

DERECHO A ELEGIR PROFESIÓN U OFICIO-Vulneración al condicionar la libertad del ejercicio de la profesión de abogado, mediante la expedición de una tarjeta provisional y la aprobación de un Examen de Estado inexistente

(...), la creación y expedición de una tarjeta profesional que habilitó para algunos abogados el ejercicio de la profesión de manera provisional y no definitiva, por no haber presentado un examen que aún no había sido implementado, es contraria a la Constitución en tanto implica: (i) una extralimitación de las competencias del C. S. de la J. en un asunto que tiene reserva de ley y (ii) una restricción injustificada a la libertad de ejercer la profesión, por lo demás con graves implicaciones para la seguridad jurídica, el principio de confianza legítima y el acceso de la ciudadanía a la administración de justicia.

COSA JUZGADA EN TUTELA-Configuración/**ACCION DE TUTELA TEMERARIA**-Elementos para su configuración

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Inexistencia para el caso

COADYUVANCIA EN TUTELA-Alcance del artículo 13 del Decreto 2591/91/**TERCERO CON INTERES LEGITIMO**-Intervención como coadyuvantes

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Reiteración de jurisprudencia

EXPEDICIÓN DE LA TARJETA PROFESIONAL-Procedencia de la acción de tutela, para proteger la libertad de elegir profesión u oficio

(...) los medios de control de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho ... de la jurisdicción contencioso administrativa no permiten abarcar toda la dimensión constitucional de la controversia (...)

REQUISITOS PARA EJERCER LA PROFESION DE ABOGADO-
Exequibilidad condicionada

PROFESION DE ABOGADO-Papel que cumple en el Estado Social de Derecho

TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Exigencia cuando ejercicio involucre riesgo social

PROFESIÓN DE ABOGADO-Finalidad del Examen de Estado

(i) verificar, con base en criterios objetivos e imparciales, la idoneidad profesional y las capacidades y aptitudes de los graduados en Derecho; (ii) asegurar un estándar mínimo de calidad que permita diferenciar las competencias entre estos graduados y (iii) contribuir a mejorar la formación disciplinar e interdisciplinar de los estudiantes de Derecho

PROFESIÓN DE ABOGADO-Importancia del Examen de Estado para ejercer la abogacía

(...), el Examen constituye un mecanismo encaminado a mejorar la calidad en el ejercicio de la abogacía y a fortalecer la probidad de los abogados, y su aplicación deberá contribuir al progreso de la formación jurídica en Colombia y a la consecuente mejora en el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia.

DERECHO A ELEGIR PROFESIÓN U OFICIO-Examen de Estado garantiza la idoneidad del ejercicio de la profesión

TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO-Marco normativo

LICENCIA PROVISIONAL Y TEMPORAL EN EL EJERCICIO DE LA ABOGACIA-Distinción legal

TARJETA PROFESIONAL PROVISIONAL DE ABOGADO-
Requisitos para su expedición

TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO-Requisitos para su expedición

DERECHO A LA LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Contenido y alcance

DERECHO A ELEGIR PROFESIÓN U OFICIO-Carácter bidimensional (elección y ejercicio)

En la primera dimensión, referida a la elección de la profesión u oficio, el Legislador tiene una interferencia mínima, mientras que la segunda dimensión, que implica el ejercicio de la actividad elegida, está sometida a límites más estrictos como la exigencia de títulos de idoneidad, en atención al impacto que el ejercicio profesional tiene sobre los derechos de terceros y el interés general.

TITULO DE IDONEIDAD-Exigencia/**TITULO DE IDONEIDAD**-Reserva de ley/**PROFESION DE ABOGADO**-Parámetros que enmarca su ejercicio

(...), el establecimiento de títulos de idoneidad, entendidos como exigencias adicionales al título académico para el ejercicio de una profesión, está exclusivamente en cabeza del Legislador. Dado que la tarjeta profesional de abogado constituye uno de esos títulos de idoneidad mediante el cual el Estado garantiza que quien ejerce la abogacía tiene las competencias y aptitudes para ello, su establecimiento está sometido a reserva de ley.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Reiteración de Jurisprudencia

(...), el principio de confianza legítima, como manifestación del postulado de buena fe, establece en cabeza de las autoridades el deber de actuar de manera coherente respecto de sus actuaciones previas, de respetar la confianza que tales actuaciones generan en los particulares y de abstenerse de modificar de manera arbitraria e intempestiva las condiciones que rigen la actividad de los administrados.

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto y alcance

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

(...), la Corte deberá hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad en los casos en que encuentre contradicción entre la norma infraconstitucional en principio aplicable y las normas superiores, o bien cuando detecte que las condiciones del caso concreto no permiten aplicar la norma infraconstitucional que se encuentra vigente sin producir consecuencias contrarias a la Constitución.

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para darle efectos “Inter Pares” e “inter comunis” a sus providencias

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efecto inter pares

(...), la Corte puede otorgar efectos inter pares a las decisiones que adopte en sede de revisión para garantizar que la manera de resolver un problema jurídico se ajuste a la Constitución en todos los casos y que se proteja el derecho a la igualdad de quienes están en condiciones similares.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena**

Sentencia SU-128 de 2024

Referencia: Expedientes acumulados T-9.201.808, T-9.286.215 y T-9.374.174.

Acciones de tutela formuladas por los ciudadanos Gustavo Adolfo Grajales Granada, Giovanni López Giraldo y José Humberto Gómez Herrera, en

contra del Consejo Superior de la
Judicatura y otros.

Magistrada ponente:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D. C., dieciocho (18) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se expide en el trámite de revisión de: (i) los fallos de tutela proferidos en primera y segunda instancia por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por el ciudadano Gustavo Adolfo Grajales Granada contra la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura; (ii) el fallo de tutela de única instancia proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela promovida por el ciudadano Giovanni López Giraldo contra la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura¹ y (iii) los fallos de tutela proferidos en primera y segunda instancia por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por el ciudadano José Humberto Gómez Herrera contra la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura; el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá; la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá; la Procuraduría General de la Nación; la Personería Distrital de Bogotá y el Ministerio de Justicia y del Derecho².

¹ Los dos primeros expedientes (T-9.201.808 y T-9.286.215) fueron escogidos para su revisión y acumulados por unidad de materia mediante el Auto del 28 de abril de 2023 de la Sala de Selección Número Cuatro, y fueron asignados por reparto a la suscrita magistrada como sustanciadora de su trámite y decisión.

² Este tercer expediente (T-9.374.174) fue elegido para su revisión y acumulado por unidad de materia al expediente T-9.201.808 mediante el Auto del 30 de junio de 2023 de la Sala de Selección Número Seis, y se asignó por reparto a la suscrita magistrada para sustanciar su trámite y revisión.

I. ANTECEDENTES

A) Expediente T-9.201.808

1. El ciudadano Gustavo Adolfo Grajales Granada presentó acción de tutela contra la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura (en adelante, Unidad de Registro del C. S. de la J.), con el fin de exigir la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, a la libertad de elegir profesión y mínimo vital. El actor consideró que la accionada transgredió estos derechos al condicionar la expedición de su tarjeta profesional de abogado a la superación de un Examen de Estado que aún no ha sido creado ni implementado por la entidad.

Hechos³

2. El señor Gustavo Adolfo Grajales Granada comenzó sus estudios de pregrado en Derecho en el Politécnico Grancolombiano, sede Medellín, el 1 de agosto de 2018. El accionante afirmó que cursó su carrera en virtud de un convenio celebrado entre la institución educativa y la Policía Nacional que implicó, entre otros beneficios, la homologación de varias materias cursadas por el señor Grajales en las escuelas de la Policía.

3. El accionante obtuvo el título de abogado el 19 de abril de 2022, y en mayo de ese mismo año solicitó al Consejo Superior de la Judicatura (en adelante, C. S. de la J.) la expedición de la tarjeta profesional.

4. El 20 de junio de 2022, el funcionario encargado de adelantar dicho trámite de expedición le comunicó al señor Grajales Granada que se había requerido a la Facultad de Derecho del Politécnico Grancolombiano para que informara el día en el que el accionante comenzó a estudiar el pregrado en Derecho, pues si dicha fecha era posterior al 28 de junio de 2018, debía aplicarse lo señalado en el artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, esto es, la acreditación de haber superado el Examen de Estado previsto en la referida norma como requisito para la expedición de la tarjeta profesional de abogado.

5. El 22 de junio de 2022, el Politécnico Grancolombiano respondió al requerimiento del C. S. de la J., y confirmó que el señor Gustavo Adolfo

³ Los hechos se describen de acuerdo con lo señalado en el escrito de tutela presentado por el accionante. Expediente digital, C984E414EC9F16F4CB0722E94134E716D312856355727753046CAF09E0171FDB.

Grajales Granada comenzó sus estudios de pregrado en Derecho en esa institución universitaria el 1 de agosto de 2018.

6. Para la fecha de interposición de la tutela (11 de agosto de 2022), la tarjeta profesional del señor Grajales Granada no había sido expedida. El accionante afirmó que a varios de sus compañeros, que comenzaron la carrera de Derecho el mismo día que él, ya se les había expedido la tarjeta profesional definitiva, sin ningún condicionamiento.

Fundamentos de la solicitud de tutela

7. Por los anteriores hechos, el señor Gustavo Adolfo Grajales Granada presentó acción de tutela en contra de la Unidad de Registro del C. S. de la J., por considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, a la libertad de elegir profesión y al mínimo vital.

8. Con respecto al derecho a la igualdad, el accionante manifestó que fue vulnerado por la entidad accionada al expedir la tarjeta profesional a varios egresados de la misma cohorte, que iniciaron su carrera en la misma fecha, mientras que frente a otros como él, el C. S. de la J. supeditó la expedición de dicha tarjeta a la superación de un Examen de Estado cuya primera aplicación está prevista para el año 2024.

9. En lo que tiene que ver con el derecho al trabajo, el actor manifestó que sus expectativas profesionales y laborales se han visto limitadas por no contar con la tarjeta profesional que le permite ejercer las funciones propias de un abogado. El señor Grajales añadió que el C. S. de la J. ha actuado con suma negligencia porque después de transcurridos cuatro años desde la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018 no ha avanzado en la implementación del Examen de Estado.

10. El accionante también se refirió a la vulneración del derecho a elegir libremente la profesión, pues afirmó que la entidad accionada proyecta una posible aplicación del examen de idoneidad para el 2024, seis años después de la entrada en vigencia de la ley, lo que, en criterio del señor Grajales, resulta un tiempo excesivo, en el transcurso del cual muchos profesionales no podrían ejercer de manera integral su profesión como abogados.

11. Por último, el peticionario señaló que, a la fecha de interposición de la tutela, en el sitio web del C. S. de la J. no se incorporaba el examen de

idoneidad como requisito para la expedición de la tarjeta profesional, y esto implica una vulneración al principio de publicidad y una merma de garantías para estudiantes, egresados y demás interesados.

12. En sus pretensiones, el accionante solicitó ordenar al C. S. de la J. la expedición, en el menor tiempo posible, de su tarjeta profesional de abogado y, que para ello, se tomaran como referencia dos fallos de tutela⁴ que ampararon los derechos fundamentales de otros compañeros que se encontraban en su misma situación.

Trámite de la acción de tutela objeto de revisión

Contestación de la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura⁵

13. El 22 de agosto de 2022, en la primera respuesta a la acción de tutela, la entidad accionada manifestó que el señor Grajales Granada no satisfizo los requisitos para que le fuera expedida la tarjeta profesional de abogado, en tanto no ha aprobado el examen exigido en la Ley 1905 de 2018. En este sentido, la directora de la Unidad de Registro del C. S. de la J. señaló que, de conformidad con la duración de los programas de Derecho, “desde la vigencia de la Ley, la primera cohorte de estudiantes objeto del examen sería la de los graduados en el primer trimestres [sic] de 2024, sin que fuera previsible que algunas Universidades acortaran la duración de estos periodos académicos, como en el caso bajo estudio”⁶.

14. La entidad accionada informó que, para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 1905 de 2018, el C. S. de la J. suscribió un convenio interadministrativo con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES (en adelante, 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”⁷, y agregó que el convenio consta de tres fases, la última de las cuales será de implementación de la prueba para la vigencia del año 2024.

⁴ Radicados N° 11001-03-15-000-2022-03409-00 del 04/08/2022 y N° 11001-03-15-000-2022-03847-00 del 04/08/2022. El accionante no mencionó las autoridades judiciales que profirieron estos fallos de tutela.

⁵ Expediente digital, archivo 24_1100103150002022043760015RECIBEMEMORIAL20220822130035.pdf.

⁶ Ibidem, p. 3.

⁷ Ibidem, p. 2.

15. Por último, la accionada señaló que en sesión del 18 de agosto de 2022, el C. S. de la J. aprobó un Acuerdo mediante el cual se reglamenta la expedición de tarjetas profesionales de abogados y se prevé que los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018, que aún no han presentado el examen de Estado, podrán solicitar, sin el certificado de aprobación del examen, “su inscripción en el registro Nacional de Abogados y la expedición de una Tarjeta Profesional de Abogado, que tendrá carácter provisional con vigencia hasta la publicación de los resultados de la primera prueba”⁸.

16. El 1 de septiembre de 2022, en un segundo oficio de respuesta a la acción de tutela⁹, la entidad accionada informó que ya había sido expedido el Acuerdo mencionado en el numeral anterior (Acuerdo No. PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022), y que, en virtud de lo dispuesto en esa norma, el 30 de agosto de 2022 inscribió en el registro de abogados al señor Gustavo Adolfo Grajales Granada, y le asignó la tarjeta profesional provisional. Por esta razón, la accionada solicitó negar el amparo invocado por el accionante por la configuración de un hecho superado.

Decisiones judiciales objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

17. Mediante sentencia del 6 de septiembre de 2022¹⁰, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó la tutela porque consideró que en el asunto se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que la entidad accionada satisfizo la solicitud del accionante al emitirle la tarjeta profesional provisional de abogado el 30 de agosto de 2022.

Impugnación

18. La decisión fue impugnada por el señor Grajales Granada¹¹, pues si bien reconoció que le fue expedida la tarjeta profesional, esta tiene el carácter de provisional en virtud del Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022, expedido con posterioridad a su solicitud de amparo constitucional. Para el

⁸ Ibidem, pp. 5 y 6.

⁹ Expediente digital, archivo 31_110010315000202204376005RECIBEMEMORIAL20220902082444.pdf.

¹⁰ Expediente digital, archivo D4223F5FD4F0ABC0BE8F2EDCEFB62D8FA53BFD10E6EA3DCFB6CD0C4F28C5DD245.

¹¹ Expediente digital, archivo ACD912A2AB9B0C29270C7B7E2D9B48B293C31D89B5D0347214C58A860A58888F.

accionante, persiste la vulneración del derecho a la igualdad, pues a varios de sus compañeros (el accionante proporcionó los nombres y números de cédula de cinco de ellos) que también empezaron la carrera el 1 de agosto de 2018 les fue expedida la tarjeta profesional con carácter permanente, sin el condicionamiento de aprobar el Examen de Estado que se proyecta aplicar desde el primer trimestre del año 2024. El señor Grajales insistió en que, aunque él y sus compañeros cumplieron con los mismos requisitos de graduación, a estos les expidieron una tarjeta profesional permanente y a él una provisional, lo que indica que el C. S. de la J. “no tuvo un lineamiento con paridad para expedir o no tarjetas profesionales PERMANENTES”¹². Por lo anterior, el accionante solicitó que se revoque el fallo de primera instancia y se ordene al C. S. de la J. que expida su tarjeta profesional de abogado con calidad de permanente.

