



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Penal

FABIO OSPITIA GARZÓN

Magistrado Ponente

STP 13388-2022

Tutela de 1ª instancia No. 125651

Acta No. 201

Bogotá D. C., veintitrés (23) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS

Se resuelve la acción de tutela instaurada por **JUAN FELIPE BARROS BORJA** contra la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura, por la presunta vulneración de derechos fundamentales.

A la actuación fue igualmente vinculado el Consejo Superior de la Judicatura.

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Como hechos jurídicamente relevantes se destacan los siguientes:

1. El 29 de junio de 2022, la Institución Universitaria de Colombia confirió a **JUAN FELIPE BARROS BORJA** el título de abogado.

2. El 6 de julio siguiente, el accionante radicó solicitud de inscripción como abogado y expedición de la tarjeta profesional, a través del canal virtual del Sistema de Información –SIRNA-, que para esos efectos dispuso la Unidad de Registro de Abogados –URNA- del Consejo Superior de la Judicatura.

3. Refiere el promotor de la acción que la entidad, el 1º de agosto siguiente, le indicó la imposibilidad de expedir la tarjeta profesional, toda vez que, de conformidad con la Ley 1905 de 2018, debe presentar y obtener la certificación de aprobación del examen de Estado que habilite su inscripción en el Registro de Abogados.

También le informó que, para dar cumplimiento a dicha normatividad, el Consejo Superior de la Judicatura facultó al Director Ejecutivo de Administración Judicial para la suscripción de un convenio interadministrativo con el ICFES, *“con el objeto de definir, construir y validar el marco de referencia para la implementación del examen para ejercer la*

profesión de abogado”, el cual tendrá un término de ejecución de 11 meses.

4. Agrega que a la fecha no existe pronunciamiento del Consejo Superior de la Judicatura sobre la convocatoria a dicho examen, por lo que el argumento para la negación de expedición de su tarjeta profesional es solo atribuible a la entidad demandada, que no ha adelantado las acciones encaminadas a dar cumplimiento a lo normado en la Ley 1905 de 2018.

Explica que la decisión de negar su pretensión le impide desarrollar las actividades propias de su profesión, específicamente, continuar realizando la labor de sustanciación de casos en la empresa Clínica Jurídica Colombiana S.A.S, en donde actualmente labora y en la que se le exige la tarjeta profesional para el desarrollo de la actividad de la cual deriva su sustento.

De igual forma, advierte que se encuentra suscrito en el SIMO con el fin de inscribirse en la convocatoria de la Comisión Nacional del Servicio Civil de entidades del orden nacional 2022, cuya fecha de cierre es el 25 de agosto próximo, siendo requisito para los abogados tener la tarjeta profesional vigente.

5. En virtud de la situación fáctica descrita, el accionante pretende el amparo de los derechos fundamentales al *“trabajo, en conexidad con el mínimo vital, estabilidad laboral reforzada, la salud y seguridad social”*, en

consecuencia, se ordene a la entidad accionada expedir la tarjeta profesional de abogado.

TRÁMITE DE LA ACCIÓN

La demanda fue admitida el 05 de agosto de 2022 y se dispuso correr traslado de la misma a la entidad accionada y a la vinculada, que durante el término concedido se pronunciaron así:

La **Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia** informó que, en cumplimiento a lo dispuesto en los Acuerdos Nos. 002 de 1996 y 11354 de 2019, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, el proceso de trámite para la inscripción y expedición de la *Tarjeta Profesional de Abogado* se sometió al control riguroso de las exigencias legales y reglamentarias que aseguren la emisión de un documento idóneo.

Preciso que, con el ánimo de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1905 de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura autorizó al Director Ejecutivo de la Administración Judicial para que suscribiera un convenio interadministrativo con el ICFES, con el fin de establecer el marco de referencia para la implementación del examen para ejercer la profesión de abogado.

