



Bogotá, D.C., 29 OCT 2018

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.



REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° de la Ley 1905 de 2018, “*Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogado*”.

Demandante: Carlos Alberto Santiago Riveros

Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Expediente D-12849

Concepto No. 006476

De conformidad con lo previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Carlos Alberto Santiago Riveros, quien en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 ibídem, solicita que se declare la inexecutable del artículo 2° de la Ley 1905 de 2018, “*Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogado*”, cuyo texto se transcribe a continuación (se subraya lo demandado):

“Ley 1905 de 2018

(Junio 28)

Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogado

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

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”.*

1. Planteamientos de la demanda

El actor pretende que la Corte Constitucional declare la exequibilidad condicionada del artículo acusado, porque considera que vulnera el principio del derecho a la igualdad (art. 13 C.P.). Sostiene que el certificado de haber aprobado el examen de Estado previsto por la ley en referencia garantiza la

idoneidad de los abogados, dado que se trata de una profesión con alto riesgo social. Explica que la norma impugnada exige dicho requisito de idoneidad "únicamente al estudiante recién graduado". A juicio del demandante, esa exigencia debe extenderse "a los que ya se graduaron", pues debe prevalecer el interés general sobre el particular, debido a la alta incidencia social de la profesión, y en ese sentido pide la declaratoria de exequibilidad condicionada del precepto impugnado.

Aduce que ni en la ley ni en su exposición de motivos hay razones que justifiquen este trato diferenciado que vulnera la igualdad formal. Para sustentar este argumento cita la Sentencia C-220 de 2017.

Considera que existe un tratamiento desigual, toda vez que la norma establece dos categorías de profesionales del derecho, pues "[r]evestir a los primeros de una obligación [aprobar el examen de Estado] y no a quienes ya se graduaron, hace que los segundos (quienes ya tienen la tarjeta), no se les pueda evaluar sus criterios de idoneidad, y pueda poner en riesgo al conglomerado social".

Finalmente, explica que de conformidad con la Sentencia C-035 de 2016, "en el ejercicio de habilitaciones profesionales no existen derechos adquiridos", y asevera que esta afirmación es aplicable al caso concreto, porque el requisito de idoneidad se exige para la expedición de la tarjeta profesional, que es una habilitación para litigar y/o representar jurídicamente a las personas, pero no es una condición para acceder al título profesional. Por esta razón, en su criterio, respecto de la norma en cuestión, no se puede aplicar el concepto de derechos adquiridos.

2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos de la demanda –aunque cabe anotar que la redacción de la misma es un tanto confusa– corresponde a la Corte Constitucional resolver si la norma acusada (artículo 2° de la Ley 1905 de 2018), al exigir la certificación de la aprobación de un examen de Estado como requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, solo a quienes no hubieren iniciado sus estudios después de promulgación de la referida ley, vulnera el principio de igualdad (arts. 1 y 13 C.P.), en tanto que quedan excluidos de dicho requisito quienes ya hubieren comenzado o terminado sus estudios o hayan obtenido su título.



Concepto No. 005476

3. Análisis constitucional

El Ministerio Público considera que la norma impugnada no vulnera el principio de igualdad (art. 13 C.P.). Para sustentar lo anterior, se analizarán los siguientes aspectos: **3.1.** Contenido y alcance de la disposición demandada; y **3.2.** El derecho a la igualdad en el caso sub examine.

3.1. Contenido y alcance de la disposición demandada y su contexto normativo

El artículo 26 constitucional, que desarrolla el derecho a escoger profesión u oficio y ejercerlo en condiciones de libertad e igualdad, establece que la ley puede exigir títulos de idoneidad¹. En desarrollo de su reconocida potestad de configuración legislativa, como órgano de representación democrática, el Congreso puede regular el ejercicio de las profesiones y oficios con un cierto grado de discrecionalidad, pero su decisión:² a) debe ser razonable y proporcionada al punto que no anule o afecte gravemente los derechos a ejercer una profesión y al trabajo (material); b) ha de respetar la reserva de ley; y c) debe considerar los límites procedimentales expresamente reconocidos por la jurisprudencia constitucional.

La medida prevista en la Ley 1905 de 2018 es el resultado de la referida competencia constitucional asignada al legislador, que comprende la de establecer requisitos para el otorgamiento de la tarjeta profesional –en este caso de abogado, como forma de controlar el ejercicio de una profesión, con la finalidad de reducir las contingencias sociales que ella puede comportar.