Sentencia de segunda instancia

19. Mediante sentencia del 5 de diciembre de 2022¹³, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó el fallo de primera instancia. La consejera ponente advirtió que en el escrito de impugnación el accionante “modificó el alcance del debate constitucional para afirmar que la tarjeta profesional debe ser expedida sin condicionamientos temporales”¹⁴; sin embargo, la consejera señaló que ese no fue el objeto específico de la tutela, sino que se expidiera una tarjeta profesional, y esta solicitud ya fue satisfecha por la entidad accionada.

20. La Sala indicó, además, que si la solicitud del accionante consiste en que la tarjeta profesional sea expedida con carácter permanente, a ella no se puede acceder por vía de tutela “por cuanto [el accionante] no acredita que hubiere iniciado sus estudios antes de la entrada en vigor de la Ley 1905 de 2018”¹⁵. A esto la Sala añadió que el señor Grajales tampoco demostró que los compañeros que mencionó hubieran comenzado sus estudios en la misma institución universitaria y en la misma fecha que él y, por consiguiente, no ofreció suficientes elementos para examinar la vulneración del derecho a la igualdad.

¹² Ibidem, pp. 3 y 4.

¹³ Expediente digital, archivo

392288EA625E35F0C57D678F55F99C6BFCD162E2F511D25724F686A6EE5A65F1.

¹⁴ Ibidem, p. 5.

¹⁵ Ibidem, p. 5.

21. Por último, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado consideró que si el accionante se encuentra inconforme con el condicionamiento previsto en el Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022, puede acudir a otros mecanismos de defensa. Al respecto, dicha sala indicó que el mencionado acuerdo es un acto administrativo de carácter general, respecto del cual el señor Grajales puede ejercer el medio de control de nulidad, “o hacer uso de otra vía judicial para obtener el acceso al examen de estado”¹⁶. Sin embargo, continúa la Sala, “no es la tutela, en principio, el instrumento para exonerarlo de una condición establecida por el legislador”¹⁷. La Sala añadió que el proceso contencioso administrativo prevé mecanismos de defensa ágiles y efectivos, como las medidas cautelares, de tal modo que el actor puede solicitar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo mencionado.

B) Expediente T-9.286.215

22. El ciudadano Giovanni López Giraldo presentó acción de tutela contra la Unidad de Registro del C. S. de la J., con el fin de exigir la protección de su derecho fundamental a la igualdad. El actor consideró que este derecho se transgredió por parte de la entidad accionada al expedirle una tarjeta profesional de abogado con carácter provisional y no definitivo, como sí lo hizo con varios de sus compañeros que iniciaron su pregrado de Derecho en la misma fecha.

Hechos¹⁸

23. El señor Giovanni López Giraldo comenzó sus estudios de pregrado en Derecho en el Politécnico Grancolombiano, sede Medellín, el 4 de febrero de 2019¹⁹, en virtud de la alianza celebrada entre la institución educativa y la Policía Nacional que implicó, entre otros beneficios, la homologación de diecisiete (17) asignaturas cursadas por el accionante en las escuelas de la Policía.

¹⁶ Ibidem, p. 7.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Estos hechos se describen de acuerdo con lo señalado en el escrito de tutela presentado por el accionante. Expediente digital, archivo ED_1TUTELA(.pdf) NroActua 2-Demanda-1.

¹⁹ Según información suministrada por la institución educativa, en respuesta al primer auto de pruebas. Expediente digital, archivo Graduados Derecho.xlsx.

24. El accionante obtuvo el título de abogado el 19 de abril de 2022, y el 21 de julio de ese mismo año solicitó al C. S. de la J. la expedición de la tarjeta profesional.

25. El 2 de septiembre de 2022, el señor López Giraldo recibió una comunicación por parte del C. S. de la J., en la que le informaron que le expedieron su tarjeta profesional de abogado. El accionante afirmó que, al consultar el certificado de vigencia del documento, encontró que este había sido expedido de manera provisional, con vigencia hasta el 30 de abril de 2024, de conformidad con lo previsto en la Ley 1905 de 2018 y el Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022.

26. El señor López Giraldo afirmó que se comunicó con diez compañeros de su misma cohorte, que habían comenzado su pregrado en Derecho el mismo día, y confirmó que la tarjeta profesional de abogados que les fue expedida tiene carácter permanente, no provisional.

Fundamentos de la solicitud de tutela

27. Por los anteriores hechos, el señor Giovanni López Giraldo presentó acción de tutela en contra de la Unidad de Registro del C. S. de la J., por considerar que esta entidad vulneró su derecho fundamental a la igualdad. En este sentido, el accionante reiteró que la entidad accionada expidió tarjetas profesionales permanentes a muchos de sus compañeros de promoción, que iniciaron su carrera en la misma fecha que él, mientras que dejó en pausa el proceso para otros, “sin verificar la capacidad o eficiencia con la que ejercen quienes ya cuentan con su Tarjeta Profesional”²⁰.

28. El accionante argumentó, además, que en virtud de la autonomía universitaria, el Politécnico Grancolombiano le homologó diecisiete (17) asignaturas necesarias para completar el pensum de Derecho en dicha institución, y que estas materias las cursó en su carrera profesional como oficial de la Policía Nacional, mucho antes de ser promulgada la Ley 1905 de 2018.

29. El señor López Giraldo destacó que, para el momento en que interpuso la acción de tutela, habían transcurrido aproximadamente cuatro años desde la

²⁰ Ibidem, p. 16.

promulgación de la Ley 1905 de 2018, tiempo suficiente para que el C. S. de la J. hubiera dado celeridad al cumplimiento de lo previsto en dicha ley.

30. En sus pretensiones, el accionante solicitó ordenar al C. S. de la J. la expedición, en el menor tiempo posible, de su tarjeta profesional de abogado definitiva, tal como lo hizo con más de diez (10) de sus compañeros que iniciaron y culminaron su pregrado en Derecho en las mismas fechas y en la misma institución universitaria.

Trámite de la acción de tutela objeto de revisión

Contestación de la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura²¹

31. En respuesta a la acción de tutela, la entidad accionada solicitó que se negaran las pretensiones del accionante por considerar que en este caso se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado, en la medida en que al señor López Giraldo le fue expedida la tarjeta profesional de abogado con vigencia provisional.

32. En relación con la presunta afectación del derecho a la igualdad, la accionada informó que:

“esta Dirección analizará cada caso particular y evaluará la posibilidad de comunicar a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en condición de Representante Legal de la Rama Judicial, para que por su conducto de encontrarlo procedente, por observar que en un momento dado se llegó a expedir alguna Tarjeta Profesional, para quienes de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 2° de la Ley 1905 de 2018, según el cual el Examen de Estado ‘(...) *se aplicará a quienes inicien la carrera de derecho después de su promulgación*’ esto es, con posterioridad al 28 de junio de 2018, sin haber presentado el examen de estado, se adelanten las acciones judiciales y administrativas a que haya lugar”²².

²¹ Expediente digital, archivo Respuesta Acción de Tutela Dr. GIOVANNI LOPEZ GIRALDO.

²² Ibidem, p. 4.

33. La entidad accionada agregó que el Consejo de Estado, en dos decisiones sobre casos similares a los del accionante²³, indicó que la expedición de una tarjeta profesional con carácter provisional no implica vulneración de derechos fundamentales, en tanto la persona puede ejercer su profesión sin limitaciones y, para acceder luego a una tarjeta profesional permanente, debe cumplir con el requisito exigido en la Ley 1905 de 2018, que es un mandato legal cuyos destinatarios no pueden evadir.

Decisiones judiciales objeto de revisión

Sentencia de única instancia²⁴

34. Mediante sentencia del 26 de enero de 2023, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela porque no se satisfizo el requisito de subsidiariedad ni se acreditaron circunstancias excepcionales para que procediera como mecanismo transitorio. En este sentido, la Sala señaló que el accionante acudió a la acción de tutela para controvertir el acta de registro de su tarjeta profesional con vigencia provisional hasta el 30 de abril de 2024, pero el mecanismo ordinario para cuestionar la legalidad de esta decisión administrativa es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que puede solicitarse el decreto de medidas cautelares como la suspensión provisional del acto administrativo.

C) Expediente T-9.374.174

35. El ciudadano José Humberto Gómez Herrera presentó acción de tutela contra la Unidad de Registro del C. S. de la J., el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá; la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá (en adelante, Secretaría de Movilidad); la Procuraduría General de la Nación; la Personería Distrital de Bogotá y el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el fin de exigir la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, dignidad humana, al trabajo, a la libertad de elegir profesión, al debido proceso y al mínimo vital.

²³ Sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, del 27 de octubre de 2022, Rad. 11001-03-15-000-2022-05285-00; Sentencia del 16 de septiembre de 2022, Radicado No. 110010315000202204543-00.

²⁴ Expediente digital, archivo SENTENCIA(.pdf) NroActua 18(.pdf) NroActua 14 -Sentencia de primera instancia-6.

Hechos²⁵

36. El señor José Humberto Gómez Herrera se matriculó en el pregrado en Derecho de la Institución de Educación Superior Universitaria de Colombia el 18 de octubre de 2018 y comenzó sus estudios en el primer semestre de 2019. El accionante afirmó que la institución educativa cuenta con un sistema que les permite a sus estudiantes adquirir el título profesional en tres años y medio porque el calendario académico comienza los primeros días de enero y continúa de manera ininterrumpida, sin vacaciones, hasta mediados de diciembre.

37. El accionante obtuvo el título de abogado el 29 de junio de 2022, y el 1 de julio de ese mismo año solicitó al C. S. de la J. la expedición de su tarjeta profesional.

38. El 25 de julio de 2022, el accionante se dirigió a la Unidad de Registro del C. S. de la J. para solicitar información sobre la expedición de su tarjeta profesional. Según el señor Gómez Herrera, en la ventanilla de atención al público le informaron que, mientras no realizara el Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018, no se le podría expedir la tarjeta profesional.

39. El 28 de julio de 2022, el accionante y otro de sus compañeros de carrera, el señor Hernando Ponce Parodi, que se encontraba en la misma situación, enviaron un derecho de petición²⁶ a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, al Consejo Superior de la Judicatura, al Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá y a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, en el que remitieron nuevamente la documentación requerida para la expedición de la tarjeta profesional, de conformidad con la información que para ese momento se encontraba publicada en el sitio web de la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia, y que no incluía como requisito la aprobación del referido Examen de Estado.

40. En este mismo derecho de petición, los señores Gómez y Ponce solicitaron la programación y convocatoria al Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018, e indagaron también por la modalidad virtual o presencial y el plazo de entrega de los resultados de la prueba.

²⁵ Estos hechos se describen de acuerdo con lo señalado en el escrito de tutela presentado por el accionante. Expediente digital, archivo 2_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-57)-15157-1.

²⁶ Expediente digital, archivo 92_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-91.pdf, pp. 16 ss.

41. Por los hechos anteriores, los señores Gómez Herrera y Ponce Parodi interpusieron acción de tutela²⁷, cuyo trámite de impugnación se estaba surtiendo en el momento en que el señor Gómez Herrera interpuso una nueva acción de tutela por los hechos que se describen a continuación.

42. El 30 de agosto de 2022, la Unidad de Registro del C. S. de la J. expidió la tarjeta profesional provisional al accionante, con vigencia hasta el 30 de abril de 2024. Según el señor Gómez, la directora de la Unidad de Registro y el presidente del C. S. de la J. señalaron que la tarjeta provisional no representaría ninguna limitación para el litigio.

43. El 3 de octubre de 2022, el señor Fredy Moreno Páez contrató al accionante para que asumiera su representación legal ante la Secretaría de Movilidad de Bogotá, dentro de un proceso por una contravención de tránsito. Ese mismo día, el señor Gómez se presentó a la Secretaría de Movilidad junto con su representado, pero el funcionario encargado de dirigir la audiencia no le permitió al accionante asumir la representación del señor Moreno, debido a que la tarjeta profesional de aquel era “temporal” y no permanente²⁸. El funcionario invocó el artículo 138 del Código Nacional de Tránsito que prevé que si el inculpa designa a un apoderado, este debe ser abogado en ejercicio. Según el accionante, otra funcionaria de la misma Secretaría corroboró esta información, le dijo que no podría litigar mientras no se le expidiera una tarjeta profesional permanente y, aunque se negó a emitirle al señor Gómez una certificación en este sentido, señaló que la situación se dejaría consignada en el acta de la diligencia, lo que en efecto ocurrió²⁹.

²⁷ En el expediente no se acredita la fecha de interposición de esta acción de tutela. No obstante, es claro que se interpuso antes de que el C. S. de la J. proferiera el acuerdo PCSJA22-11985 de 29 de agosto de 2022, toda vez que el fallo de primera instancia es del 25 de agosto de 2022, esto es, anterior a la fecha de expedición del Acuerdo. Ver expediente digital, archivo 27_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-26.pdf.

²⁸ Así consta en el acta de la diligencia que se anexó al escrito de tutela. Ver expediente digital, archivo 2_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-57)-15157-1.pdf, p. 66.

²⁹ Así consta en el acta de la diligencia que se anexó al escrito de tutela. Ver expediente digital, archivo 2_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-57)-15157-1.pdf, p. 66.

Fundamentos de la solicitud de tutela

44. Por los anteriores hechos, el 5 de octubre de 2022 el señor José Humberto Gómez Herrera presentó acción de tutela en contra de las entidades accionadas, por considerar que vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad, dignidad humana, al trabajo, a la libertad de elegir profesión, al debido proceso y al mínimo vital.

45. En lo que tiene que ver con el derecho al trabajo, a la libertad de elegir profesión y al mínimo vital, el accionante señaló que la tarjeta profesional provisional con vigencia hasta el 30 de abril de 2024 le está generando limitaciones que le impiden ejercer con libertad su profesión de abogado³⁰. En este sentido, el señor Gómez advirtió que no puede esperar hasta el año 2024 para hacer el Examen de Estado y obtener la tarjeta profesional permanente, pues, mientras eso sucede, se privará de obtener unos ingresos económicos que le permitan unas condiciones de vida dignas³¹. Esto lo explica porque, según el actor, a partir de los hechos que relató en su tutela, el carácter provisional de la tarjeta implica que a quienes la tienen se les catalogue como estudiantes de último año de derecho y/o practicantes³², lo que limita las posibilidades de que un usuario contrate sus servicios. Para el accionante, es apenas lógico que cualquier ciudadano desconfíe de la idoneidad profesional de una persona con una tarjeta provisional, y que prefiera contratar a un abogado con tarjeta permanente³³.

46. El accionante aclaró que está de acuerdo con la exigencia de un Examen de Estado para el ejercicio de la abogacía, y que esto se demuestra con la petición que él y su colega, el señor Ponce Parodi, presentaron para que se les programara una fecha cierta de realización de la prueba, pero lo que no comparte es que, por omisión del Estado, el examen no se haya realizado cuando debería, y ahora se les obligue a esperar para poder presentarlo y obtener una tarjeta profesional permanente³⁴. En este sentido, el actor afirmó que “la responsabilidad administrativa no se nos puede trasladar a nosotros los que iniciamos la carrera después de promulgada la ley”³⁵, agregó que no es ilógico que un estudiante de derecho termine su pregrado en menos de cinco

³⁰ Ibidem, p. 18.

³¹ Ibidem, p. 40.

³² Ibidem, p. 16.

³³ Ibidem, p. 19.

³⁴ Ibidem, p. 15.

³⁵ Ibidem, p. 18. En el mismo sentido en la pág. 26 del escrito de tutela.

años³⁶, y que “si el Consejo Superior de la Judicatura hubiera cumplido su deber constitucional desde el mismo momento que la Ley 1905 de 2018 fue promulgada, hoy día estuviera totalmente implementado el examen de estado”³⁷.