Mencionó que el Convenio en mención consta de 3 fases, desarrollándose en la actualidad la fase I con un plazo de ejecución de 11 meses, el que culminará con la entrega y

presentación al Consejo Superior de la Judicatura de las especificaciones de la prueba. Además, aclaró que la implementación del examen se tiene proyectada para el año 2024.

En relación con el caso del ciudadano **JUAN FELIPE BARROS BORJA**, informó haber solicitado, a través del correo regnal@cendoj.ramajudicial.gov.co, su inscripción como abogado y la expedición de la tarjeta profesional.

Pero debido a que el peticionario inició sus estudios con posterioridad a la promulgación de la Ley 1905 de 2018, esa Unidad se encuentra imposibilitada para expedirle la tarjeta profesional de abogado, mientras no presente y obtenga la certificación de aprobación del examen de Estado exigido por la nueva normatividad.

Explicó que, atendiendo la duración de los programas de derecho, se tenía previsto que el primer grupo de estudiantes objeto del mentado examen sería el de los egresados en el primer semestre de 2024, sin que fuera previsible que algunas instituciones educativas redujeran sus periodos académicos, como ocurre en el presente caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante oficio del 08 de junio de 2022 solicitó al subdirector del SNIES del Ministerio de Educación Nacional información sobre los programas y facultades de derechos activos que operan en el país y cuentan a la fecha con aprobación de dicha cartera ministerial. De acuerdo con la respuesta ofrecida, logró

verificar que la Institución Universitaria de Colombia tiene registro académico vigente para la carrera de derecho.

En vista de ello, solicitó a la institución universitaria información sobre la duración del programa de derecho, sin que se haya emitido pronunciamiento alguno por parte de sus directivas.

Indicó, finalmente, que presentaría a consideración del Consejo Superior de la Judicatura, en la sesión de agosto 18 del presente año, un proyecto de acuerdo que regule el procedimiento de expedición de las tarjetas profesionales de abogados con vigencia temporal, hasta la aplicación y certificación del examen de Estado contemplado en la Ley 1905 de 2018.

Aportó copia del oficio enviado a **JUAN FELIPE BARROS BORJA**, mediante el cual le informa sobre el particular.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

De conformidad con el artículo 1° del Decreto 333 de 2021 que, modificó el artículo 1° numeral 8°, del Decreto 1065 de 2015, la Sala de Casación Penal es competente para resolver la presente tutela en primera instancia, por dirigirse contra el Consejo Superior de la Judicatura y su Unidad

Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia
URNA.

Problema jurídico

Consiste en determinar si la Unidad Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia –URNA– vulneró los derechos fundamentales de **JUAN FELIPE BARROS BORJA**, al negar la expedición de la tarjeta profesional de abogado, con el argumento que previamente debe presentar y aprobar el examen de Estado dispuesto en la Ley 1905 de 2018.

Además, se verificará si el Consejo Superior de la Judicatura, al no adelantar las actuaciones necesarias para garantizar la programación del aludido examen de Estado para los años 2022 y 2023, vulnera garantías superiores del accionante.

Análisis del caso

1. La acción de tutela es un mecanismo judicial creado por el artículo 86 de la Constitución Política para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública, o los particulares en los casos establecidos en la ley.

2. Actuación de la Unidad Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia URNA.

2.1. El accionante **JUAN FELIPE BARROS BORJA** afirma que la Unidad Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia URNA, vulneró sus derechos fundamentales al “*trabajo, en conexidad con el mínimo vital, estabilidad laboral reforzada, la salud y seguridad social*”, en razón a que le negó la solicitud de expedición de la tarjeta profesional de abogado, por no cumplir la exigencia de presentación y aprobación del examen de Estado contemplado en la Ley 1905 de 2018, aún no implementado por el Consejo Superior de la Judicatura.

2.2. En el trámite de la acción, la Unidad Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia informó que la decisión de negar la expedición de la tarjeta profesional reclamada por el actor, obedece a que el peticionario inició los estudios académicos el 14 de febrero de 2019, esto es, luego de la promulgación de la Ley 1905 de 2018 y, por tanto, le es exigible la presentación y aprobación del examen de Estado.