En concreto, el artículo 2° de la Ley 1905 de 2018 establece que el “requisito de idoneidad” para el ejercicio de la profesión de abogado se aplicará a quienes inicien la carrera de derecho después de su promulgación. Este requisito

¹ “Es claro que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de algunas profesiones a fin de obtener certificación sobre la cualificación del sujeto para ejercer una tarea determinada”. (Corte Constitucional. Sentencia C-670/02 M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett) Si el legislador considera que para el ejercicio de determinada profesión u oficio, se requiere ostentar un “título” que denote la idoneidad que a su juicio tal ejercicio requiere, puede exigirlo, porque está autorizado por el artículo 26 constitucional y, con base en idéntica facultad, podría aceptar el otorgado por los establecimientos universitarios que imparten tal formación, sin perjuicio de establecer requisitos adicionales y valoraciones que comprueben los conocimientos y aptitudes del egresado de acuerdo con la necesidad social imperante (Corte Constitucional. Sentencia C-1053/01 M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis).

² Corte Constitucional. Sentencia C-087/98. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz; En otro pronunciamiento, la Corte Constitucional dijo: “Es claro que el legislador está expresamente autorizado para intervenir en el ejercicio del derecho fundamental de escoger profesión u oficio. Pero dadas las garantías de igualdad y libertad que protegen este derecho, las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos, so pena de vulnerar el llamado ‘límite de los límites’, vale decir, el contenido esencial del derecho que se estudia” (Corte Constitucional, sentencia C-606 de 1992. MP. Dr. Ciro Angarita Barón).

consiste en la certificación de la aprobación de un examen de Estado que debe realizar el Consejo Superior de la Judicatura, en forma directa o a través de la contratación de una Institución de Educación Superior acreditada en alta calidad, de conformidad con el artículo 1° de dicha ley.

Adicionalmente, el párrafo 2° del art. 1° señala que el Consejo Superior de la Judicatura exigirá la certificación de la aprobación del examen de Estado para la expedición de la tarjeta profesional de abogado, y que este documento es necesario únicamente para ser representante de una persona natural o jurídica en cualquier trámite que requiera la actuación de un abogado.

Por otra parte, el artículo 3° del Decreto Ley 196 de 1971, *“Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”*, establece que *“[e]s abogado quien obtiene el correspondiente título universitario de conformidad con las exigencias académicas y legales”*. Así mismo, el artículo 5° de este mismo estatuto establece que *“(…) es requisito para la inscripción haber obtenido el título correspondiente, reconocido legalmente por el Estado”*. Finalmente, el artículo 16 señala que el aviso de inscripción debe contener, entre otras cosas, el número de la tarjeta profesional.

Así pues, a partir de una interpretación sistemática de la disposición acusada con los otros artículos que integran la Ley 1905 de 2018, y algunas normas del estatuto de la abogacía, se deriva que el nuevo requisito para el ejercicio de esa profesión, tiene incidencia en la expedición de la tarjeta profesional de quienes inicien la carrera de Derecho bajo la vigencia de la ley, y que este documento únicamente es exigible para la representación en los trámites que requieran la intervención de un abogado.

3.2. La igualdad en el caso sub examine

Debe dilucidarse si el artículo 2° de la Ley 1905 de 2018, en relación con la exigencia de un nuevo requisito de idoneidad para la expedición de la tarjeta profesional, viola el derecho a la igualdad formal ante la ley, pues según la demanda, se excluye injustificadamente de su aplicación a quienes ya obtuvieron título, culminaron su plan de estudios, o lo iniciaron antes de la promulgación de la ley.

Al respecto es importante tener presente que el artículo 13 de la Constitución Política establece que *“todas las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*.



Concepto No. 006476

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha estimado que *“El legislador puede imponer requisitos para el ejercicio profesional a los egresados de la carrera de derecho, siempre que los mismos estén encaminados a proteger el interés general involucrado en dicho ejercicio”*⁷. Esto último lo ha afirmado la Corte Constitucional en relación con los exámenes de Estado para quienes hubieren culminado el programa de Derecho. Pero lo anterior, como equivocadamente lo entiende el demandante, no supone que exista un deber del legislador de extender siempre los nuevos requisitos para el ejercicio de una profesión, y de la abogacía en particular, a los egresados o a los que estén cursando sus estudios después de la promulgación de la norma.

En este caso, la regla de vigencia que trae la disposición en cuestión resulta altamente razonable frente a este grupo de personas, pues va encaminada a no afectar sus legítimas expectativas.

