

Sentencia C-201/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA PROFESION DE ABOGADO-Estar a lo resuelto en Sentencia C-138 de 2019

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición en relación con el cargo por vulneración del derecho a la igualdad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia en los cargos

Referencia: Expediente D-12920

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

Demandante:
Diana Paola Blanco Gutiérrez

Magistrado Sustanciador:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y conforme a los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Por medio de Auto del 19 de octubre de 2018, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda de la referencia, dispuso su fijación en lista, hizo las comunicaciones previstas en los artículos 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991 y en el artículo 2 b) del Decreto 1365 de 2013, y dio traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiese el concepto a su cargo. Este auto fue notificado por el estado número 180 del 23 de octubre de 2018.

En la secretaría general de este tribunal se recibieron, en orden cronológico, las siguientes intervenciones: 1) la de la Universidad Surcolombiana¹, 2) la de la Corporación Excelencia en la Justicia², 3) la de la Universidad de Antioquia³, 4) la Ministerio de Justicia y del Derecho⁴ y 5) la intervención conjunta de las Universidades de los Andes, del Norte, EAFIT e ICESI⁵. También se recibió el Concepto 6504 del 13 de diciembre de 2018 rendido por el Procurador General de la Nación⁶.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto que contiene la norma legal demandada, según aparece publicado en el Diario Oficial 50.638 del 28 de junio de 2018, es el siguiente:

“LEY 1905 DE 2018

(junio 28)

Diario Oficial No. 50.638 de 28 de junio de 2018

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. 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.

¹ El concepto técnico fue elaborado por el ciudadano Leonel Sanoni Charry Villalba, en su condición de Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, y por el ciudadano Jaime León Quintero Mejía, en su condición de miembro de la Clínica Jurídica de dicha facultad. Folios 30 a 46 del cuaderno principal.

² Interviene el ciudadano Hernando Herrera Mercado, director ejecutivo de la corporación. Folios 48 a 49 del cuaderno principal.

³ El concepto técnico lo suscribe el ciudadano Luquegi Gil Neira, en su condición de Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la universidad. Folios 51 a 53 del cuaderno principal.

⁴ Interviene el ciudadano Néstor Santiago Arévalo Barrero, en su condición de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, en ejercicio de la delegación hecha en la Resolución 641 de 2012. Folios 54 a 57 del cuaderno principal.

⁵ El concepto técnico lo suscriben los ciudadanos Catalina Botero Marino, Silvia Margarita Gloria de Vivo, Camilo Piedrahita Vargas y Adolfo Jerónimo Botero Marino, en su condición de decanos de las facultades de derecho de las Universidades de los Andes, del Norte, EAFIT e ICESI, respectivamente. Folios 96 a 106 del cuaderno principal.

⁶ Folios 74 a 85 del cuaderno principal.

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 2o. 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.

ARTÍCULO 3o. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.”

III. Demanda, Intervenciones y Concepto de la Vista Fiscal

A partir del análisis del sentido y alcance de la demanda, se procederá a sintetizar las intervenciones recibidas, las cuales se agruparán en dos categorías: las que consideran que la demanda carece de aptitud sustancial y las que solicitan que la norma demandada se declare inexecutable. Cumplida esta tarea se presentará el concepto rendido por el Procurador General de la Nación.

1. La demanda⁷

La ciudadana demandante considera que la norma legal demandada es incompatible con las normas previstas en los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución Política.

1.1. En cuanto al artículo 13 Superior, a su juicio, la ley incurre en tres discriminaciones injustificadas al: 1) exigir el requisito a las personas que se vayan a dedicar al litigio y no exigirlo a quienes se vayan a dedicar a la asesoría, siendo ambas conductas propias del ejercicio de la profesión; 2) exigir el requisito sólo a los futuros estudiantes de derecho y no a los actuales y los que ya obtuvieron su grado; y 3) exigir para la aprobación del examen y, por tanto, para cumplir con el requisito, resultados desiguales, pues estos dependen de la media del puntaje nacional en cada caso.