Señaló que debido a que los programas de derecho duran normalmente 5 años, se presupuestó por parte del Consejo Superior de la Judicatura la aplicación del examen de Estado para el año 2024, para cuya materialización se encuentra desarrollando las gestiones pertinentes a través de un convenio interadministrativo con el ICFES.

Precisó, igualmente, que ante la constatación de la existencia de instituciones educativas que tenían periodos

académicos inferiores al presupuestado, se disponía a presentar al Consejo Superior de la Judicatura un proyecto de Acuerdo que regule lo atinente a la expedición de tarjetas profesionales con vigencia temporal, hasta tanto se aplique el examen de Estado.

2.3. El artículo 1º de la Ley 1905 de 2018, cuyo contenido motiva la presente acción de tutela, establece que *“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).”*

En la sentencia C-594 de 2019¹, la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible este artículo, *“... bajo el entendido de que el requisito de aprobar el examen de Estado sólo es exigible al graduado que pretenda ejercer la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado”*.

El artículo 2º, por su parte, dispone que *“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. [...]”*

Esta norma fue declarada exequible por la Corte

¹ En esa misma providencia declaró inexecutable la expresión: *“directamente o a través de una Institución de Educación Superior acreditada en Alta Calidad que se contrate para tal fin”*, contenida en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 1905 de 2018.

Constitucional en la Sentencia C-138 de 2019, donde sobre su razón de ser y vigencia se dijo:

74. En el desarrollo del mencionado juicio, la Corte consideró que (i) la disposición demandada se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante; y, además, que (ii) el medio elegido por el legislador es efectivamente conducente para alcanzar dicha finalidad. En desarrollo de dichas conclusiones, la Sala Plena recordó el papel que cumple el abogado en el Estado Social y Democrático de Derecho, así como también la importancia del control que respecto del ejercicio de esa profesión deben llevar a cabo las autoridades públicas, en búsqueda del interés general y la protección de los derechos de terceros. De esta forma, en desarrollo del artículo 26 Superior (libertad de escoger profesión u oficio), en el caso de la abogacía le es dado al legislador exigir títulos de idoneidad, toda vez que, dicha profesión implica un riesgo social. Ello es así, justamente, porque la conducta individual del abogado se encuentra vinculada a la protección del interés general o común, de manera que el ejercicio inadecuado o irresponsable de la profesión, puede proyectarse negativamente sobre la efectividad de diversos derechos fundamentales de terceros, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia, así como también, poner en entre dicho la vigencia de principios constitucionales de interés general, orientadores de la función jurisdiccional, tales como la eficacia, la celeridad y la buena fe.

75. Finalmente, en cuanto a la vigencia de la norma demandada, encontró la Corte plenamente ajustado a la Constitución el que el requisito de idoneidad sea aplicable exclusivamente a quienes inicien la carrera de derecho después de su promulgación.”

2.4. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 1905 de 2018 y lo consignado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-138 de 2019, la presentación y aprobación del examen de Estado resulta exigible a los estudiantes que iniciaron sus estudios después de la promulgación de la Ley.

2.5. **JUAN FELIPE BARROS BORJA** inició los estudios académicos el 14 de febrero de 2019, esto es, con

posterioridad a la promulgación de la ley, razón por la cual para el ejercicio de *“la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado”*, le resulta exigible la presentación y aprobación del examen de Estado, regulado en dicha normatividad.

2.6. En las anotadas condiciones, la determinación de la Unidad Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia encuentra soporte en la normatividad vigente y se ajusta a los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en las decisiones C-138 y C-594 de 2019.

Siendo así, debe entenderse que la Unidad Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, pues no resulta posible acceder a la pretensión de la tarjeta profesional de abogado sin exigir el cumplimiento del nuevo requisito legal.