Ahora bien, sobre la supuesta afectación o impacto social que pudiera producir la norma impugnada, debe decirse que el actor parte de un supuesto erróneo, y es considerar que el único requisito de idoneidad es precisamente el señalado por esa nueva disposición. Desconoce el demandante que existen otros requisitos y condiciones que ha impuesto el ordenamiento jurídico antes de la expedición de la Ley 1905⁸, para efectos de velar por la idoneidad de los profesionales del Derecho, relativos a la verificación de las condiciones de calidad de los programas de derecho, pruebas estatales, preparatorios, judicatura, monografías, etc.; particularmente esta profesión ha sido objeto de vieja data de múltiples regulaciones, teniendo en cuenta que la profesión *“se orienta a concretar importantes fines constitucionales”* y que su indebida práctica *“pone en riesgo la efectividad de diversos derechos fundamentales, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho de petición, el derecho a la defensa y, especialmente, el acceso a la administración de justicia, así como la vigencia de principios constitucionales que deben guiar la función jurisdiccional, como son la eficacia, la celeridad y la buena fe”*⁹.

De manera que tanto los estudiantes que comenzaron su carrera antes de la vigencia de la ley en cuestión, así como los egresados, deben en todo caso cumplir con las condiciones para acreditar su conocimiento y aptitud en la ciencia jurídica para efectos de obtener el diploma, y luego cumplir con los requisitos que la legislación que les es aplicable exige para la expedición de la tarjeta profesional. Y además, se considera que el examen de la medida

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1053/01. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

⁸ Ver recuento histórico de estos requisitos en Colombia desde 1918, que hace la Sentencia C-1053 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁹ Cfr. Sentencia C-290 de 2008.



Concepto No. 006476

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, en desarrollo del referido principio, *“corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones fácticas que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles”*³.

La jurisprudencia constitucional ha optado por emplear el denominado *test de igualdad*, encaminado a evaluar si un tratamiento legislativo diferenciado –que en sí mismo no implica una violación a la igualdad– es legítimo, razonable y acorde con la Constitución. En aplicación de esta metodología, que varía según el grado de intensidad que se le dé, *“la primera condición que el juez constitucional debe verificar es que la norma otorgue un trato diferente a personas que se hallen en la misma situación de hecho. Si ello ocurre, entonces debe examinar si el tratamiento desigual persigue alguna finalidad constitucionalmente válida que lo justifique y si la limitación al derecho a la igualdad es adecuada para alcanzar tal finalidad. Además, establecer que dicha restricción sea ponderada o proporcional stricto sensu”*⁴.

El Ministerio Público considera que los estudiantes que no habían iniciado sus estudios de Derecho ante de la vigencia de la ley en cuestión, por una parte; y los que ya lo habían hecho u obtuvieron su título profesional para ese momento, no son dos grupos que se encuentren en la misma condición fáctica, y el no cumplimiento de esta condición *“impide que se desarrolle dicho test, [toda vez que] la Corte ha precisado que el derecho a la igualdad que consagra la Constitución es objetivo y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales”*⁵.

Para la Procuraduría las personas que ya habían comenzado sus estudios, así como quienes obtuvieron su título de abogado, si bien no tienen un derecho adquirido frente a las condiciones para obtener su tarjeta profesional⁶, sí tienen expectativas legítimas al respecto.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1116 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-822 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1116 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁶ La jurisprudencia constitucional ha sostenido que *“[e]n algunas ocasiones y para poder garantizar la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido. Pero a pesar de ello, ante el fenómeno del tránsito legislativo, deben ser protegidas las situaciones jurídicas concretas y consolidadas a partir del cumplimiento de los supuestos fácticos de la ley vigente al momento del acto”*. Corte Constitucional. Sentencia C-670/02. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



Concepto No. 006476

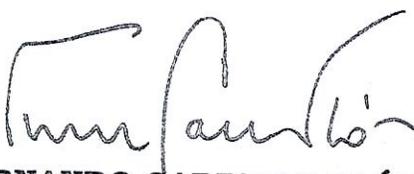
cuestionada en este caso debe ser particularmente flexible, dado que *“no es aceptable considerar, por ejemplo, que existe una violación a la igualdad por el factor temporal, debido a que las leyes, en épocas distintas, han regulado de manera diversa una actividad profesional”*¹⁰.

Así las cosas, se estima que la regla de vigencia que se analiza corresponde a una opción legislativa válida que se enmarca dentro del amplio margen de configuración que tiene el órgano representativo al desarrollar lo dispuesto en el artículo 26 superior, que no vulnera el derecho a la igualdad en tanto los grupos que indica el demandante no están en las mismas circunstancias fácticas, ni la medida pone en riesgo el interés general dado que no es el único requisito de idoneidad que existe en el sistema jurídico para efectos de obtener la tarjeta profesional.

4. Conclusión

Por lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el artículo 2° de la Ley 1905 de 2018, *“Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogado”*.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

LO
LOM/avm

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-191 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