1.2. En cuanto al artículo 67 de la Carta, se cuestiona que la ley, en lugar de garantizar el derecho a la educación, lo que hace es poner trabas y obstáculos a quienes “*deseen ejercer la profesión de abogados*”. El no tener una tarjeta profesional, les impide a las personas, además, acceder a formación de postgrado.

⁷ Folios 1 a 6 del cuaderno principal.

1.3. En relación con el artículo 69 de la Constitución, destaca que la ley desconoce la autonomía universitaria, pues pone en entredicho la idoneidad de los profesionales que han culminado con éxito su formación. En efecto, con este nuevo requisito, en la práctica se priva a las universidades de la competencia que tienen para otorgar un título profesional que habilite para el ejercicio de la profesión. De ahí que la demanda sostenga que:

“En conclusión a este punto, esta ley es un voto de desconfianza a la educación superior que es controlada por el mismo Estado; puesto que como mencionaba anteriormente si la institución ya cuenta con un registro calificado para otorgar el título de abogado[,] puede perder todo este trasegar por un resultado desfavorable de un examen de Estado que más que contribuir a la calidad de la educación, contribuye a la frustración de los futuros profesionales y al desprestigio no solo de las instituciones educativas sino principalmente de las personas y sus familias que han dedicado años de esfuerzo y sacrificio para poder ejercer la profesión de abogado”.

2. Las intervenciones

Dos intervinientes: la Corporación Excelencia en la Justicia y el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuestionan la aptitud sustancial de la demanda⁸. Los intervinientes restantes: la Universidad Surcolombiana, la Universidad de Antioquia, y la Universidades de los Andes, del Norte, EAFIT e ICESI sostienen que las normas demandadas deben declararse inexecutable. En el caso de estas últimas universidades se solicita además, de manera subsidiaria, que se declare la exequibilidad condicionada el artículo 1 de la Ley 1905 de 2018, *“en el entendido de que el Examen de Estado allí ordenado debe ser realizado de común acuerdo por un grupo independiente de expertos vinculados a todas las instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad con programas de Derecho acreditados de alta calidad, en un proceso deliberativo y participativo que incluya diferentes visiones del Derecho, su educación y evaluación”.*

2.1. Intervenciones que cuestionan la aptitud sustancial de la demanda

2.1.1. La Corporación Excelencia en la Justicia considera que la demanda no satisface la carga argumentativa necesaria para que pueda ser estudiada de fondo. En concreto, considera que el cargo relativo a la igualdad carece de certeza, especificidad y suficiencia, pues se limita a presentar supuestos alcances de la norma, sin que se muestre su incompatibilidad con la Carta y, mucho menos, se satisfagan los elementos necesarios para hacer un juicio de igualdad. En cuanto a lo relativo a la autonomía universitaria y a la educación, la demanda carece de certeza y especificidad, pues se trata de situaciones de hecho deducidas por la demandante que *“no responden a interpretaciones que se puedan derivar de la norma acusada”* y, en todo caso, no se muestra de qué manera esto pueda resultar incompatible con la Carta.

⁸ Este asunto se resolverá como cuestión previa. Infra 4.2.2.

2.1.2. El Ministerio de Justicia y del Derecho también considera que la demanda carece de certeza y, agrega, de pertinencia. A su juicio la demanda se funda en una interpretación subjetiva que no corresponde en realidad al sentido y alcance de la ley y más que mostrar su incompatibilidad con la Constitución, se ocupa de argumentar su inconveniencia.

2.2. Intervenciones que solicitan que se declare la inexequibilidad de la norma demandada

2.2.1. La Universidad Surcolombiana plantea algunos elementos de juicio no contenidos en la demanda. El primero es el de la existencia de un vicio en la formación de la ley, consistente en haberse desconocido la reserva de ley estatutaria. Esto habría ocurrido porque, al afectar el núcleo esencial del derecho fundamental a ejercer una profesión u oficio, no se podía seguir el procedimiento previsto para las leyes ordinarias. El segundo es la vulneración del principio de separación de poderes, pues la vigilancia de la calidad de la educación es una competencia constitucional del Presidente de la República y no del Consejo Superior de la Judicatura o del órgano que haga sus veces. El tercero es que se desconoce el principio democrático o de participación, pues ni las universidades ni los estudiantes fueron convocados al proceso legislativo, pese a que la decisión a tomar les afecta directamente.

En cuanto a la demanda, señalan que la norma legal no resulta armónica con las normas constitucionales, en tanto las medidas que ella contempla no son necesarias para lograr el fin buscado. Agrega que carece de sentido que una universidad acreditada como de alta calidad, pueda llegar a ser la que verifique la idoneidad de los graduados de otras universidades también acreditadas como de alta calidad.

2.2.2. La Universidad de Antioquia destaca que la aprobación del examen, según su diseño legal, no depende de las aptitudes y condiciones del estudiante que lo realiza, sino de la de los demás aspirantes que lo presenten. Así, pues, un mismo resultado, en una prueba, por el nivel de los demás estudiantes, puede ser suficiente para verificar la idoneidad, pero en la siguiente prueba, ya no serlo. El cuestionar la calidad de las universidades acreditadas como de alta calidad, además de afectar la autonomía universitaria y desconocer el principio de buena fe, deja en entredicho el sistema de aseguramiento de la calidad. El verificar la idoneidad de personas que han obtenido un título profesional, acaba por asumir que las universidades no son capaces, en su autonomía, de hacer esta verificación, lo que la conculca.

2.2.3. Las Universidades de los Andes, del Norte, EAFIT e ICESI también plantean algunos elementos de juicio no contenidos en la demanda. En efecto, a los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución, agregan como vulnerados los artículos 25, 26, 27, 29, 68, 83, 150.23 y 229. Su discurso no cuestiona el fin perseguido por la ley, valga decir, el que *“se busque garantizar la idoneidad técnica y ética de quienes ejercen la profesión jurídica”*. Lo que cuestiona es la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de los medios empleados por la ley para lograr dicho fin. Este cuestionamiento se hace a partir de cinco argumentos, a saber:

“(I) La norma demandada viola la garantía constitucional de la autonomía universitaria y, con ella, el derecho fundamental a la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. (II) Deslegaliza, indebidamente, la competencia para exigir requisitos de idoneidad profesional y regular los programas de estudios superiores, en este caso de Derecho. (III) Establece desigualdades injustificadas entre las facultades de Derecho, sus estudiantes y sus egresados, sin garantizar la protección del interés público. (IV) Contraviene las legítimas expectativas creadas por el Estado en los estudiantes de Derecho. (V) Por último, no cumple con las cargas mínimas de claridad y argumentación para justificar sus restricciones.

Lo primero ocurre porque la ley no determina lo que debe evaluarse en el examen, sino que deja este asunto en manos del Consejo Superior de la Judicatura o de la institución que se contrate para tal fin. Así, pues, esta atribución supone de *facto*, *“la facultad de establecer cuáles deben ser las finalidades, contenidos y metodologías de los planes de estudio y los programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales de los programas de Derecho en Colombia”*.⁹

Lo segundo sucede porque ya no sería la ley la que exige títulos de idoneidad, sino el Consejo Superior de la Judicatura o la susodicha institución, e incluso eventualmente el Gobierno Nacional. En realidad, la ley demandada *“no desplaza la competencia legislativa en aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, sino en el núcleo sustancial de la materia objeto de regulación”*.

Lo tercero acontece porque el Consejo Superior de la Judicatura difícilmente podría hacer el examen, dadas sus funciones, estructura y deber misional, por tanto, lo más probable es que lo haga una institución contratada para este fin. De ser así, surgirían al menos cuatro antinomias¹⁰ y se genera la susodicha desigualdad injustificada, pues *“Aquella institución tendrá la posibilidad efectiva de determinar los contenidos, objetivos y métodos del Examen, lo que significa definir qué constituye una formación jurídica adecuada y ética. Las demás instituciones se verán abocadas a tratar de emular lo que el Examen considera una adecuada preparación en Derecho. Si no lo hacen, sus egresados quedarían, injustificada y desproporcionadamente, por fuera del mercado de trabajo y [su] proyecto de vida se vería injustamente trincado (sic.)”*.

Lo cuarto pasa porque el examen para determinar niveles mínimos de aptitudes o conocimientos pone en entredicho el sistema de educación de calidad. En efecto, de

⁹ En este argumento se funda la solicitud subsidiaria de estas universidades, en el sentido de declarar la exequibilidad condicionada del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018 (Supra 2).

¹⁰ Las cuatro antinomias se plantean así: 1) *“una sola institución de educación superior, si bien puede ofrecer educación de alta calidad a sus estudiantes de Derecho, no puede representar el interés público involucrado en la definición de quiénes están capacitados para ejercer la profesión jurídica”*; 2) *“al ofrecer el programa y evaluarlo a nombre del Estado, [la institución] resulta inmersa en un conflicto de interés que la sitúa sin justificación en una posición privilegiada frente a las demás instituciones de educación superior que ofrecen el programa de Derecho”*; 3) *“la facultad de determinar las preguntas, contenidos y forma de evaluación del Examen de Estado”* genera dos dificultades: a) la de *“imponer los contenidos de una Institución de Educación Superior sobre el resto de las instituciones”* y b) la *“posibilidad de atraer a estudiantes hacia el programa de Derecho de la institución de educación superior que realice el Examen”*; 4) *“sin que haya ninguna actuación indebida por parte de la institución seleccionada, sus estudiantes se encontrarían en una posición más ventajosa para aprobar el Examen de Estado, por el simple hecho de que la educación que reciben en el pregrado corresponde en mayor medida con los contenidos, competencias y métodos que se evaluarán”*.

una parte, se dice que el registro calificado permite otorgar títulos y se promueve un sistema de acreditación de alta calidad, y de otra se dice que ni lo uno ni lo otro es relevante para determinar dichos niveles, pues esto corresponde al examen.

Lo último acaece porque la norma tiene evidentes falencias técnicas, entre las cuales destaca dos, en los siguientes términos:

“[...] una persona que no desea cumplir ninguna de las tareas de que trata el párrafo segundo del artículo primero pero, sin embargo, realiza funciones de asesoría jurídica, ¿requiere de examen para hacerlo? Según la prohibición general del artículo (sic.) 1 y 2 citados así sería. Sin embargo, según lo establecido en el párrafo 2 del artículo 1, dado que para ejercer la profesión en ese campo no requiere tarjeta profesional, no se estaría infringiendo la ley. Desconoce el derecho a ejercer una profesión u oficio que la ley no establezca con entera claridad, y de manera cierta y segura, los límites para el ejercicio de la misma.

[...] “La media del puntaje nacional” es una expresión ambigua. ¿Debe entenderse la expresión del legislador como una referencia a la media aritmética, a la media geométrica, a la media ponderada? ¿Cuáles son los puntajes con base en los cuales se calcula dicha media? La sola definición del puntaje individual que posiblemente daría origen a la media nacional requiere la definición del tipo de preguntas, su forma de medición, su puntaje y su peso específico. Dependiendo de lo anterior, y de una extensa serie de factores que la ley ni siquiera contempla, “la media del puntaje nacional” puede tener significados muy distintos.

3. Concepto del Procurador General de la Nación

Por medio del Concepto 6504, el Procurador General de la Nación solicita a este tribunal que: 1) se inhiba de pronunciarse respecto de los cargos relativos al principio de la autonomía universitaria y al derecho a la educación; 2) se declare estarse a lo resuelto en el Expediente D-12849¹¹ respecto de la diferencia de trato entre los estudiantes nuevos y aquellos que ya habían iniciado sus estudios o se habían graduado; 3) que se declare la exequibilidad de la norma demandada por la diferencia de trato respecto de los profesionales que se dedican al litigio y a la asesoría, y respecto de la aplicación del estándar de la media nacional para aprobar el examen.

3.1. La primera solicitud se basa en que, respecto del principio de autonomía universitaria la demanda no “*desarrolla el concepto de la violación*” y, además, en cuanto atañe a la educación, no hay una demostración “*objetiva, verificable y concreta*” de su vulneración.

3.2. La segunda solicitud se funda en la circunstancia de que en el referido expediente se planteaba un cargo igual, respecto del cual se llegó a la conclusión de que:

¹¹ En este expediente el Ministerio Público solicitó que se declarase la exequibilidad de la norma demandada.

“[...] 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”.

3.3. La tercera se soporta en el argumento de que, si bien existe una diferencia de trato respecto al litigio y a la asesoría, ésta tiene una justificación constitucional adecuada, porque:

“[...] la representación judicial o extrajudicial supone un mayor riesgo social que aquel que se pudiera derivar de la actividad de asesoría, por el impacto que puede tener aquella en los derechos de las personas a quienes representa y de los terceros frente a los que se actúe, no es en principio irrazonable exigir un requisito para el ejercicio de una profesión en un determinado campo de acción en particular, más cuando, como se dijo, puede afectar en mayor grado el interés general; pues es claro que la actividad de asesoría no comporta el mismo riesgo que el litigio”.

Y, respecto de la diferencia de trato relativa a la media nacional para aprobar el examen, además de advertir carencias en cuanto al mínimo argumentativo de la certeza, se destaca que, en todo caso, este sistema *“puede entenderse como un elemento adicional para calificar más justamente los resultados obtenidos por cada grupo objeto de calificación, pues se tiene en consideración la variación en el grado de dificultad de la prueba”.*

IV. Consideraciones de la Corte

4.1. Competencia

En virtud de lo previsto en el numeral 4 del artículo 241 del Texto Superior, esta Corporación es competente para conocer sobre la demanda de inconstitucionalidad planteada contra la Ley 1905 de 2018.

4.2. Cuestiones previas

Por razones metodológicas, dado que este tribunal acaba de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 2º de la Ley 1905 de 2018, en la Sentencia C-138 del 28 de marzo de 2019, corresponde analizar, en primer lugar, si existe cosa juzgada constitucional. A partir de este análisis, si llegare a resultar necesario, se deberá considerar, en segundo lugar, la aptitud sustancial de la demanda.

4.2.1. La existencia de cosa juzgada constitucional

4.2.1.1. Después de la fecha de admisión de la demanda de este caso¹², con ocasión de una demanda anterior (Expediente D-12849), este tribunal se pronunció, en la Sentencia C-138 de 2019, sobre la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 2º de la Ley 1905 de 2018, en los siguientes términos: “*Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, por el cargo analizado en la presente decisión.*”

4.2.1.2. En este caso la demanda se dirige contra toda la Ley 1905 de 2018. En concreto, se sostiene que la norma prevista en el artículo 2º de esta ley es incompatible con el principio de igualdad (art. 13 CP), en la medida en que sólo resulta aplicable a quienes inicien la carrera de derecho después de su promulgación y no a los que la empezaron antes y a los que ya obtuvieron su título¹³.

Este cargo fue, justamente, el estudiado y decidido en la referida sentencia. En efecto, el problema jurídico planteado¹⁴ fue el siguiente:

“[...] corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿si el legislador al establecer un requisito para obtener la tarjeta profesional de abogado, exigible únicamente a quienes iniciaron estudios superiores de pregrado en derecho luego de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018, vulneró el derecho a la igualdad (artículo 13 Superior), al no extender la aprobación del examen de Estado a quienes se encontraban cursando estudios en derecho, así como a quienes ya los habían terminado o ya se habían graduado?”

Para resolver este problema, la sentencia consideró que, al menos *prima facie*, habría cuatro grupos comparables: 1) los que inician sus estudios después de la promulgación de la ley; 2) los que iniciaron sus estudios antes de dicha promulgación; 3) los que ya culminaron sus estudios y todavía no se gradúan; y 4) los que ya se graduaron y tienen tarjeta profesional¹⁵. Al conformar el *tertium comparationis*, la sentencia advirtió que el cuarto grupo no era comparable¹⁶. La comparación se hizo, entonces, entre “*todas las personas susceptibles de ser clasificadas como estudiantes de derecho y que no hubiesen obtenido su tarjeta profesional*”.¹⁷

Sobre esta base, la sentencia aplicó un test de igualdad de intensidad intermedia, para concluir que la diferencia de trato existente tenía justificación constitucional.

Por lo tanto, respecto de este artículo y de este cargo, se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, corresponde estarse a lo ya resuelto en la Sentencia C-138 de 2019.

4.2.2. La ineptitud sustancial de la demanda

¹² Supra I.

¹³ Supra I.1.

¹⁴ Fundamento jurídico 20.

¹⁵ Fundamento jurídico 42.

¹⁶ Fundamento jurídico 43.

¹⁷ Fundamento jurídico 44.

4.2.2.1. En la demanda se plantea que la norma acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución, porque exige el requisito de aprobar el examen sólo a los abogados que se vayan a dedicar al litigio y no a los demás abogados. Encuentra la Corte, sin embargo, que en la demanda no se hace ningún desarrollo argumentativo orientado a mostrar cual es el alcance de la norma acusada, y, particularmente, que de ella se desprenda la diferencia de trato enunciada. La interpretación propuesta en la demanda parece desprenderse de una lectura aislada del párrafo 2º del artículo 1º la Ley 1905 de 2018, conforme al cual 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, y dicha tarjeta, al paso que se requerirá para ser representante de una persona natural o jurídica para cualquier trámite que requiera un abogado, no será necesaria para las demás actividades. Para la Corte, una interpretación sistemática del precepto demandado parece conducir a una conclusión contraria. Así, una lectura del artículo 1º de la ley 1905 de 2018 que integre lo dispuesto en su inciso primero y en su párrafo segundo, conduciría a la conclusión de que que acreditar la aprobación del examen de Estado es un requisito necesario para cualquier actividad que implique el ejercicio de la profesión de abogado.

Así, el inciso primero tiene como destinatario a la persona que haya obtenido su grado como abogado. En modo alguno modifica las condiciones para su graduación o para la obtención de su título profesional. Lo que hace es exigir un requisito de idoneidad para ejercer dicha profesión, con independencia del escenario y de la modalidad de dicho ejercicio.

El párrafo 2º no regula el ejercicio de la profesión en general, sino una de sus modalidades: el ejercicio de la profesión que requiere de tarjeta profesional de abogado. Lo hace en los siguientes términos: si el abogado pretende ejercer su profesión asumiendo la representación de otra persona *“para cualquier trámite que requiera un abogado”*, deberá *“contar con la tarjeta profesional de abogado”*, mientras que si pretende ejercerla por medio otra actividad *“no se requerirá de tarjeta profesional”*.

De este modo, pues, si bien es cierto que es posible ejercer la profesión de abogado sin tener tarjeta profesional (en las actividades profesionales que no impliquen representación de otra persona), de ello no se sigue que este ejercicio profesional pueda darse sin haber acreditado la aprobación del examen de Estado. De conformidad con el inciso primero de la disposición en comento la aprobación del examen es necesaria para cualquier actividad que implique ejercer la profesión de abogado, aspecto sobre el cual la demanda no hace ninguna consideración, razón por la cual cabe predicar de la acusación en ella formulada la ausencia de certeza.

4.2.2.2. Para culminar con el análisis del cargo relativo al artículo 13 de la Constitución, habrá de decirse que la norma prevista en el inciso segundo del artículo 1º de la Ley 1905 de 2018, que regula la aprobación del examen, no puede tenerse *ab initio* como contraria a la igualdad. En efecto, el estándar fijado por ella: *“Se entenderá aprobado el Examen de Estado cuando el resultado supere la media del puntaje nacional de la respectiva prueba”*, es el mismo en cualquier prueba.

La demanda, sin hacer ninguna reflexión sobre lo que puede significar dicho estándar, afirma que, entre una prueba y otra, puede haber diferencias significativas. Esta afirmación, examinada a la luz de los datos aportados en este proceso y, en particular, de la clasificación de medias de puntaje: media aritmética, media geométrica y media ponderada y de los puntajes con base en los cuales se calcula¹⁸, resulta estar fundada en una argumentación insuficiente. A partir de las antedichas variables no se puede sostener, al menos no *a priori*, que el estándar fijado por la norma demandada será desigual¹⁹ y tampoco asumir, como lo hace la demanda sin dar argumentos que lo sustenten, que dicha desigualdad que se supone ocurrirá, carece de justificación constitucional.

4.2.2.3. Respecto de los cargos restantes, relativos a los artículos 67 y 69 de la Constitución, el Ministerio Público²⁰ y dos intervinientes²¹ destacan que ellos no tienen aptitud sustancial.

En cuanto a la supuesta vulneración del derecho a la educación (art. 67 CP), la demanda pasa por alto una importante circunstancia objetiva al analizar la norma demandada que es, en este caso el inciso primero del artículo 1º de la Ley 1905 de 2018. Esta circunstancia es la de que el requisito de aprobar el examen no se exige para obtener el título de abogado. Por el contrario, el haber obtenido este título es el presupuesto de misma, ya que el acreditar certificación de haber aprobado el examen de Estado, no es algo que se exija a los estudiantes de derecho, sino a los abogados graduados, para efectos de ejercer dicha profesión. Debido a esta falta de certeza de la demanda, que confunde los requisitos exigibles para ejercer la profesión con los requisitos previstos para obtener el título profesional, el cargo planteado en relación con el derecho a la educación, carece de aptitud sustancial.

En cuanto a la supuesta violación de la autonomía universitaria (art. 69 CP), este tribunal considera que el Ministerio Público tiene razón al advertir que la demanda no desarrolla ningún concepto de la violación.

Como ya lo puso de presente este tribunal, al analizar la Ley 1905 de 2019, en la Sentencia C-138 de 2019²², de ella no se sigue, 1) *“de ninguna manera, que las universidades no puedan cambiar su curriculum académico o pensum”*; 2) ni que a ellas se las prive de su competencia para *“definir la dirección ideológica, facultad dentro de la que la universidad, por ejemplo, señala el plan de estudio, los métodos y sistemas de investigación”*; 3) ni que se afecte su competencia para darse *“su propia organización interna”*, en especial, en cuanto a *“la administración, ejecución presupuestal, selección y formación de docentes, y adopción de reglamentos internos”*.

¹⁸ Supra 2.2.3.

¹⁹ Como es obvio, los exámenes de estado que se hagan en cada oportunidad no serán iguales. De esto se sigue que tampoco lo serán sus preguntas y su grado de dificultad. Si a esto se agrega que los factores de la calificación también pueden variar, según las definiciones metodológicas que se adopten, en rigor, dichos exámenes no serían comparables en sentido estricto.

²⁰ Supra 3.

²¹ Supra 2.1.

²² Fundamento jurídico 52.

Este tribunal no descarta que, eventualmente, la norma demandada pueda ser incompatible con el principio de autonomía universitaria, como parecen indicarlo algunos intervinientes²³, por razones diferentes a las contenidas en la demanda, a partir de la construcción de una compleja argumentación, que implica incluso considerar normas diferentes a las señaladas como vulneradas. Sin embargo, la aludida intervención, además de haber sido extemporánea²⁴, desborda claramente el cargo planteado, tanto en las normas que relaciona como vulneradas, como en la argumentación.

Al analizar las razones dadas en la demanda, que es lo que debe juzgarse para establecer la aptitud sustancial de la misma, este tribunal encuentra que no se satisfacen los mínimos argumentativos de certeza, especificidad y suficiencia.

En efecto, la norma demandada no priva a las universidades de la competencia que tienen de otorgar el título profesional de abogado ya que, como se acaba de mostrar, el aprobar el examen de Estado no se exige a los estudiantes de derecho, sino a los graduados, y esta exigencia no se hace para obtener el título de abogado, sino para ejercer la profesión. Tampoco priva a las universidades, como parece entenderlo la demanda, de su registro calificado.

El habilitar el ejercicio de una profesión que conlleva un riesgo social, no es un asunto exclusivo de las universidades, sino que en él hay, también, un importante rol para el Estado, conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Constitución. Sobre esta base, en realidad no se logra plantear una verdadera contradicción o incompatibilidad entre las normas legales demandadas y la prevista en el artículo 69 de la Carta y, además, no se logra generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de aquellas.

Por último, este tribunal debe destacar que, en rigor, ninguna de las acusaciones planteadas por la demanda se dirige contra el artículo 3° de la Ley 1905 de 2018, que regula tanto la derogatoria de las normas anteriores como la vigencia de esta ley.

4.2.2.4. En vista de las anteriores circunstancias, dado que las acusaciones examinadas no satisfacen los mínimos argumentativos exigibles y, en consecuencia, la demanda carece de aptitud sustancial, este tribunal se inhibirá de pronunciarse sobre la exequibilidad de los artículos 1° y 3° de la Ley 1905 de 2018.

4.3. Síntesis

Dado que este tribunal, en la Sentencia C-138 de 2019 declaró exequible el artículo 2° de la Ley 1905 de 2018, por el cargo relativo a la diferencia de trato dado a sus destinatarios a partir del momento en el cual inician sus estudios de derecho, se pudo establecer la configuración de la cosa juzgada constitucional, circunstancia que impone estarse a lo resuelto en la precitada sentencia. En cuanto al resto de la Ley 1905 de 2018, valga decir, a sus artículos 1° y 3°, se pudo constatar la ineptitud

²³ Supra 2.2.3.

²⁴ Esta intervención fue recibida por este tribunal con posterioridad al vencimiento del término previsto para su presentación, e incluso con posterioridad a la presentación del concepto del Procurador General de la Nación.

sustancial de la demanda, razón por la cual respecto de estas normas legales este tribunal se inhibirá de pronunciarse de fondo.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-138 de 2019, en la cual se declaró la exequibilidad, por el cargo analizado, del artículo 2º de la Ley 1905 de 2018.

SEGUNDO: INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de los artículos 1º y 3º de la Ley 1905 de 2018, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-201/19**

**PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE
INCONSTITUCIONALIDAD**-Existencia de cargo (Salvamento Parcial de
Voto)

MP Luis Guillermo Guerrero Pérez

Expediente D-12.920.

Con el debido respeto por la determinación de la Sala Plena, manifiesto mi salvamento de voto en relación con la decisión mayoritaria adoptada sobre inhibirse frente a los cargos formulados contra los artículos 1º y 3º de la Ley 1905 de 2018 por la vulneración del derecho a la igualdad (art. 13 C.Po.), el derecho a la educación (art. 67) y la autonomía universitaria (art. 69), pues considero que sí se cumplía con los requisitos mínimos para que la Corte pudiera asumir el estudio de fondo de esta demanda, en desarrollo del principio pro actione.

Al respecto, estimo que los argumentos que se expusieron en la sentencia como fundamento de la inhibición, ponen en evidencia que los cuestionamientos de la demandante permitían un pronunciamiento de fondo sobre los cargos enunciados, en la medida que planteaban una duda razonable sobre la constitucionalidad de las normas acusadas sobre contenidos normativos ciertos, específicos y suficientes, como se observa en el mismo análisis de la aptitud de la demanda llevado a cabo por parte de la Corte, al precisar el alcance de las disposiciones legales frente a la igualdad, la educación y la autonomía universitaria. De manera que me aparto de la decisión emitida en el numeral segundo de la providencia.

En los anteriores términos salvo mi voto.

Fecha *ut supra*,

Cristina Pardo Schlesinger
Magistrada