3. Actuación del Consejo Superior de la Judicatura.

3.1. El Consejo Superior de la Judicatura no contestó la acción de tutela, pero de la información recopilada se pudo establecer que esa Corporación y el ICFES vienen desarrollando las labores presupuestales y administrativas para la aplicación del examen de Estado, el cual se encuentra previsto para el año 2024, es decir, para dentro de dos años, tardanza que resulta intolerable para quienes, i) cumplieron las exigencias universitarias, ii) se encuentran graduados y

iii) no pueden acceder a su inscripción en el Registro Nacional de Abogados por no acreditar el requisito contemplado en la Ley 1905 de 2018.

3.2. Frente a esta realidad, la Unidad Nacional de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia manifestó haber presentado al Consejo Superior de la Judicatura un proyecto de acto administrativo planteando la posibilidad de habilitar la expedición de una tarjeta profesional temporal para los graduados de las instituciones educativas que se encuentren en la misma situación del accionante, mientras se materializa la aplicación del examen de Estado, conforme a las previsiones de la Ley 1905 de 2018.

3.2.1. Para el momento de aprobación de esta providencia, no se ha allegado por parte de las autoridades accionadas ninguna decisión administrativa que brinde solución a la problemática de **JUAN FELIPE BARROS BORJA**.

3.3. Por mandato de la Ley 1905 de 2018, la responsabilidad de la realización del mencionado examen de Estado recae en el Consejo Superior de la Judicatura, autoridad que, por motivos que se desconocen, no adelantó las actuaciones requeridas para garantizar su realización al término de los estudios de quienes quedaban cobijados por el nuevo sistema y por la exigencia de aprobar el examen de Estado para la expedición de la tarjeta profesional.

Esta anómala situación genera la imposibilidad actual

para el accionante de i), presentar el examen de Estado de la Ley 1905 de 2018 y, ii) lograr su inscripción como abogado litigante para el ejercicio de *“la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado”*.

3.4. Es de destacarse que el actor ya cuenta con un título profesional de abogado emitido por la Institución Universitaria de Colombia y que la omisión del Consejo Superior de la Judicatura de programar en tiempos razonables la realización del examen de Estado, para el cumplimiento de una exigencia impuesta por el mismo Estado, implica una vulneración manifiesta del derecho al trabajo y al libre ejercicio de la profesión, que no tienen por qué soportar.

3.5. Exigirle al accionante que espere hasta el año 2024, o más allá, mientras el Consejo Superior de la Judicatura le brinda la oportunidad de presentar el examen de Estado, resulta ser no solo una carga desproporcionada, sino inaudita, pues no se concibe que después de 4 años de vigencia de la ley que exige el requisito, no se haya implementado el sistema para garantizar su cumplimiento, y, adicionalmente, que los efectos adversos de la ineficiencia del Estado se trasladen al usuario.

3.6. En las anotadas condiciones, se torna procedente tomar medidas transitorias que permitan garantizar los derechos del accionante, siendo razonable y adecuada la propuesta de la Unidad Nacional de Registro de Abogados y

Auxiliares de la Justicia, en el sentido de disponer la expedición de una tarjeta profesional de abogado con vigencia temporal, hasta que se realice el primer examen de Estado.

En consecuencia, se ordenará al Consejo Superior de la Judicatura que, a través de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de este fallo, disponga la expedición de la tarjeta profesional de abogado con vigencia temporal a nombre de **JUAN FELIPE BARROS BORJA**, mientras se realiza el primer examen de Estado de que trata la Ley 1905 de 2018.

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL, Sala Segunda de Decisión de Tutelas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

1. AMPARAR los derechos fundamentales al libre ejercicio de la profesión y trabajo de **JUAN FELIPE BARROS BORJA**.

2. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, a través de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de este fallo, disponga la

expedición de la tarjeta profesional de abogado con vigencia temporal a nombre de **JUAN FELIPE BARROS BORJA**, hasta tanto se realice el primer examen de Estado de que trata la Ley 1905 de 2018.

3. NOTIFICAR esta providencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y, de no ser impugnada, remítase la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 *ibidem*.

Notifíquese y cúmplase.

FABIO OSPITIA GARZÓN

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

HUGO QUINTERO BERNATE

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria