Colombia. La razón es simple y tiene que ver con las particularidades propias de la enseñanza del derecho en el país. Si bien es cierto que el título en derecho y los requisitos habilitantes para el ejercicio profesional deben ser los mismos en todo el territorio nacional, es necesario reconocer las particularidades territoriales presentes en la enseñanza del derecho. Por ejemplo, un abogado de la Universidad del Cauca, por los conflictos inter étnicos propios de este departamento, puede desarrollar mayores habilidades y mejores conocimientos de las áreas jurídicas relacionadas con el derecho a la identidad y los derechos de las minorías étnicas, que una persona formada en Bogotá. Así mismo, las universidades en todo el país desarrollan sus programas atendiendo a las necesidades propias de sus regiones, pues es una exigencia en los procesos de aseguramiento de la calidad y de acreditación, que las IES lleven a cabo acciones de extensión para generar impacto social, especialmente en las regiones donde ofrecen los programas.

Permitir que solo las universidades acreditadas, cuya mayoría se encuentra en Bogotá, realice el examen habilitante para el ejercicio profesional del derecho, conduce a desconocer las fortalezas que universidades ubicadas en otras regiones han logrado desarrollar a partir del conocimiento concreto de las problemáticas locales. El enfoque diferencial y territorial que debe caracterizar a legislación nacional en búsqueda de la descentralización, la inclusión y la igualdad, puede llevarse a cabo reconociendo las fortalezas y las competencias de las universidades que trabajan en los territorios apartados de Bogotá, que las habilita para intervenir en la realización del examen necesario para el ejercicio profesional del derecho.

IV. Conclusión

Que se declare constitucionalidad condicionada en el entendido que el examen sea presentado y aprobado por aquellos que inicien la carrera de derecho a partir de la promulgación de la ley y por los abogados que violen el regimen disciplinario del abogado. Además, no solamente las universidades acreditadas en alta calidad podrán intervenir en la realización del examen de Estado habilitante para el ejercicio profesional, sino cualquier facultad de derecho que goce de registro calificado vigente.

De los H. Magistrados, Atentamente.



Jorge Kenneth Burbano Villamarin

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 # 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: jkbv@hotmail.com



Oscar Andrés López Cortés PhD. en Antropología

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre.**

Calle 8 5-80, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas
oscar.lopezc@unilibre.edu.co



Ingrid Vannesa González Guerra

C.C 1.010.227.362.

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional.

Abogada de la Universidad Libre de Colombia



Camila Alejandra Roza Ladino

C.C. 1.022.411.877

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Abogada de la Universidad Libre de Colombia