47. Con respecto a la dignidad humana, el señor Gómez Herrera manifestó que, cuando los funcionarios de la Secretaría de Movilidad le impidieron fungir como apoderado en el proceso contravencional porque su tarjeta es provisional, se sintió “tratado como el peor delincuente”³⁸, y agregó que con esa actuación también se puso en tela de juicio su preparación académica como abogado³⁹.

48. En cuanto al debido proceso, el accionante consideró que: (i) existe un vacío jurídico que no podía ser llenado por un acto administrativo como el Acuerdo PCSJA22-11985 de 29 de agosto de 2022⁴⁰; (ii) no hay una “norma fundante” que establezca que, mientras no se implemente el Examen de Estado, el C. S. de la J. puede expedir tarjetas profesionales provisionales, con vigencia hasta el 30 de abril de 2024; (iii) el Acuerdo de 2022 modificó las condiciones del Acuerdo PCSJA19-11354 del 29 de julio del 2019, que era el vigente al momento en que el accionante solicitó su tarjeta profesional y, por lo tanto, aquel no podía aplicarse de manera retroactiva, sino desde el 29 de agosto de 2022 hacia adelante⁴¹; y (iv) no están claros los alcances de la tarjeta profesional provisional⁴².

49. Finalmente, con respecto al derecho a la igualdad, el señor Gómez Herrera trajo a colación un fallo de tutela del Consejo de Estado, en el que este le ordenó al C. S. de la J. expedirle la tarjeta profesional de abogada a la accionante en un término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la providencia⁴³. También en este fallo, el Consejo de Estado previno a la entidad accionada “para que, en lo sucesivo, se abstenga de exigir el requisito consagrado en la Ley 1905 de 2018, hasta tanto, se pueda

³⁶ Ibidem, p. 18.

³⁷ Ibidem, p. 26.

³⁸ Ibidem, p. 18.

³⁹ Ibidem, p. 43.

⁴⁰ Ibidem, p. 15.

⁴¹ Ibidem, pp. 22-23.

⁴² Ibidem, p. 20.

⁴³ Ibidem, p. 33. El accionante indicó que se trata del fallo del “CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA, con ponencia del Magistrado doctor: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, (...) expediente de ACCIÓN DE TUTELA - Radicación: No. 11001-03-15-000-2022-03847-00”.

materializar la presentación del examen de la conforme [sic] a las consideraciones expresadas en el proyecto”⁴⁴. En este punto, el accionante argumentó que si él no ha presentado el Examen de Estado es porque el C. S. de la J. no lo ha implementado aún. Según el demandante, esperar al 2024 para la presentación de dicho examen lo pone en una situación de desigualdad frente a quienes, en sus mismas condiciones, y sin exigírseles la presentación de la prueba, obtuvieron su tarjeta profesional con carácter permanente, en virtud de una decisión judicial⁴⁵.

50. De conformidad con lo expuesto, el señor Gómez solicitó que, como aún no se ha implementado el examen y sólo existe una proyección de que posiblemente se realizará en el 2024, se le ordene al C. S. de la J. la expedición de su tarjeta profesional de abogado con carácter permanente⁴⁶. También en sus pretensiones el accionante solicitó que se le ordene a la Secretaría de Movilidad reconocerle personería jurídica en el proceso contravencional en que le fue negada, se declare la nulidad de la audiencia realizada el 3 de octubre de 2022, se inicie una investigación disciplinaria en contra de los funcionarios que le impidieron ejercer la representación legal dentro del referido proceso⁴⁷ y se prevenga a la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Movilidad para que no vuelva a presentarse una situación en la que nieguen el reconocimiento de personería jurídica a un abogado con tarjeta profesional provisional⁴⁸.

Trámite de la acción de tutela objeto de revisión

Contestación de la Unidad de Registro de Abogados y Auxiliares de la Justicia del Consejo Superior de la Judicatura⁴⁹

51. El 14 de octubre de 2022, en respuesta a la acción de tutela, la entidad accionada se refirió al ya citado convenio interadministrativo con el ICFES y sus distintas fases, la última de las cuales será de implementación de la prueba para la vigencia del año 2024⁵⁰. También el C. S. de la J. aludió al Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022 que dispuso que los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018 podrán solicitar su inscripción en el

⁴⁴ Resolutivo tercero del fallo referenciado por el accionante.

⁴⁵ Ibidem, pp. 35-36.

⁴⁶ Ibidem, pp. 31-32.

⁴⁷ Ibidem, pp. 48-49.

⁴⁸ Ibidem, p. 49.

⁴⁹ Expediente digital, archivo 23_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-22.pdf.

⁵⁰ Ibidem, pp. 2-3.

Registro Nacional de Abogados y la expedición de una tarjeta profesional de abogado, con carácter provisional y vigencia “hasta la publicación de los resultados de la primera prueba”⁵¹.

52. Frente al caso concreto, la accionada señaló que: (i) el accionante es destinatario de la Ley 1905 de 2018, pues según la información enviada por la institución universitaria, comenzó su pregrado el 20 de febrero de 2019; (ii) de conformidad con lo establecido en el Acuerdo ya mencionado, el 29 de agosto de 2022 la Unidad de Registro inscribió al señor Gómez y le asignó tarjeta profesional provisional⁵²; (iii) la tarjeta provisional “no limita el ejercicio integral de la profesión”⁵³; y (iv) la entidad no incumplió el fallo citado por el accionante, pues actualmente no está solicitando el cumplimiento del requisito de aprobación del Examen de Estado, sino que está expidiendo la tarjeta profesional provisional, con vigencia hasta la publicación de los resultados del primer examen⁵⁴.

53. La accionada solicitó negar el amparo invocado por el accionante, debido a la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado.

Contestación del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá⁵⁵

54. En respuesta del 18 de octubre de 2022, esta entidad solicitó ser desvinculada del trámite de tutela, debido a la falta de legitimación en la causa por pasiva, y explicó que el procedimiento administrativo de expedición de la tarjeta profesional de abogado es competencia de la Unidad de Registro del C. S. de la J.

Contestación de la Secretaría de Gobierno de Bogotá⁵⁶

55. La Secretaría de Gobierno de Bogotá, en respuesta enviada el 18 de octubre de 2022, también solicitó ser desvinculada del trámite, en tanto no tuvo ninguna relación o injerencia en los hechos descritos ni posición de garante en relación con los derechos invocados⁵⁷.

⁵¹ Ibidem, p. 3.

⁵² Ibidem, p. 3.

⁵³ Ibidem, p. 5.

⁵⁴ Ibidem, p. 6.

⁵⁵ Expediente digital, archivo 37_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-36.pdf.

⁵⁶ Expediente digital, archivo 40_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-39.pdf.

⁵⁷ Ibidem, p. 3.

Contestación de la Secretaría de Movilidad de Bogotá⁵⁸

56. En oficio del 11 de noviembre de 2022, la Secretaría de Movilidad transcribió la respuesta de Angie Nathaly Caicedo Sánchez, la funcionaria que se negó a reconocer como apoderado al señor Gómez Herrera en el proceso contravencional. La señora Caicedo Sánchez argumentó que la decisión de no concederle personería jurídica al accionante “no fue arbitraria o contraria a derecho; sino que se fundó en las normas vigentes que reglamentan el ejercicio de la profesión de la abogacía”⁵⁹ en Colombia.

57. Luego de transcribir varias normas, la funcionaria señaló que para ser abogado en ejercicio se requiere haber obtenido el título universitario que acredite la condición de abogado, estar inscrito como abogado en la Unidad de Registro Nacional y acreditar la aprobación del Examen de Estado. La señora Caicedo concluyó que para el día 3 de octubre de 2022, el señor Gómez Herrera no ostentaba la calidad de abogado en ejercicio, “y un reflejo de ello es que su tarjeta es provisional”⁶⁰. La funcionaria insistió en que, con su actuación, dio cumplimiento a las leyes que actualmente regulan el ejercicio de la abogacía, y enfatizó en que:

“existe un vacío respecto de las tarjetas profesionales otorgadas a los estudiantes de derecho que, pese a iniciar su profesión [sic] en el año 2018 y siguientes culminaron sus estudios y se graduaron antes del 2024, puesto que así, lo indicó el Consejo Superior de la Judicatura, quien no previó que una situación así podría ocurrir”⁶¹.

Decisiones judiciales objeto de revisión

Sentencia de primera instancia⁶²

58. Mediante sentencia del 3 de noviembre de 2022, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronunció de la siguiente manera frente a las distintas pretensiones:

⁵⁸ Expediente digital, archivo 59_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-58.pdf.

⁵⁹ Ibidem, p. 3.

⁶⁰ Ibidem, p. 5.

⁶¹ Ibidem, p. 6.

⁶² Expediente digital, archivo 83_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-82.pdf.

59. Primero, en cuanto a la pretensión encaminada a que se expida la tarjeta profesional definitiva del accionante, la Sala la negó bajo el entendido de que la expedición de la tarjeta provisional no vulneró los derechos fundamentales invocados, toda vez que el accionante es destinatario de la Ley 1905 de 2018 y el documento emitido le permite ejercer su profesión mientras se determinan las fechas para la presentación del Examen de Estado. No obstante, la Sala le indicó al señor Gómez que si insiste en su inconformidad con el Acuerdo de 2022, puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

60. Segundo, en lo relativo al reconocimiento de personería jurídica al accionante en el proceso contravencional, la Sala señaló que la audiencia definitiva en ese trámite se celebró el 1 de noviembre de 2022, con lo que se agotó el procedimiento administrativo y cualquier orden carecería de objeto. No obstante, la Sala consideró que la configuración de la carencia actual de objeto en el presente asunto no impide pronunciarse acerca de si existió un quebranto constitucional, y concluyó que:

“impedirle al accionante actuar como apoderado en un trámite contravencional de tránsito con el pretexto de que su tarjeta profesional no es definitiva, implica afectación a sus garantías superiores, lo que, además, puede involucrar un detrimento económico y, por tanto, un quebranto a su derecho al mínimo vital, al no poder ejercer la carrera que estudió”⁶³.

61. Por esta razón, en el fallo de primera instancia el Consejo de Estado exhortó al secretario de movilidad para que en lo sucesivo se les permita ejercer como apoderados a los abogados destinatarios de la Ley 1905 de 2018, que tienen tarjeta profesional provisional.

62. Tercero, frente a la pretensión de iniciar una investigación disciplinaria contra los funcionarios que le impidieron al accionante ejercer la representación legal del presunto infractor en el proceso contravencional, la Sala la declaró improcedente por ausencia del requisito de subsidiariedad, pues no consta en el expediente que el accionante haya presentado alguna queja o petición al respecto ante la Procuraduría.

⁶³ Ibidem, p. 14.

Impugnación

63. El fallo de primera instancia fue impugnado por el señor Gómez Herrera, quien reiteró los argumentos de su escrito de tutela y añadió los siguientes: (i) el mecanismo de nulidad y restablecimiento del derecho no es apropiado para la protección de su derecho al libre ejercicio de la profesión, y así lo indicó la Corte Constitucional en las sentencias T-554 de 1995 y T-140 de 1996 [sic]⁶⁴; (ii) no es cierto que se haya celebrado la audiencia programada para el 1 de noviembre de 2022 en el proceso contravencional, y para el momento de la impugnación no existía aún una decisión de fondo en dicho proceso⁶⁵.

64. No obstante, en un memorial posterior el accionante informó que en audiencia celebrada el 21 de diciembre de 2022, y en virtud del exhorto contenido en el fallo de primera instancia, la Secretaría de Movilidad le reconoció personería jurídica para actuar como apoderado en el proceso contravencional⁶⁶. Sin embargo, el señor Gómez Herrera llamó la atención sobre otros dos aspectos. Primero, el accionante manifestó su preocupación por tener que acudir a la acción de tutela cada vez que se le presente una situación como esta, en la que inicialmente no se le reconozca poder para actuar⁶⁷.

65. Segundo, el actor se refirió a otro proceso judicial en el que su poderdante le solicitó la renuncia a la representación legal porque el juzgado no se pronunció sobre el reconocimiento de personería jurídica. El accionante consideró que la ausencia de pronunciamiento por parte del juzgado obedeció al carácter provisional de la tarjeta profesional⁶⁸.

66. Finalmente, el señor Gómez Herrera formuló el interrogante sobre las consecuencias que se seguirían si el Examen de Estado no se logra realizar en las fechas previstas o si no lo aprueba⁶⁹.

⁶⁴ Expediente digital, archivo 89_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-88.pdf, p. 20. El accionante mencionó aquí también un fallo de tutela de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el expediente No. 11001-03-15-000-2022-03409-00.

⁶⁵ Ibidem, pp. 23-24.

⁶⁶ Expediente digital, archivo 92_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-91.pdf, pp. 3-4.

⁶⁷ Ibidem, p. 4.

⁶⁸ Ibidem, pp. 4-5.

⁶⁹ Ibidem, p. 5. En particular, el accionante preguntó si estas situaciones implicarían la revocatoria de su inscripción en el Registro de Abogados, o la expedición de una nueva tarjeta profesional provisional.

Sentencia de segunda instancia⁷⁰

67. Mediante sentencia del 23 de marzo de 2023, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó parcialmente la decisión de primera instancia, en el sentido de declarar improcedente, por falta del requisito de subsidiariedad, la pretensión de expedición de una tarjeta profesional definitiva. En todo lo demás, la Sala confirmó el fallo impugnado.

68. Con respecto a la ausencia de subsidiariedad, la Sección Cuarta consideró que los reparos del accionante frente al Acuerdo de 2022 se deben ventilar a través del medio de control de simple nulidad, mientras que el acta de registro de su tarjeta provisional es susceptible del control de nulidad y restablecimiento del derecho. La Sala indicó que ambos medios de control son idóneos y también eficaces, en tanto prevén la posibilidad de solicitar medidas cautelares como la suspensión de los efectos del acto administrativo, que tienen un trámite rápido para asegurar su finalidad⁷¹. Por último, la Sala consideró que no existe un perjuicio irremediable que justifique conceder el amparo, pues el accionante está inscrito en el Registro Nacional de Abogados y cuenta con una tarjeta profesional que le permite ejercer sin limitaciones la profesión hasta el mes de abril de 2024, “fecha en la que el Consejo Superior de la Judicatura estima practicar el examen de Estado, exigido por la Ley 1905 de 2018”⁷².

69. A continuación, la Sala presenta un cuadro que sintetiza los hechos relevantes y las decisiones de instancia en cada uno de los tres expedientes, para facilitar su comprensión:

Expediente	Accionante	Hechos relevantes	Fallos de tutela
T-9.201.808	Gustavo Adolfo Grajales Granada	01/08/2018: el accionante comenzó estudios de Derecho en el Politécnico Grancolombiano (Medellín). Se le homologaron varias materias cursadas en escuelas de la Policía.	Primera instancia: 06/09/2022. Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso

⁷⁰ Expediente digital, archivo 103_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-59)-15159-102.pdf.

⁷¹ Ibidem, p. 10.

⁷² Ibidem, p. 11.

		<p>19/04/2022: obtuvo el título de abogado.</p> <p>05/2022: solicitó al C. S. de la J. la expedición de su tarjeta profesional (TP).</p> <p>11/08/2022: interpuso acción de tutela. TP no había sido expedida.</p> <p>29/08/2022: expedición del Acuerdo PCSJA22-11985 que crea la TP provisional.</p> <p>30/08/2022: C. S. de la J. le expidió al accionante TP provisional.</p>	<p>Administrativo del CE. Carencia actual de objeto por hecho superado porque la accionada emitió TP provisional.</p> <p>Segunda instancia: 05/12/2022. Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del CE. Confirmó fallo de primera instancia.</p>
<p>T- 9.286.215</p>	<p>Giovanni López Giraldo</p>	<p>04/02/2019: accionante comenzó estudios de Derecho en Politécnico Grancolombiano (Medellín). Homologación de varias materias cursadas en escuelas de la Policía.</p> <p>19/04/2022: obtuvo el título de abogado.</p> <p>21/07/2022: solicitó al C. S. de la J. la expedición de su TP.</p> <p>29/08/2022: expedición del Acuerdo PCSJA22-11985 que crea la TP provisional.</p>	<p>Única instancia: 26/01/2023. Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del CE. Declaró improcedente la acción de tutela por ausencia de subsidiariedad.</p>

		<p>02/09/2022: C. S. de la J. le expidió al accionante TP provisional.</p> <p>01/11/2022: interpuso acción de tutela.</p>	
<p>T-9.374.174</p>	<p>José Humberto Gómez Herrera</p>	<p>01/2019: accionante comenzó estudios de Derecho en la Universitaria de Colombia, en un sistema que permite cursar la carrera en tres años y medio porque suprime vacaciones.</p> <p>29/06/2022: obtuvo el título de abogado.</p> <p>01/07/2022: solicitó al C. S. de la J. la expedición de su TP.</p> <p>29/08/2022: expedición del Acuerdo PCSJA22-11985 que crea la TP provisional.</p> <p>30/08/2022: C. S. de la J. le expidió al accionante TP provisional.</p> <p>03/10/2022: le negaron personería jurídica en proceso contravencional en la Secretaría de Movilidad de Bogotá.</p> <p>05/10/2022: interpuso acción de tutela.</p>	<p>Primera instancia: 03/11/2022. Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del CE. Expedición de TP provisional no vulneró los derechos invocados. En cuanto al reconocimiento de personería: carencia actual de objeto porque audiencia definitiva se celebró el 1 de noviembre de 2022. Exhorto al secretario de movilidad. Investigación disciplinaria se declara improcedente por</p>

		<p>21/12/2022: Secretaría de Movilidad le reconoció personería para actuar en el proceso contravencional.</p>	<p>ausencia de subsidiariedad.</p> <p>Segunda instancia: 23/03/2023. Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del CE. Pretensión de expedición de TP definitiva es improcedente por falta de subsidiariedad. En todo lo demás confirma el fallo de primera instancia.</p>
--	--	--	---

D) Actuaciones en sede de revisión en la Corte Constitucional

Auto del 9 de junio de 2023⁷³

70. El 9 de junio de 2023, durante el trámite de revisión de los dos primeros expedientes, la magistrada ponente profirió un auto en el cual vinculó al proceso al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, y decretó varias pruebas con el fin de contar con mayores elementos de juicio para resolver el asunto bajo examen.

71. En este sentido, la magistrada formuló una serie de preguntas a la Unidad de Registro del C. S. de la J. y a las dos entidades vinculadas al trámite, e invitó a un conjunto de universidades⁷⁴ y organizaciones de la sociedad civil⁷⁵

⁷³ Expediente digital, archivo 04Auto 09 Jun-23 Pruebas Vinculación T-9201808 AC.pdf.

⁷⁴ En concreto, se invitó a participar a las facultades de Derecho de la Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, Universidad de la Sabana, Universidad EAFIT, Universidad ICESI, Universidad del Norte, Universidad El Bosque, Universidad de Caldas, Universidad de Cartagena, Universidad Tecnológica del Chocó, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad de Ibagué y Universidad Industrial de Santander.

para responder un cuestionario y exponer su apreciación general sobre el presente asunto.

72. Las pruebas decretadas en este primer auto buscaban precisar, entre otros aspectos: (i) el número de tarjetas provisionales expedidas; (ii) si la vigencia temporal de estas tarjetas ha supuesto alguna implicación para el ejercicio profesional; (iii) si se han expedido tarjetas profesionales con carácter permanente a personas que comenzaron su pregrado de Derecho con posterioridad al 28 de junio de 2018; (iv) si existen o no fundamentos normativos y lineamientos para determinar cuándo se entiende que un estudiante comienza su pregrado en Derecho; (v) la incidencia que tienen en la determinación de esta fecha las situaciones de transferencias internas, externas, convalidaciones de títulos extranjeros y cualquier otra circunstancia que deba ser tenida en cuenta; (vi) las acciones que ha llevado a cabo el C. S. de la J. desde la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018 con miras a la definición, construcción e implementación del Examen de Estado; (vii) las condiciones y pormenores del convenio interadministrativo celebrado entre el C. S. de la J. y el ICFES; (viii) la fecha esperada de la primera aplicación oficial de la prueba; (ix) si las facultades que ofrecen programas de Derecho en Colombia han tenido algún tipo de participación en la construcción del Examen de Estado para ejercer la profesión de abogacía y la información que dichas facultades han recibido por parte del C. S. de la J. sobre la construcción e implementación del examen.

73. Una vez recibidas las pruebas⁷⁶, se dio traslado de estas a las partes y el 7 de julio de 2023 se recibió respuesta del director de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia⁷⁷.

⁷⁵ La invitación se dirigió a la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho – ACOFADE, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia, a la Corporación Excelencia en la Justicia y al Colegio de Abogados de Colombia

⁷⁶ En virtud del auto referido, el despacho recibió las siguientes respuestas: (i) Oficio 202310031996 del 20 de junio de 2023, firmado por Evelyn Julio Estrada, jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICFES; (ii) Oficio 2023-EE-148640 del 21 de junio de 2023, firmado por Walter Epifanio Asprilla Cáceres, jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación; (iii) Oficio del 21 de junio de 2023, firmado por Andrés Conrado Parra Ríos, director de la Unidad del Registro Nacional de Abogados y Auxiliares Judiciales del Consejo Superior de la Judicatura; (iv) Oficio del 21 de junio de 2023, firmado por Jaime Sarmiento Martínez, primer representante legal suplente de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano; (v) Oficio del 22 de junio de 2023, firmado por Jinyola Blanco Rodríguez, presidenta de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho -ACOFADE; (vi) Oficio del 22 de junio de 2023, firmado por Esteban Hoyos Ceballos, Adelaida Acosta Posada y Laura Daniela Alzate Tobón, decano, jefa del pregrado en Derecho y directora del Consultorio Jurídico de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, respectivamente; (vii) Oficio del 22 de junio de 2023, firmado por Eleonora Lozano Rodríguez, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; (viii) Oficio del 22 de junio de 2023, firmado por Lilia Aideé Velasco Abril, decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAB;

74. El contenido de las respuestas a este auto de pruebas y a los posteriores que profirió la Sala de Revisión será expuesto y analizado en la solución de los casos concretos, y la síntesis de las intervenciones se presentará como anexo a esta sentencia.

Auto del 11 de septiembre de 2023⁷⁸

75. Por medio de Auto del 11 de septiembre de 2023, posterior a la acumulación del tercer expediente, y en virtud de las respuestas al primer auto, la Sala de Revisión decretó nuevas pruebas de oficio. En este auto, la Sala formuló nuevos interrogantes al C. S. de la J. y al ICFES, reiteró la invitación a intervenir a aquellas instituciones que no lo hicieron antes, e invitó a aquellas que sí lo hicieron a pronunciarse sobre los nuevos hechos y los elementos de análisis que surgieron en virtud de las respuestas al auto del 9 de junio de 2023 y la acumulación de un tercer expediente al trámite de tutela.

76. Las nuevas preguntas formuladas al C. S. de la J. y al ICFES en el Auto del 11 de septiembre de 2023 buscaron precisar, entre otros aspectos, qué actividades para la creación del examen desarrolló el C. S. de la J. con anterioridad a la suscripción del contrato con el ICFES; qué instrumentos utilizó el C. S. de la J. para establecer la fecha estimada en que se graduarían los primeros destinatarios de la Ley 1905 de 2018; si, de conformidad con el porcentaje de ejecución del contrato, se confirma la fecha de mayo de 2024 como aquella en que se llevará a cabo la primera aplicación del examen; qué sucederá en los eventos en que una persona a la que se le expidió tarjeta profesional provisional o una persona a la que por orden judicial se le expidió tarjeta profesional permanente reprueba el examen; y qué medidas ha tomado el C. S. de la J. para aclarar las diferencias entre una tarjeta profesional provisional y una licencia temporal.

77. Una vez recibidas las pruebas⁷⁹, se dio traslado de estas a las partes y se recibieron varias respuestas⁸⁰, entre esas la de la Secretaría Distrital de

(ix) Oficio 0055-2023 del 26 de junio de 2023, firmado por Hernando Herrera Mercado, director Ejecutivo de la Corporación Excelencia en la Justicia.

⁷⁷ Expediente digital, archivo 230707 Respuesta Corte Cnal 2 ajustado.pdf.

⁷⁸ Expediente digital, archivo 10 Segundo_Auto_Pruebas_T-9201808_AC.pdf.

⁷⁹ En virtud del auto referido, se recibieron las siguientes respuestas: (i) oficio del 20 de septiembre de 2023, firmado por Andrés Conrado Parra Ríos, director de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia; (ii) oficio del 20 de septiembre de 2023, firmado por Evelyn Julio Estrada, jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICFES; (iii) oficio del 22 de septiembre de 2023, firmado por Porfirio Bayuelo, presidente de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho -ACOFADE; (iv) oficio del 22 de

Gobierno de Bogotá⁸¹, que solicitó le fuera remitido el auto admisorio de la tutela y el escrito de tutela, para conocer los hechos y pretensiones y ejercer su debida defensa⁸².

Auto del 4 de octubre de 2023⁸³

78. En auto del 4 de octubre de 2023, la magistrada ponente autorizó el acceso al expediente a la Secretaría Distrital y a las demás partes del proceso, y además les otorgó el término de tres (3) días hábiles para que, en caso de estimarlo conveniente, se pronunciaran respecto de las pruebas obrantes en el proceso, que se recogieron en cumplimiento de los autos del 9 de junio y 11 de septiembre de 2023.

Auto del 30 de noviembre de 2023⁸⁴

79. De las respuestas recibidas en virtud del Auto del 11 de septiembre de 2023, se derivaron varios interrogantes adicionales dirigidos al C. S. de la J., sobre asuntos que la Sala de Revisión consideró de especial relevancia para contar con suficientes elementos de juicio que le permitieran llegar a una decisión dentro del proceso de la referencia.

80. Por tal motivo, en Auto del 30 de noviembre de 2023, la Sala de Revisión remitió un cuestionario al C. S. de la J., con el fin de precisar, entre otros

septiembre de 2023, firmado por Emilssen González de Cancino, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; (v) oficio del 22 de septiembre de 2023, firmado por Jerónimo Botero Marino, decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad ICESI; (vi) oficio del 25 de septiembre de 2023, firmado por Alexander Cruz Martínez, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué; (vii) oficio DF-063-2023 del 25 de septiembre de 2023, firmado por Juan Carlos Botero Navia, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana; (viii) oficio del 2 de octubre de 2023, firmado por Laura Daniela Alzate Tobón, directora del Consultorio Jurídico de la Universidad EAFIT.

⁸⁰ (i) Correo electrónico por parte de la Dirección Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, del 02 de octubre de 2023; (ii) escrito del 2 de octubre de 2023, firmado por Erika Patricia López Salomé, docente y Asesora en el Área de Derecho Público del Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte y Mateo David Gómez Alomia, miembro del Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte; (iii) correo electrónico del 4 de octubre de 2023, por parte del Grupo de Tutelas de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio del cual solicita copia de piezas procesales; (iv) oficio MJD-OFI23-0037575-DOJ-20300 del 04 de octubre de 2023, firmado por Miguel Ángel González Chaves, director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia.

⁸¹ Esta entidad fue vinculada al proceso desde el trámite de primera instancia, en el que solicitó su desvinculación por ausencia de legitimidad en la causa por pasiva. No obstante, ni en primera ni en segunda instancia fue desvinculada del proceso.

⁸² Expediente digital, archivo 10.5.3Solicitud Secretaría Distrital de Gobierno.pdf.

⁸³ Expediente digital, archivo 13 Auto_Acceso_a_T-9201808AC.pdf.

⁸⁴ Expediente digital, archivo 15 Tercer_Auto_Pruebas_y_Suspension_T-9201808AC-S1R.pdf.

aspectos: (i) si se satisfizo el cronograma de la Fase II del contrato celebrado con el ICFES; (ii) en qué fecha se contrataría la tercera fase, qué cronograma se tenía previsto y cuáles serían los productos entregables en dicha fase⁸⁵; (iii) si se confirma como fecha de la primera aplicación de la prueba la de mayo de 2024; (iv) cuál es el fundamento normativo para exigir la presentación del examen a quienes se les expidió tarjeta profesional definitiva en cumplimiento de fallos judiciales que así lo ordenaron; (v) qué contenido tiene la guía de orientación para el examen⁸⁶, y cuándo y cómo se tiene prevista su entrega y socialización con las facultades de Derecho y destinatarios de la Ley 1905 de 2018; (vi) cuál será la modalidad -presencial o virtual- del examen y si tendrá o no costo su presentación; y, (vii), qué estrategias se han implementado para conocer la fecha de inicio de la carrera de los estudiantes de transferencia externa que iniciaron sus estudios de Derecho en una universidad diferente a aquella de la que se graduaron.

81. Mediante Auto del 19 de diciembre de 2023⁸⁷, la magistrada ponente accedió a la solicitud presentada por la entidad accionada⁸⁸, en el sentido de que le fuera autorizada una prórroga del plazo para responder al cuestionario contenido en el Auto del 30 de noviembre de 2023. El 25 de enero del año en curso, el C. S. de la J. remitió la respuesta al referido cuestionario⁸⁹.

⁸⁵ Estas dos preguntas se formularon a partir de las respuestas de ambas entidades, el C. S. de la J. y el ICFES, a los dos primeros autos de pruebas. En sus respuestas, las entidades informaron que para la implementación del Examen de Estado se establecieron tres fases. Para la fase I, de definición, construcción y validación del marco de referencia, en el año 2022 se suscribió y ejecutó el Contrato 055. Para la Fase II, se suscribió entre ambas entidades el Convenio Marco 009 de 2023, y en desarrollo de este se celebró el Contrato 010-2023, del 22 de febrero, para el diseño, construcción y realización del ejercicio de validación cualitativa de los instrumentos de evaluación. Ambas entidades, en sus respuestas, anunciaron que la Fase III del convenio, que tiene como objeto la realización del examen, la calificación y publicación de resultados, aún no se había contratado, pues dependía del desarrollo de la fase II, que se encontraba para ese momento en ejecución.

⁸⁶ Esta pregunta se formuló a raíz de la intervención de una de las universidades en el proceso, en la que señaló que en una mesa de trabajo con el C. S. de la J., la entidad prometió que les haría entrega de una guía de orientación a todas las universidades, “en la que aparecerá la estructura, número y tipo de pregunta; y especificaciones de la prueba”. Expediente digital, archivo Oficio CORTE CONSTITUCIONAL.pdf, p. 5.

⁸⁷ Expediente digital, archivo 18Auto_Respuesta_a_ICFES_y_CS_de_la_J_T-9201808AC.pdf.

⁸⁸ El 12 de diciembre de 2023, la Secretaría General remitió al despacho sustanciador el oficio PCSJO23-1380 de fecha 12 de diciembre de 2023 (expediente digital, archivo PCSJO23-1380.pdf.), suscrito por el presidente del C. S. de la J., doctor Aurelio Enrique Rodríguez Guzmán, en donde solicitó a la Sala Primera de Revisión un plazo adicional de diez (10) días hábiles para responder a las preguntas formuladas en el cuestionario. La solicitud se fundamentó en que para esa fecha, la entidad accionada se encontraba en el proceso de negociación del contrato derivado 2 con el ICFES, que pretende “definir aspectos esenciales de la validación final de ítems, aplicación, calificación, protocolo de reclamaciones y apoyo logístico que demanda la prueba” , y ello constituye el soporte técnico para dar respuesta al referido cuestionario.

⁸⁹ Expediente digital, archivo PCSJO24-50 (1) (2).pdf.

Escritos de coadyuvancia recibidos durante el trámite de revisión

82. Durante el trámite de revisión, la Sala recibió dos escritos⁹⁰ de coadyuvancia remitidos por los ciudadanos Luz Dary Hidalgo Vélez y Joan Mauricio Flórez Salazar el 17 de agosto y el 6 de septiembre de 2023, respectivamente.

83. Los ciudadanos sostuvieron que se encuentran en la misma situación que el accionante José Humberto Gómez Herrera, pues son destinatarios de la Ley 1905 de 2018, obtuvieron su título de abogados en la misma institución y en la misma fecha del accionante, esto es, el 29 de junio de 2022, solicitaron su tarjeta profesional ante el C. S. de la J. y posteriormente, en virtud del Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022, les fue expedida una tarjeta profesional con carácter provisional.

84. Los escritos de coadyuvancia compartieron los argumentos del señor Gómez Herrera, y en ese sentido afirmaron que el C. S. de la J. está vulnerando su derecho a la igualdad, en tanto otros destinatarios de la Ley 1905 de 2018 ya cuentan con su tarjeta profesional de abogados sin ninguna restricción temporal. Los ciudadanos también argumentaron que la actuación de la entidad accionada está restringiendo su derecho al trabajo y a la libertad de ejercer su profesión, tanto que, según la señora Hidalgo Vélez, no pudo inscribirse en un concurso de nivel profesional para acceder a un cargo público, debido a la demora del C.S. de la J. en la expedición de su tarjeta profesional⁹¹. Para los coadyuvantes, el C. S. de la J. no ha actuado con celeridad en la creación e implementación del Examen de Estado y, en cambio, los está sometiendo a una carga que no están obligados a soportar, pues resulta imposible cumplir con el requisito de aprobación de un examen que no se ha implementado.

Competencia de la Sala Plena para conocer del asunto

85. En sesión del 20 de marzo de 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió avocar el conocimiento del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 del Reglamento de este Tribunal.

⁹⁰ Expediente digital, archivos 06Coadyuvancia 17 Ago-23 LUZ DARY HIDALGO VELEZ.pdf y 08Coadyuvancia 06 Sep-23 Joan Mauricio Florez.pdf.

⁹¹ Expediente digital, archivo 06Coadyuvancia 17 Ago-23 LUZ DARY HIDALGO VELEZ.pdf, pp. 3-4.

II. CONSIDERACIONES

A) Competencia

86. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela seleccionados, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015.

B) Primera cuestión previa: análisis de la eventual configuración de la cosa juzgada constitucional o de la temeridad en relación con la acción de tutela del expediente T-9.374.174

87. Tal como se describió en los antecedentes de esta providencia⁹², con anterioridad a la interposición de la acción de tutela que dio origen a dos de los fallos que en esta oportunidad revisa la Sala Plena, el accionante José Humberto Gómez Herrera, junto con uno de sus compañeros, el señor Hernando Ponce Parodi, interpusieron una acción de tutela también relacionada con la expedición de la tarjeta profesional de abogado. Por tal motivo, antes de abordar el análisis de procedencia formal de la acción, la Sala deberá verificar si en este caso se configuró la cosa juzgada constitucional y la figura de la temeridad.

La cosa juzgada constitucional y la temeridad en materia de tutela. Reiteración de jurisprudencia⁹³

88. La cosa juzgada es una institución que garantiza la seguridad jurídica y el debido proceso, al otorgarle a las decisiones judiciales “el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”⁹⁴. En materia de tutela, los fallos hacen tránsito a cosa juzgada cuando esta Corporación se pronuncia sobre una determinada tutela mediante una decisión de fondo o a través de un auto que notifica que la tutela no fue seleccionada. Así, la cosa juzgada constitucional se configura cuando se adelanta un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de un fallo de tutela y entre ambos hay identidad jurídica de partes, objeto y causa⁹⁵.

⁹² Ver f. 41

⁹³ Consideraciones tomadas parcialmente de las sentencias T-096, T-321 y T-510 de 2023.

⁹⁴ Sentencias C-774 de 2001, T-249 de 2016, SU-027 de 2021, SU-397 de 2022, entre otras.

⁹⁵ Sentencia T-380 de 2013.

89. En cuanto a lo primero, esto es, la identidad de partes, se presenta cuando las acciones de tutela han sido interpuestas por la misma persona, a nombre propio o a través de apoderado judicial, en contra del mismo demandado. En segundo lugar, la identidad de objeto se presenta cuando las demandas persiguen la satisfacción de la misma pretensión o invocan la protección de los mismos derechos fundamentales. Por último, hay identidad de causa cuando las demandas se fundamentan en los mismos hechos o situación fáctica.

90. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia SU-027 de 2021, a pesar de que en un caso concurra la identidad de partes, objeto y causa, la cosa juzgada puede desvirtuarse cuando surjan circunstancias excepcionales, como puede serlo la ocurrencia de hechos nuevos⁹⁶.

91. En lo que tiene que ver con la temeridad, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 establece que esta se configura “[c]uando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales”. A su vez, la jurisprudencia constitucional ha establecido que se presenta temeridad cuando se configura la triple identidad de partes, objeto y causa, a la que ya se hizo referencia, y además no existe un motivo que justifique, de forma razonable, la presentación de la nueva tutela y esta falta de justificación esté relacionada con un actuar doloso o de mala fe por parte del demandante⁹⁷. Así, la Corte ha señalado que en los casos en los que se compruebe la existencia de una actuación temeraria, el juez constitucional debe declarar la improcedencia de la acción de tutela y, además, imponer las sanciones correspondientes.

92. Ahora bien, la sola existencia de varias acciones de tutela relacionadas con los mismos hechos no significa, necesariamente, que se configure una actuación temeraria. En ese sentido, la Corte ha señalado que el juez constitucional debe analizar de forma detallada el expediente con el fin de determinar si concurren los elementos mencionados previamente y si es posible desvirtuar la presunción de buena fe a favor del accionante, de manera que las sanciones solo serán procedentes en los casos en los que se logre comprobar la mala fe o el dolo en la actuación⁹⁸.

⁹⁶ Sentencia SU-027 de 2021.

⁹⁷ Sentencias T-272 de 2019, T-568 de 2006, T-951 de 2005 y T-410 de 2005.

⁹⁸ Al respecto ver las sentencias T-300 de 1996, T-082 de 1997, T-080 de 1998, T-303 de 1998, T-1034 de 2005, T-1134 de 2005, T-586 de 2006, T-923 de 2006, T-331 de 2009 y T-772 de 2010.

93. De conformidad con lo anterior, la jurisprudencia identifica una serie de situaciones que pueden motivar la interposición sin mala fe de varias acciones de tutela como, por ejemplo, cuando el actor se encuentra en una condición de ignorancia o indefensión que lo lleva a actuar coaccionado por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho fundamental⁹⁹. También puede desvirtuarse la temeridad si, por ejemplo, ocurren nuevos eventos con posterioridad a la interposición de la acción o algunos se omitieron en el trámite de la misma o en la decisión de la tutela anterior, y estos hechos son determinantes para proteger los derechos fundamentales del demandante¹⁰⁰.

Análisis de la configuración de la cosa juzgada y la temeridad en el caso concreto del expediente T-9.374.174

94. Según lo descrito en los antecedentes de esta decisión, el accionante José Humberto Gómez Herrera y el señor Hernando Ponce Parodi interpusieron una acción de tutela previa a la del expediente acumulado para revisión de la Corte Constitucional en esta oportunidad. Esta tutela anterior también estaría relacionada con la expedición de la tarjeta profesional de abogado.

95. En la página de la Corte Constitucional¹⁰¹ se pudo verificar que el expediente correspondiente a la primera acción de tutela fue radicado en la Corte Constitucional el 12 de enero de 2023 y no fue seleccionado para su revisión por parte de la Sala de Selección de Tutelas Número Dos, según el Auto del 28 de febrero de 2023, notificado el 14 de marzo de 2023. Así, como se explicó con anterioridad, la existencia de un auto que notifica que el expediente no fue seleccionado para su revisión por parte de la Corte implica que el asunto hizo tránsito a cosa juzgada.

96. Ahora bien, la existencia de cosa juzgada constitucional en relación con el expediente que ahora es objeto de revisión por parte de la Corte implica

⁹⁹ Sentencias T-1215 de 2003, T-721 de 2003, T-184 de 2005, T-308 de 1995, T-145 de 1995, T-091 de 1996 y T-001 de 1997.

¹⁰⁰ Sentencias T-149 de 1995, T-566 de 2001, T-458 de 2003, T-919 de 2003 y T-707 de 2003. Otros ejemplos de eventos que la jurisprudencia ha identificado como situaciones no temerarias son: (i) cuando el accionante ha recibido asesoramiento errado por parte de los profesionales del derecho y (ii) cuando la Corte profiere una sentencia de unificación, con efectos extensivos a un grupo de personas que se consideran en igualdad de condiciones.

¹⁰¹ Información disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultat/consulta.php?campo=NumeroUnico&date3=2019-01-01&date4=2024-04-20&radi=Radicados&palabra=11001023000020220102600&radi=radicados&todos=%25>

verificar si entre ambos procesos existe identidad de partes, objeto y causa. A continuación, se sintetizará la información respecto de las partes, el objeto y la causa de las dos acciones de tutela, para facilitar su contraste:

Tutela	Partes del proceso	Objeto	Causa
<p>Tutela 1 Rad. T9172350</p>	<p>Accionantes: José Humberto Gómez Herrera y Hernando Ponce Parodi.</p> <p>Accionadas: Unidad de Registro Nacional de Abogados del Consejo Superior de la Judicatura, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejo de Gobierno Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y Comisión Seccional de Disciplina Judicial, Consejo Seccional de la Judicatura y Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá.</p>	<p>Los accionantes solicitaron que se les expidiera la tarjeta profesional de abogado en 48 horas.</p>	<p>Los accionantes presentaron la solicitud de tarjeta profesional de abogados el 1 de julio de 2022, pero la respuesta ofrecida por el C.S. de la J. fue que no era posible expedirles la tarjeta porque no habían realizado el Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018. El 28 de julio de 2022 los accionantes enviaron un derecho de petición en el que remitieron nuevamente la documentación para la expedición de la tarjeta y solicitaron la programación y convocatoria al examen. Los accionantes acudieron a la acción de tutela con fundamento en que el C.S de la J. no les había expedido la tarjeta profesional.</p>

<p>Tutela 2 Rad. T9374174</p>	<p>Accionante: José Humberto Gómez Herrera.</p> <p>Accionadas: Unidad de Registro del C. S. de la J., Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá; Alcaldía Mayor, Secretaría de Gobierno y Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá; Procuraduría General de la Nación; Personería Distrital de Bogotá y Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>	<p>El accionante solicitó ordenar al C. S. de la J. la expedición de su tarjeta profesional con carácter permanente y no provisional; ordenar a la Secretaría de Movilidad reconocerle personería jurídica en el proceso contravencional; iniciar investigación disciplinaria en contra de los funcionarios que le impidieron ejercer la representación legal dentro del referido proceso; prevenir a la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Movilidad para que no vuelva a presentarse una situación en la que nieguen el reconocimiento de personería jurídica a un abogado con tarjeta profesional provisional.</p>	<p>El señor Gómez acudió a la acción de tutela después de que, en virtud del Acuerdo PCSJA22-11985, el C. S. de la J. le expidiera una tarjeta profesional provisional y la Secretaría de Movilidad de Bogotá le negara personería jurídica en un proceso contravencional, debido al carácter provisional de su tarjeta.</p>
--	---	---	--

97. La Sala Plena constata que aunque existe identidad respecto de algunas de las partes de ambos procesos (José Humberto Gómez Herrera, como

accionante, y el C. S. de la J. como entidad accionada), no puede afirmarse lo mismo con respecto al objeto y la causa. En efecto, la primera tutela fue interpuesta por los accionantes antes de que el C.S. de la J. expidiera el Acuerdo PCSJA22-11985 en el que creó la categoría de tarjeta profesional provisional, y por eso la pretensión de los señores Gómez y Ponce iba encaminada a que se les expidiera la tarjeta profesional de abogados. Ambos accionantes habían presentado la solicitud respectiva al C. S. de la J., y habían insistido en ella mediante derecho de petición, pero obtuvieron una respuesta negativa por parte de la entidad, bajo el argumento de que no satisfacían el requisito de aprobación del Examen de Estado.

98. La segunda tutela, en cambio, fue presentada por el señor Gómez Herrera con posterioridad al referido Acuerdo y cuando el C.S. de la J. le había expedido al accionante una tarjeta profesional de carácter provisional. A ese hecho se sumó que la Secretaría de Movilidad de Bogotá le negó personería jurídica en un proceso contravencional, debido al carácter provisional de la tarjeta. Por eso en este caso la pretensión del accionante ya no iba dirigida a que se le expidiera la tarjeta profesional de abogado, sino a que se le expidiera una de carácter permanente y no provisional como lo había hecho el C.S. de la J. Además, en esta oportunidad el accionante también solicitó que se le reconociera personería jurídica para actuar en el proceso en que se le había negado y que se iniciara una investigación disciplinaria en contra de los funcionarios que le impidieron ejercer la representación legal dentro del referido proceso.

99. Se trata, entonces, de dos procesos que no guardan identidad en el objeto y en la causa, lo que implica que en este caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En esa misma línea, la Sala descarta también que el señor Gómez Herrera haya incurrido en una actuación temeraria, pues esta exige en primer lugar, como se explicó antes, la triple identidad de partes, objeto y causa, que no concurre en el supuesto bajo examen.

C) Segunda cuestión previa: sobre la intervención de los coadyuvantes en los procesos bajo revisión

100. Como se describió en los antecedentes de esta providencia, durante el trámite de revisión se recibieron dos escritos de coadyuvancia, presentados por los ciudadanos Luz Dary Hidalgo Vélez y Joan Mauricio Flórez Salazar.

101. La figura de la coadyuvancia en procesos de tutela está prevista en el inciso segundo del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, según el cual “[q]uien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”. Por su parte, la jurisprudencia constitucional define la coadyuvancia en los procesos de tutela como “la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir las reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela”¹⁰².

102. Ahora bien, la jurisprudencia también señala que la coadyuvancia está sujeta a ciertos límites. Primero, el coadyuvante no puede actuar en contra de los intereses de la parte a la que coadyuva¹⁰³. Segundo, al coadyuvante no le está permitido realizar actos procesales que impliquen disponer del derecho en litigio¹⁰⁴. Por último, el coadyuvante no puede formular planteamientos distintos o reclamaciones propias diferentes a las del demandante, porque en este caso se trataría de una nueva tutela y ello desvirtuaría la naturaleza jurídica de la coadyuvancia¹⁰⁵.

103. En el caso bajo examen, los dos ciudadanos que presentaron coadyuvancia manifestaron estar en una situación similar a la del accionante José Humberto Gómez. En esa medida, los intervinientes apoyaron las pretensiones formuladas por los accionantes en los procesos que son objeto de revisión, compartieron los argumentos del señor Gómez Herrera y plantearon algunos adicionales. Finalmente, la señora Hidalgo Vélez solicitó a la Corte que los efectos de la sentencia se extiendan a las personas que están en una situación igual o similar a la de los accionantes, mientras que el señor Flórez Salazar pidió que la situación que expuso en su propia acción de tutela sea tenida en cuenta y se le expida la tarjeta profesional con carácter permanente.

104. De conformidad con los límites de la coadyuvancia, que ya fueron expuestos, la Sala Plena entenderá que la intervención de los ciudadanos Luz Dary Hidalgo Vélez y Joan Mauricio Flórez Salazar se restringe al apoyo de los argumentos expuestos por los accionantes en los procesos objeto de revisión. En este sentido, en cuanto a las pretensiones de los coadyuvantes, la

¹⁰² Sentencia T-1062 de 2010, reiterada en muchas otras, entre esas las recientes SU-067 de 2022, SU-213 de 2022 y T-461 de 2022.

¹⁰³ Sentencia SU-067 de 2022.

¹⁰⁴ Tal como lo dispone el artículo 71 del Código General del Proceso.

¹⁰⁵ Sentencia T-1062 de 2010, reiterada en muchas otras, entre esas las recientes SU-067 de 2022, SU-213 de 2022 y T-461 de 2022.

Sala sólo se pronunciará sobre la solicitud de extender los efectos de esta providencia a través de los dispositivos que para ello establece la jurisprudencia¹⁰⁶.

D) Tercera cuestión previa: análisis de la eventual configuración de la carencia actual de objeto

105. El C. S. de la J., en respuesta a cada una de las tres acciones de tutela acumuladas en este trámite, solicitó que se declarara la carencia actual de objeto por hecho superado, bajo el entendido de que al expedirles a los accionantes una tarjeta profesional provisional cesó la vulneración de los derechos fundamentales invocados. Por su parte, el fallo de primera instancia del expediente T-9.201.808 declaró la carencia actual de objeto por hecho superado y esta decisión fue confirmada en segunda instancia.

106. Por otro lado, en el trámite del tercer expediente acumulado (T-9.374.174), el juez de primera instancia declaró la carencia actual de objeto con respecto a la pretensión encaminada a que se le reconociera personería jurídica al accionante en el proceso contravencional ante la Secretaría de Movilidad de Bogotá. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia porque en el trámite de impugnación el accionante informó que ya se había satisfecho dicha pretensión y había podido fungir como apoderado en el proceso referido.

107. Lo descrito hasta aquí hace necesario que la Sala, antes de realizar el análisis de procedencia de las acciones de tutela, se pronuncie sobre la eventual configuración de la carencia actual de objeto frente a ambas pretensiones. Para ello, la Sala hará primero una breve alusión a las modalidades de este fenómeno, a partir de la jurisprudencia constitucional.

¹⁰⁶ Ver, en este mismo sentido, la Sentencia SU-067 de 2022,

Reiteración de la jurisprudencia sobre la carencia actual de objeto y sus tres modalidades¹⁰⁷

108. En diferentes decisiones, la Corte ha explicado que cuando las causas que motivaron la presentación de una acción de tutela terminaron, se produce el fenómeno de la carencia actual de objeto. Esta puede configurarse en tres escenarios: (i) un hecho superado, (ii) un daño consumado y (iii) un hecho sobreviniente.

109. Con respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte en la Sentencia SU-522 de 2019¹⁰⁸ recordó que se presenta cuando lo que se pretendía lograr con la tutela se satisfizo por completo como producto del obrar voluntario de la entidad accionada, antes de que el juez de tutela hubiera proferido alguna orden. En esos casos, la Corte ha dicho que no es necesario un pronunciamiento de fondo del Tribunal, salvo que alguna circunstancia excepcional lo amerite.

110. En esta misma sentencia, la Corte precisó que la carencia actual de objeto por daño consumado ocurre cuando la afectación que se pretendía evitar con la acción de tutela se ha concretado o ejecutado, y el perjuicio se ha tornado irreversible. Así, ante la imposibilidad de hacer que la vulneración cese o impedir que el peligro se concrete, el juez de tutela no puede proferir ninguna orden encaminada a retrotraer la situación. No obstante, cuando el daño ocurre durante el trámite de tutela es necesario un pronunciamiento de fondo que precise si se presentó o no la vulneración que originó la solicitud de amparo. Además, el juez de tutela podría considerar medidas adicionales para prevenir o evitar que en el futuro se produzcan las circunstancias que llevaron a la vulneración del derecho¹⁰⁹.

111. Por último, en la referida sentencia SU-522 de 2019, la Corte indicó que la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente se produce cuando las

¹⁰⁷ Consideraciones tomadas parcialmente de la Sentencia T-132 de 2023.

¹⁰⁸ En esta sentencia, la Corte declaró improcedente la acción de tutela, debido a la configuración de la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente. En sede de revisión, la Corte constató que el accionante decidió someterse de manera voluntaria a la Jurisdicción Especial para la Paz, lo que hizo que la Corte Suprema de Justicia, entidad accionada, perdiera competencia sobre el asunto que originó la controversia.

¹⁰⁹ La Sentencia SU-522 de 2019 señaló, como ejemplo de esas medidas, las siguientes: “a) hacer una advertencia a la autoridad o particular responsable para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela; b) informar al actor/a o a sus familiares sobre las acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para la reparación del daño; c) compulsar copias del expediente a las autoridades competentes; o d) proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales trasgredidos y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan”.

circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentaron la interposición de la acción de tutela cambian de manera sustancial durante el trámite de esta, lo que hace que la orden que pueda tomar el juez de tutela no tenga ningún efecto y no pueda enmarcarse en ninguno de los dos escenarios anteriores. Sin embargo, aunque en estos casos no se exige al juez de tutela un pronunciamiento de fondo, en especial la Corte Constitucional en sede de revisión podrá pronunciarse, entre otros aspectos, para (i) llamar la atención sobre la inconstitucionalidad de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que no se repita; (ii) advertir sobre la inconveniencia de su repetición y las sanciones asociadas; (iii) corregir las decisiones de instancia; o (iv) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental¹¹⁰.

Análisis de la configuración de la carencia actual de objeto en los casos concretos

112. Como se señaló antes, el C.S. de la J. argumentó que en los tres expedientes acumulados se configuró la carencia actual de objeto porque con la expedición de una tarjeta profesional provisional a los accionantes, la vulneración de los derechos fundamentales cesó. No obstante, si bien la expedición de estas tarjetas fue producto del obrar voluntario de la entidad accionada, no es posible afirmar que esta actuación satisfizo por completo la pretensión de los accionantes, condición indispensable para la configuración de un hecho superado. En efecto, y como se expondrá más adelante, la controversia principal sobre la que deberá pronunciarse la Sala tiene que ver justamente con la presunta vulneración del derecho fundamental a la libre escogencia y ejercicio de la profesión, derivada del carácter *provisional* de estas tarjetas, lo que impide declarar en este caso la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado.

113. Una situación diferente se presenta con respecto a la pretensión del señor José Humberto Gómez Herrera, en el sentido de que le sea reconocida personería jurídica en el proceso contravencional adelantado en la Secretaría de Movilidad de Bogotá. Como lo informó el propio accionante con posterioridad al fallo de primera instancia, en audiencia celebrada el 21 de diciembre de 2022 la Secretaría de Movilidad le reconoció personería jurídica para actuar como apoderado en el proceso contravencional¹¹¹. La Sala considera que la pretensión se satisfizo por completo como producto del obrar voluntario de la Secretaría de Movilidad, en tanto a esta (i) no se le impartió

¹¹⁰ SU-522 de 2019.

¹¹¹ Expediente digital, archivo 92_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-91.pdf, pp. 3-4.

una orden directa, pues el juez de primera instancia consideró que había operado la carencia actual de objeto por daño consumado; y (ii) el exhorto contenido en el fallo de primera instancia fue general y referido a actuaciones futuras y no a los hechos que ocasionaron la presentación de la tutela. Por tal motivo, frente a la pretensión referida sí se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado y la Corte no encuentra necesario un pronunciamiento de fondo sobre dicha pretensión.

E) Análisis de procedencia formal de la acción

Legitimación en la causa por activa

114. Antes de analizar de fondo las pretensiones de los accionantes, corresponde a la Sala Plena determinar si las tres acciones de tutela satisfacen los requisitos mínimos de procedencia, esto es: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez y (iv) subsidiariedad.

115. El requisito de la legitimación en la causa por activa se relaciona con el derecho que tiene toda persona a reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. La acción la podrá promover directamente el afectado o por intermedio de apoderado judicial, y también podrá presentarla el agente oficioso o el Defensor del Pueblo. En los tres expedientes acumulados se satisfizo el requisito de legitimación en la causa por activa, pues las respectivas acciones de tutela fueron ejercidas directamente por las personas que consideraron vulnerados sus derechos fundamentales, es decir, por los señores Gustavo Adolfo Grajales Granada, Giovanni López Giraldo y José Humberto Gómez Herrera.

Legitimación en la causa por pasiva

116. En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela podrá promoverse en defensa de los derechos fundamentales, cuando estos estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares en los casos previstos en la Constitución y en la ley. En estos casos se acreditó el requisito de legitimación por pasiva respecto del Consejo Superior de la Judicatura, debido a que las controversias objeto de estudio involucran discusiones relativas a la presunta vulneración de derechos fundamentales, derivada de omisiones y acciones de dicha entidad.

117. También se satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva frente al ICFES, que es la entidad con la cual el C. S. de la J. contrató el diseño e implementación del Examen de Estado a partir de tres fases, la última de las cuales aún está vigente¹¹² y tiene por objeto la realización de la prueba, la calificación y publicación de resultados.

118. La Sala también encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva con respecto a la Procuraduría General de la Nación y la Personería Distrital de Bogotá, en lo que tiene que ver con la pretensión de la acción de tutela del tercer expediente (T-9.374.174) encaminada a que se inicie una investigación disciplinaria contra los funcionarios de la Secretaría de Movilidad que en principio le negaron personería jurídica al accionante.

119. Lo mismo no sucede, sin embargo, con el Ministerio de Educación Nacional, entidad vinculada durante el trámite de revisión, y con el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá; la Alcaldía Mayor y la Secretaría de Gobierno de Bogotá; y el Ministerio de Justicia y del Derecho¹¹³, entidades accionadas en el trámite de la acción de tutela instaurada por el señor José Humberto Gómez Herrera y que no fueron desvinculadas por los jueces de instancia.

¹¹² Según respuesta del C. S. de la J. al tercer auto de pruebas, para el desarrollo de esta fase se suscribió el contrato No. 196 del 26 de diciembre de 2023. Expediente digital, archivo PCSJO24-50 (1) (2).pdf, p. 2.

¹¹³ Aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene dentro de sus funciones la de “[a]rticular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho” (artículo 2.1 del Decreto 1427 de 2017) y la de “[f]ormular adoptar, promover y coordinar las políticas y estrategias” en materia del ejercicio de la profesión de abogado (artículo 2.3 del Decreto 1427 de 2017), las controversias que se discuten en los casos bajo análisis no están relacionadas con acciones u omisiones de esta entidad.

120. Para la Sala, las controversias que aquí se discuten no guardan relación con acciones u omisiones de las entidades mencionadas, en tanto no recae en ellas la obligación de realizar el Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018 ni la de expedir las tarjetas profesionales de abogado sobre las que versa el conflicto bajo análisis. Tampoco estas entidades tienen injerencia sobre las eventuales investigaciones disciplinarias que se lleven a cabo en virtud de las irregularidades que se presentan en los procesos contravencionales adelantados en la Secretaría de Movilidad. Por tal motivo, en la parte resolutive de esta providencia la Sala ordenará desvincular del proceso a las entidades mencionadas en el numeral anterior.

Inmediatez

121. La inmediatez como requisito de procedibilidad implica que la acción de tutela debe ser presentada dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de forma que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento de aplicación inmediata y urgente. Este requisito también se satisface en los tres expedientes acumulados.

122. Con respecto al primer expediente, el señor Gustavo Adolfo Grajales Granada se graduó como abogado el 19 de abril de 2022, en mayo de ese mismo año solicitó al C. S. de la J. su tarjeta profesional, y el 11 de agosto de 2022, cuando interpuso la acción de tutela, su tarjeta no había sido expedida aún. El 30 de agosto de 2022, durante el trámite de primera instancia, el C. S. de la J. le expidió al accionante la tarjeta profesional provisional, actuación que para el señor Grajales Granada no implicó el cese de la presunta afectación a sus derechos fundamentales que, por el contrario, continuaría hasta el presente.

123. En cuanto al segundo expediente, en él consta que el señor Giovanni López Giraldo obtuvo su título de abogado el 19 de abril de 2022, solicitó su tarjeta profesional el 21 de julio de ese mismo año, obtuvo la tarjeta profesional provisional el 2 de septiembre y, dos meses después, el 1 de noviembre de 2022, interpuso acción de tutela por la presunta afectación que la expedición de una tarjeta con carácter provisional tiene sobre su derecho a la igualdad. Afectación que, como en el caso anterior, continuaría hasta hoy.

124. También el tercer expediente satisface el requisito de inmediatez en tanto el señor José Humberto Gómez Herrera se graduó del pregrado en Derecho el

29 de junio de 2022, solicitó su tarjeta profesional el 1 de julio de ese mismo año, el 30 de agosto de 2022 obtuvo la tarjeta profesional provisional, el 3 de octubre de 2022 la Secretaría de Movilidad de Bogotá le negó personería para actuar como apoderado en un proceso contravencional, y el 5 de octubre del mismo año interpuso la acción de tutela. Esto implica que al momento de interponer la tutela había transcurrido un mes y cinco días desde que el C. S. de la J. expidió la tarjeta profesional con vigencia temporal, y sólo dos días desde que le fue negada la personería jurídica en virtud del carácter temporal de su tarjeta.

Subsidiariedad en cuanto a la pretensión encaminada a la expedición de tarjetas profesionales de carácter definitivo y no provisional

125. Finalmente, el estudio del requisito de subsidiariedad busca determinar si existen o no mecanismos idóneos y eficaces, más allá de la tutela, para proteger los derechos en un caso particular. El artículo 86 de la Constitución señala que la tutela es un mecanismo residual y subsidiario, es decir que sólo se puede utilizar cuando no exista otro medio de defensa ante la jurisdicción competente. Ahora bien, si llegase a existir un medio adicional, el juez constitucional deberá analizar si este medio es eficaz e idóneo, de conformidad con las especiales circunstancias del caso que se estudia¹¹⁴, para resolver la controversia y para proteger los derechos fundamentales que se estén viendo amenazados. Igualmente, la tutela procederá como mecanismo transitorio cuando se presente la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que ponga en riesgo la afectación de los derechos fundamentales del peticionario.

126. En este sentido, la Sala Plena debe determinar si en el presente caso los accionantes contaban con otro medio de defensa que resultara idóneo y eficaz para salvaguardar sus derechos fundamentales, teniendo en cuenta las circunstancias particulares descritas en los antecedentes de esta providencia. El análisis de idoneidad implica verificar que el mecanismo sea “materialmente apto para producir el efecto protector de tales derechos”¹¹⁵, mientras que el de la eficacia se dirige a establecer si dicho mecanismo está diseñado para que esa protección sea oportuna¹¹⁶.

¹¹⁴ Ver, entre muchas otras, las recientes sentencias T-275 de 2023, T-344 de 2023 y T-484 de 2023.

¹¹⁵ Sentencia SU-179 de 2021.

¹¹⁶ Ibidem.

127. La Corte considera que este análisis no puede restringirse a evaluar los medios de control de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho frente al Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022 y las actas individuales de registro de las tarjetas profesionales, respectivamente, como lo hicieron los jueces de única y de segunda instancia en el segundo y tercer expediente. Para la Sala Plena, estos medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa no permiten abarcar toda la dimensión constitucional de la controversia que aquí se examina, como pasa a explicarse.

128. El análisis de idoneidad y eficacia en esta oportunidad debe realizarse a partir de una dimensión integral del caso, según la cual son tres los problemas que se deben abordar: (i) el alcance de la Ley 1905 de 2018 que exige a quienes iniciaron la carrera de Derecho después del 28 de junio de 2018 la superación del Examen de Estado para la expedición de la tarjeta profesional de abogado; (ii) la omisión del C. S. de la J. consistente en no implementar de manera oportuna el Examen de Estado; (iii) la validez constitucional de la regulación adoptada en el Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022 (y del posterior Acuerdo PCSJA24-12162 del 9 de abril de 2024¹¹⁷) y de las actas de registro que condujeron a expedir las tarjetas provisionales.

129. Para la Corte es claro que todos estos asuntos están relacionados entre sí, lo que impide dar una respuesta integral al problema planteado, en su dimensión constitucional, si no se aborda su examen de manera conjunta. Esto implica que, si bien los medios de nulidad en lo contencioso administrativo (simple y de restablecimiento del derecho) podrían, en principio, ser idóneos y eficaces para abordar la última de las discusiones propuestas¹¹⁸, el solo examen de ese componente no permite otorgar una respuesta plena a la controversia constitucional planteada. En efecto, la presunta vulneración de los derechos fundamentales en este caso no está atada solamente a los actos administrativos (acuerdos y actas de registro), y aunque estos llegaran a anularse, la Ley 1905 de 2018 seguiría exigiendo la superación del examen de

¹¹⁷ Como se explicará más adelante, el 9 de abril de 2024 el C. S. de la J. expidió el Acuerdo PCSJA24-12162 que en su artículo 12 derogó el Acuerdo PCSJA22-11985 de 29 de agosto de 2022 y demás disposiciones que le sean contrarias. No obstante, este nuevo acuerdo regula, en su artículo 11 transitorio, la tarjeta profesional provisional.

¹¹⁸ Como lo reconoció la Corte en la Sentencia SU-691 de 2017, la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuenta, en principio, con medidas efectivas para la protección de los derechos fundamentales. No obstante, aquí es preciso aclarar que en el caso del primer expediente (T-9.201.808) no era posible para el accionante acudir a estos medios de control, pues cuando interpuso la acción de tutela lo hizo ante la negativa del C. S. de la J. de expedirle la tarjeta profesional. La interposición de la acción de tutela fue previa a la expedición del acuerdo que creó la categoría de tarjeta profesional provisional y, en esa medida, el accionante no podía hacer uso de medios de control frente a actos administrativos que aún no existían.

Estado y persistirían los efectos de la omisión en la realización oportuna del examen por parte del C.S. de la J.¹¹⁹.

130. En conclusión, en el caso objeto de estudio y frente a la pretensión encaminada a que se le expida a los accionantes una tarjeta profesional definitiva se satisfacen todas las exigencias desarrolladas por la jurisprudencia para habilitar un pronunciamiento de fondo por parte del juez constitucional.

Subsidiariedad en cuanto a la pretensión relacionada con el inicio de una investigación disciplinaria contra los funcionarios de la Secretaría de Movilidad

131. El análisis de subsidiariedad en el tercer expediente acumulado (T-9.374.174) introduce una variación con respecto a los dos primeros. En efecto, según los hechos descritos en los antecedentes de esta providencia, el accionante en este tercer trámite alegó también la vulneración de sus derechos fundamentales a partir de la actuación de los funcionarios de la Secretaría de Movilidad de Bogotá que, en un principio, le negaron el reconocimiento de personería jurídica en un proceso contravencional, debido a que su tarjeta profesional tenía el carácter de provisional.

132. Como se señaló antes, frente a la pretensión del accionante en el sentido de que le fuera reconocida personería jurídica como apoderado en el referido proceso, se configuró la carencia actual de objeto y por eso se prescinde del análisis de subsidiariedad para la referida pretensión.

133. Ahora bien, en cuanto a la pretensión encaminada a que se inicie una investigación disciplinaria en contra de los funcionarios de la Secretaría de Movilidad, esta es improcedente porque no satisface el requisito de subsidiariedad. Tal como se señaló en los fallos de primera y segunda instancia, el accionante no demostró haber presentado alguna queja o petición ante las autoridades competentes para iniciar dicha investigación.

¹¹⁹ Con respecto a esta última conducta resulta importante advertir que la jurisprudencia es reiterativa en descartar la acción de cumplimiento cuando su ejercicio pretenda (i) la protección directa de derechos de rango constitucional o (ii) el cumplimiento de disposiciones legales o de actos administrativos que implican ejecución presupuestal. En el caso bajo examen se satisfacen ambos criterios para la improcedencia de la acción de cumplimiento, pues se persigue la protección directa del derecho a elegir libremente y ejercer profesión u oficio, y la implementación del examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018 es una prestación que implica un proceso de contratación e inversión presupuestal por parte del Consejo Superior de la Judicatura. En este sentido, v., entre otras, las sentencias SU-077 de 2018, SU-347 de 2023, SU-545 de 2023 y T-045 de 2024.

F) Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

134. Una vez determinada la procedencia de la presente acción, le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulnera el Consejo Superior de la Judicatura el derecho a la libre elección y ejercicio de la profesión, al expedir una tarjeta profesional provisional a algunos abogados, en principio destinatarios de una ley que creó un examen de Estado como requisito adicional para el ejercicio de la profesión de abogado, cuando dicho examen no se ha implementado?

135. Para resolver el problema jurídico referido, la Sala (i) se detendrá en el análisis de la relevancia del Examen de Estado para mejorar la calidad en el ejercicio de la abogacía y fortalecer la probidad de los abogados en un Estado Social de Derecho; (ii) presentará un recorrido por la evolución normativa de la tarjeta profesional de abogado en Colombia; (iii) reiterará su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a elegir profesión u oficio -invocado por los accionantes- y sus dos dimensiones: elección y ejercicio (iv) analizará la garantía de reserva de ley frente a los requisitos de idoneidad profesional; (v) hará referencia al principio de confianza legítima de los ciudadanos frente a las actuaciones del Estado; (vi) explicará los alcances de la excepción de inconstitucionalidad, según la jurisprudencia de la Corte; y (vii) expondrá en qué consisten los efectos *inter pares* de las órdenes proferidas por la Corte en revisión de tutelas. Finalmente, con sujeción a las consideraciones generales, la Sala decidirá el caso concreto.

G) La relevancia del Examen de Estado como herramienta para mejorar la calidad en el ejercicio de la abogacía y fortalecer la probidad de los abogados en un Estado Social de Derecho

136. La Ley 1905 de 2018 creó el Examen de Estado como un requisito adicional a los ya existentes para el ejercicio de la profesión de abogado. Tal como lo señaló la Corte en la Sentencia C-594 de 2019, la aprobación de esta prueba “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”¹²⁰. En este apartado, la Sala insistirá en la importancia del examen, que ya ha sido reconocida en varias decisiones de esta

¹²⁰ Sentencia C-594 de 2019.

Corporación¹²¹, tal como lo pusieron de relieve algunos de los intervinientes en el presente trámite¹²².

137. En efecto, como lo señaló la Corte en la Sentencia C-594 de 2019, la reglamentación de una profesión no obedece exclusivamente a la libertad de configuración del Legislador, sino también a la protección del interés de la sociedad frente al riesgo que se deriva del ejercicio de la misma. Así, a mayor entidad del riesgo del ejercicio de la profesión, mayor será también la exigencia en su regulación. En el caso de la abogacía, de la propia Constitución en el artículo 229 se deriva que el acceso a la administración de justicia debe hacerse, por regla general, mediante la representación de un abogado, lo que pone en evidencia dos aspectos directamente relacionados: la importante función social de la profesión de abogado y el consecuente alto riesgo que implica su ejercicio.

138. En cuanto a lo primero, la función social de la abogacía se encuentra “íntimamente ligada a la búsqueda de un orden justo y al logro de la convivencia pacífica”¹²³. Así, el ejercicio de la labor del abogado se convierte en un vínculo -la mayoría de las veces necesario- para que el ciudadano acceda a la administración de justicia¹²⁴. La jurisprudencia constitucional reconoce que dicho ejercicio no se limita a la resolución de problemas técnicos, sino que se proyecta además en el ámbito ético, en la medida en que el abogado actúa, al mismo tiempo, como depositario de la confianza de sus representados y como defensor del derecho y la justicia¹²⁵. En los términos del artículo 1 del Decreto 196 de 1971 (Estatuto de la abogacía), “[l]a abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia”.

139. A ello se suma que la abogacía es la profesión que más incidencia tiene en la calidad de las instituciones estatales¹²⁶ y el adecuado funcionamiento del

¹²¹ Sentencias C-138 de 2019, C-201 de 2019 y C-594 de 2019 que decidieron sobre demandas contra algunos de los artículos de la Ley 1905 de 2018.

¹²² Expediente digital, archivos RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf, p. 7 (respuesta del Politécnico Grancolombiano); Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf, p. 4.; Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf, p. 4 (Universidad Autónoma de Bucaramanga); Concepto tarjeta Provisional.pdf, p. 2 (Universidad de Ibagué).

¹²³ Sentencia C-398 de 2011.

¹²⁴ En sentido similar, la Sentencia C-398 de 2011.

¹²⁵ Sentencia C-398 de 2011.

¹²⁶ García Villegas, M. y Ceballos Bedoya M.A., La profesión jurídica en Colombia. Falta de reglas y exceso de mercado. Bogotá: Dejusticia, 2019, p. 225.

Estado de Derecho. En esta medida, y como lo señaló la Corporación Excelencia en la Justicia¹²⁷, la calidad de la profesión jurídica es también un indicador diciente del desarrollo de una sociedad, de conformidad con el papel que dicha profesión juega en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

140. En lo que tiene que ver con el alto riesgo social del ejercicio de la profesión de abogado, la Sentencia C-594 de 2019 reconoció que la doctrina de la Corte al respecto es pacífica y reiterada¹²⁸ y que un inadecuado ejercicio de la abogacía puede poner en riesgo la efectividad de los derechos fundamentales y la administración de justicia. Además, como destaca la sentencia referida, también puede verse afectada la realización del Estado Social y Democrático de Derecho, la prevención de la litigiosidad y la implementación de mecanismos alternativos para la solución de los conflictos¹²⁹.

141. Este riesgo se ve amplificado en países como Colombia, que cuentan con una educación legal muy dispar¹³⁰. Como lo puso de relieve la Corporación Excelencia en la Justicia en su intervención dentro de este proceso¹³¹, de 196 programas de Derecho existentes, sólo 46, esto es, el 23 %, tienen acreditación de alta calidad. De estos 46 programas acreditados, 41 son ofertados por universidades también acreditadas en alta calidad. De conformidad con lo anterior, el 44 % de los programas de Derecho en Colombia no cuentan con acreditación de alta calidad en ningún nivel, ni del pregrado ni institucional. Así, según datos ofrecidos por esa misma corporación, y tomando como punto de referencia el segundo semestre del año 2021, se estima que alrededor de 6 de cada 10 estudiantes de Derecho en Colombia están matriculados en programas sin acreditación de alta calidad¹³². Además, al cierre del año 2022, Colombia registró 375.580 abogados

¹²⁷ Corporación Excelencia en la Justicia, Ejercicio profesional del Derecho en Colombia. Perspectiva actual e ideas para su mejoramiento, p. 2. Disponible en <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2023/05/Investigacion-Ejercicio-profesional-del-derecho-en-Colombia.pdf>.

¹²⁸ V., entre otras, las sentencias C-1053 de 2001, SU-783 de 2003, C-398 de 2011, C-609 de 2012, C-138 de 2019 y C-594 de 2019.

¹²⁹ Sentencia C-594 de 2019.

¹³⁰ García Villegas, M. y Ceballos Bedoya M.A., La profesión jurídica en Colombia. Falta de reglas y exceso de mercado. Bogotá: Dejusticia, 2019, p. 221.

¹³¹ Expediente digital, CONCEPTO CEJ PROFESION JURIDICA CORTE C.pdf, p. 2.

¹³² Corporación Excelencia en la Justicia, Ejercicio profesional del Derecho en Colombia. Perspectiva actual e ideas para su mejoramiento, p. 8. Disponible en <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2023/05/Investigacion-Ejercicio-profesional-del-derecho-en-Colombia.pdf>.

inscritos, lo que lo ubica como uno de los países a nivel global con mayor tasa de abogados, con un total de 728 abogados por cada 100 mil habitantes¹³³.

142. Este breve panorama muestra la necesidad de tomar conciencia acerca de la problemática asociada a la educación jurídica y al ejercicio de la abogacía en Colombia. Además de tratarse de un grupo profesional numeroso y socialmente relevante¹³⁴, de su adecuado desarrollo depende, en gran parte, la consolidación del Estado de Derecho y el buen funcionamiento del sistema democrático.

143. A partir de lo expuesto, para la Corte es claro que la función social de la profesión de abogado y el consecuente riesgo que implica justifican la decisión del Legislador de establecer un requisito de idoneidad adicional, como lo es el Examen de Estado, cuyos objetivos, de conformidad con la Sentencia C-138 de 2019, pueden sintetizarse en: (i) verificar, con base en criterios objetivos e imparciales, la idoneidad profesional y las capacidades y aptitudes de los graduados en Derecho; (ii) asegurar un estándar mínimo de calidad que permita diferenciar las competencias entre estos graduados y (iii) contribuir a mejorar la formación disciplinar e interdisciplinar de los estudiantes de Derecho.

144. En esta misma sentencia, la Corte destacó que el Examen de Estado persigue garantizar la idoneidad, tanto técnica como ética, de quienes ejercen la abogacía, “de forma tal que se recupere el valor ético del ejercicio profesional, se recupere su sentido público y se fomente el compromiso de los juristas con la justicia y con el Estado de derecho”¹³⁵. Todo esto con miras al interés general en la formación de nuevas generaciones de abogados preparados, probos y competentes¹³⁶, y -añade la Corte en esta oportunidad- en la existencia de una cultura jurídica “que enaltezca la importancia de lo público y la dignidad de la profesión”¹³⁷.

¹³³ Información disponible en <https://cej.org.co/destacados-home-page/entre-1996-y-2022-el-numero-de-abogados-inscritos-aumento-472-advierde-informe-de-la-cej/>

¹³⁴ Ceballos Bedoya, M.A. y García Villegas, M., Abogados al por mayor: la educación jurídica en Colombia desde una visión comparada. *Análisis Político*, 34(101). Epub July 12, 202, p. 116. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n101.96562>

¹³⁵ Sentencia C-138 de 2019.

¹³⁶ Sentencia C-138 de 2019.

¹³⁷ García Villegas, M. y Ceballos Bedoya M.A., La profesión jurídica en Colombia. Falta de reglas y exceso de mercado. Bogotá: Dejusticia, 2019, p. 22.

145. Finalmente, y si bien es cierto que la creación e implementación del examen plantea unos retos particulares en el contexto colombiano¹³⁸, también lo es que la exigencia de un examen de habilitación para el ejercicio de la abogacía es un requisito que cada vez adoptan más países, entre los que destacan Estados Unidos¹³⁹, Alemania¹⁴⁰, Francia¹⁴¹, España¹⁴² e Inglaterra y Gales¹⁴³. Como lo señaló esta Corporación en la Sentencia C-138 de 2019, el examen ha servido en esas jurisdicciones para “mitigar deficiencias académicas y con ello, filtrar los estudiantes que no tienen los conocimientos básicos para el adecuado desempeño profesional”¹⁴⁴. Todo ello, se insiste, bajo el reconocimiento del impacto que el ejercicio de la abogacía tiene sobre la vigencia de principios constitucionales de interés general y sobre la protección de los derechos de terceros.

146. En conclusión, el Examen de Estado creado por la Ley 1905 de 2018 encuentra su justificación en la relevancia social de la profesión de abogado y el riesgo que implica su ejercicio. En esa medida, el Examen constituye un mecanismo encaminado a mejorar la calidad en el ejercicio de la abogacía y a fortalecer la probidad de los abogados, y su aplicación deberá contribuir al

¹³⁸ Así lo pusieron de relieve algunas de las instituciones que intervinieron en este trámite y que hicieron referencia, entre otros aspectos, a las desigualdades en la educación jurídica, en cuanto a recursos, niveles de exigencia y calidad; la creciente flexibilización de los planes de estudio, que implica un análisis detallado de los contenidos básicos que debe conocer todo abogado (archivo Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf, p. 4); y el criterio “mediocre” para la aprobación del examen, en tanto se limita a la obtención de un puntaje superior a la media nacional (archivo CONCEPTO CEJ PROFESION JURIDICA CORTE C.pdf, p. 2).

¹³⁹ El acceso a la profesión de abogado en los Estados Unidos está mediado, en la gran mayoría de los Estados, por la aprobación del Bar Exam. Esta prueba está regulada de forma independiente por cada entidad territorial. La gran mayoría de Estados han adoptado elementos del examen propuestos por la National Conference of Bar Examiners (NCBE) y muchos de estos se han acogido al Uniform Bar Examination (UBE). V., https://www.americanbar.org/groups/legal_education/resources/bar-admissions/bar-exams/

¹⁴⁰ La profesión de abogado en Alemania está regulada mediante la “BRAO – Bundesrechtsanwaltsordnung” (o Reglamento Federal de Abogados), y exige la presentación de dos exámenes de Estado con base en la “Verordnung über die Eignungsprüfung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft” (Ordenanza sobre la prueba de aptitud para el acceso a la profesión jurídica). En este sentido, v. <https://www.gesetze-im-internet.de/brao/> y <https://www.gesetze-im-internet.de/razeignprv/BJNR028810990.html>

¹⁴¹ En Francia, el acceso a la profesión de abogado exige, entre otros requisitos, un examen de control de conocimiento del derecho francés. Este fue consagrado por el artículo 11 de la Ley 1130 de 1971, modificado por el artículo 49(V) de la Ley 1059 de 2023. Al respecto, v. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000508793>

¹⁴² En España existe tanto el examen de acceso a la abogacía como el examen de acceso a la procura. Tienen sustento en los Reales Decretos 64 de 2023 y 775 de 2011 que reglamentan la Ley 34 de 2006 sobre acceso a las profesiones de abogacía y procura. Véase, <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/empleo-publico/acceso-profesion-abogados>

¹⁴³ El examen SQE de Inglaterra y Gales es requisito para acceder a la profesión de litigante en estos países integrantes del Reino Unido. Fue desarrollado mediante un reglamento de la Solicitors Regulation Authority en uso de las facultades que les otorga el Solicitors Act de 1974. V., <https://www.sra.org.uk/solicitors/standards-regulations/sqe-assessment-regulations/>

¹⁴⁴ Sentencia C-138 de 2019.

progreso de la formación jurídica en Colombia y a la consecuente mejora en el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia. En últimas, la creación de este examen por parte del Legislador refuerza la idea, que aquí se ha expuesto, de reconocer en la educación jurídica el sustrato para la realización de los valores y principios propios de un Estado Social de Derecho.

H) La tarjeta profesional de abogado y su evolución normativa en Colombia

147. El problema jurídico planteado por la Sala en esta oportunidad está relacionado con la expedición, por parte del C.S. de la J., de tarjetas profesionales con carácter “provisional” a algunos destinatarios de la Ley 1905 de 2018, hasta la publicación final de los resultados de la primera prueba del Examen de Estado cuya aprobación es requisito de idoneidad para el ejercicio de la abogacía, tal como se explicó en el apartado anterior. Por eso resulta importante presentar un recorrido por la evolución normativa de la tarjeta profesional de abogado, documento que acredita dicha idoneidad y que, según se prevé en el artículo 22 del Decreto 196 de 1971, deberá ser exhibido por quien actúa como abogado al iniciar la respectiva gestión.

148. Este Decreto, expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 16 de 1968, creó la tarjeta profesional que sustituyó, para todos los efectos legales, al carné de inscripción profesional de que trataba el artículo 21 del Decreto 250 de 1970. En el Decreto 196 de 1971 se regularon otras dos categorías de documento que, según consta en los antecedentes de esta providencia, pueden generar confusión con respecto a las tarjetas profesionales provisionales que viene expidiendo el C. S. de la J. y que son objeto de controversia en el proceso de la referencia. Estas otras dos categorías incluidas en el Decreto referido son la licencia provisional y la licencia temporal.

149. La primera de ellas, la licencia provisional, está regulada en el artículo 18 del Decreto, y como lo explicó una de las universidades intervinientes en este trámite¹⁴⁵, estaba destinada a los abogados inscritos en el Registro Nacional de Abogados con posterioridad a la promulgación del Decreto y la otorgaban los Tribunales Superiores de Distrito Judicial mientras el Ministerio de Justicia, encargado en ese momento del mencionado Registro,

¹⁴⁵ Expediente digital, archivo Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf, p. 4.

les expedía a estas personas la tarjeta profesional correspondiente. De la norma se desprende que la provisionalidad de la licencia regulada en el artículo 18 obedecía a la demora del “trámite de impresión y entrega del documento definitivo por parte del Ministerio de Justicia”¹⁴⁶, sin que el Decreto referido exponga algún otro supuesto diferente para la expedición de una licencia con carácter provisional.

150. Por su parte, la licencia temporal está regulada en los artículos 31 y 32 del Decreto 196 de 1971 y está dirigida a quienes terminaron y aprobaron sus estudios de Derecho, pero no han obtenido el título respectivo. Dicha licencia se otorga hasta por dos años improrrogables, contados a partir de la fecha de terminación de sus estudios, y les permite ejercer la abogacía en algunos asuntos “que hoy se traducen en controversias de única instancia o de mínima y menor cuantía”¹⁴⁷.

151. Posteriormente, la Ley 270 de 1996 en su artículo 85 definió las funciones del C. S. de la J., y en el numeral 20 del referido artículo estableció que a dicha entidad le corresponde “[r]egular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley”. En virtud de esta función, el C. S. de la J. expidió el Acuerdo 180 de 1996, mediante el cual modificó el formato de la tarjeta profesional, con el fin de “garantizar su autenticidad y la consiguiente actualización y confiabilidad del Registro Nacional de Abogados”¹⁴⁸.

152. Más adelante, mediante Acuerdo 1389 de 2002, el C. S. de la J. cambió la denominación de la “Unidad de Registro Nacional de Abogados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia”, y le encomendó dentro de sus funciones la de organizar y llevar a cabo el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente tarjeta profesional.

¹⁴⁶ Según se explica en el fallo de segunda instancia del Consejo de Estado en el expediente de tutela con radicado 11001-03-15-000-2022-03874-01.

¹⁴⁷ Expediente digital, archivo Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf, p. 4. Tal como explicó el C. S. de la J. en una de sus respuestas dentro de este trámite, “A partir del 1 de julio de 2013, conforme lo expresó el numeral 5 del artículo 627 de la Ley 1564 de 2012 ‘Código General del Proceso’, le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura la expedición de licencias temporales. El trámite de inscripción y expedición de licencia temporal se encuentra reglamentado en el Acuerdo PSAA13-9901 de mayo 6 de 2013 [...]”.

¹⁴⁸ Artículo primero del Acuerdo 180 de 1996.

153. Luego la Ley 1905 de 2018 creó el Examen de Estado al que hizo referencia esta Sala en el apartado anterior, y le asignó su realización al C. S. de la J.¹⁴⁹. Además, en el parágrafo 2 de esta ley se dispuso que “[l]a 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”.

154. El 29 de julio de 2019, mediante Acuerdo PCSJA19-11354, el C. S. de la J. aprobó un nuevo formato de la tarjeta profesional de abogado sin incluir, en su artículo 3° que regula los requisitos para la inscripción y expedición de la tarjeta, la certificación de la aprobación del Examen de Estado que para ese momento no se había implementado.

155. Posteriormente, mediante el Acuerdo PCSJA22-11985 de 29 de agosto de 2022, el C. S. de la J. incluyó como requisito para la expedición de la tarjeta profesional, el de la certificación que acredita la aprobación del Examen de Estado ordenado por la Ley 1905 de 2018 (literal e del artículo 2° del Acuerdo). No obstante, en el parágrafo transitorio 1° del artículo 2°, el C. S. de la J. estableció que esta acreditación no les sería exigible a los destinatarios de la Ley 1905 de 2018 “[m]ientras se desarrollan las fases necesarias para la implementación del Examen de Estado”. En el mismo parágrafo se dispuso que estas personas podrían solicitar la inscripción en el Registro Nacional de Abogados y la expedición de la tarjeta profesional con vigencia provisional hasta la publicación de los resultados de la primera prueba. Además, en el parágrafo 3° del mismo artículo se estableció que quienes obtuvieran esta tarjeta profesional provisional deberían presentar el examen, una vez esté dispuesta su aplicación, y acreditar su aprobación para que les sea expedida la respectiva tarjeta profesional de abogado.

156. Finalmente, el 9 de abril de 2024 el C. S. de la J. expidió el Acuerdo PCSJA24-12162 que en su artículo 12 derogó el Acuerdo PCSJA22-11985 de 29 de agosto de 2022 y demás disposiciones que le sean contrarias. Este nuevo acuerdo regula, en su artículo 11 transitorio, la tarjeta profesional provisional en los siguientes términos:

“[e]l abogado destinatario de la Ley 1905 de 2018 podrá solicitar, sin la acreditación de aprobación del Examen de Estado para Abogados, el

¹⁴⁹ El artículo 1° de la Ley 1905 de 2018 dispone que “[p]ara 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”.

trámite de registro y expedición de la tarjeta profesional de abogado, la cual contendrá la denominación “*Provisional*” y tendrá vigencia hasta la publicación final de los resultados de la prueba aplicada el 26 de mayo de 2024”.

157. El recorrido mostrado hasta aquí evidencia que la tarjeta profesional de abogado, como sustituto del carné de inscripción profesional, tuvo su origen en el Decreto 196 de 1971 que además previó otras dos categorías de documento, la licencia provisional y la licencia temporal. Ninguna de estas categorías se corresponde con la tarjeta profesional provisional creada por el C. S. de la J. mediante el Acuerdo PCSJA22-11985 de 29 de agosto de 2022, luego derogado por el Acuerdo PCSJA24-12162 de 9 de abril de 2024 que también previó dicha categoría de tarjeta en el artículo 11 transitorio. Con la creación de la tarjeta profesional provisional, el C. S. de la J. buscó remediar la situación de los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018, ante su imposibilidad de acreditar la aprobación del Examen de Estado ordenado por dicha ley y cuya primera aplicación aún no se ha realizado.

I) El derecho fundamental a elegir profesión o oficio y sus dos dimensiones: elección y ejercicio. Reiteración de jurisprudencia

158. Uno de los derechos invocados por los accionantes en los expedientes de tutela acumulados en este trámite fue el de escoger libremente y ejercer profesión u oficio. Para la Sala resulta pertinente en este punto hacer una breve alusión al contenido de este derecho y su estrecha vinculación con otros derechos, a partir de lo establecido en la jurisprudencia de esta Corporación.

159. La Corte, en múltiples oportunidades, ha hecho referencia a los elementos que componen el derecho fundamental de elección y ejercicio de la profesión u oficio y su relación con otros derechos como el derecho al trabajo. Al respecto destaca la reciente Sentencia C-301 de 2023¹⁵⁰, en la que esta Corporación precisó el contenido y alcance de aquel derecho.

160. En esta providencia, la Corte recordó que el derecho a escoger profesión u oficio, regulado en el artículo 26 de la Constitución, tiene carácter de

¹⁵⁰ En esta sentencia, la Corte declaró exequible la expresión “[l]os menores de dieciocho (18) años”, prevista en el artículo 409 de la Ley 906 de 2004, que excluye la posibilidad de que los menores de edad sean peritos en procesos penales. La Corte consideró que el señalamiento de una edad mínima para desempeñar una actividad constituye un requisito legítimo que no vulnera el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio, al trabajo ni al ejercicio de la función pública.

fundamental en tanto implica la facultad de diseñar libremente el proyecto de vida en una faceta trascendental para la condición humana. Para este Tribunal, el derecho a elegir profesión u oficio puede entenderse desde las dos dimensiones que lo componen: la de la elección y la del ejercicio.

161. En la primera de estas dimensiones, referida a la elección de una profesión u oficio, la injerencia del Legislador es mínima y los límites vienen dados por la legalidad de la actividad que se elige desarrollar. Esto refleja la vinculación estrecha del derecho con otros como la autonomía personal, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho al trabajo e incluso la libertad económica y de empresa.

162. La segunda dimensión hace referencia al derecho a ejercer la actividad “y por esa vía satisfacer tanto las aspiraciones intelectuales y éticas como las expectativas materiales trazadas”¹⁵¹. Dado que el ejercicio de la profesión incide en los derechos de los demás y en la tutela del interés general, admite la imposición de límites, a través de tres vías: “(i) la exigencia de títulos de idoneidad [...]; (ii) la inspección del ejercicio; y (iii) la vigilancia sobre el ejercicio de la actividad”¹⁵². En el apartado siguiente, la Sala hará referencia a la primera de esas vías de limitación al ejercicio de la profesión, en cabeza exclusiva del Legislador.

163. En conclusión, el derecho fundamental de escoger libremente y ejercer profesión u oficio tiene un carácter bidimensional. En la primera dimensión, referida a la elección de la profesión u oficio, el Legislador tiene una interferencia mínima, mientras que la segunda dimensión, que implica el ejercicio de la actividad elegida, está sometida a límites más estrictos como la exigencia de títulos de idoneidad, en atención al impacto que el ejercicio profesional tiene sobre los derechos de terceros y el interés general.

J) La reserva de ley frente a los requisitos de idoneidad profesional. Reiteración de jurisprudencia

164. Varios intervinientes y una de las partes en este proceso manifestaron que el C. S. de la J. no está habilitado por la ley para la creación de una nueva categoría de tarjeta profesional de carácter provisional¹⁵³. Esto hace necesario

¹⁵¹ Sentencia C-788 de 2009, reiterada en la Sentencia C-301 de 2023.

¹⁵² Sentencia C-301 de 2023.

¹⁵³ V. las intervenciones del Politécnico Grancolombiano (RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf, p. 9); Universidad Externado de Colombia (PROYECTO RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL rviC fn

que la Sala se ocupe del análisis de la reserva de ley frente a los requisitos de idoneidad profesional, a partir de los lineamientos que la propia jurisprudencia constitucional establece.

165. Lo primero que debe señalarse es que el artículo 26 de la Constitución le otorga de manera explícita al Legislador la facultad de exigir títulos de idoneidad frente a determinada profesión. Los títulos de idoneidad, tal como lo señaló esta Corporación en la Sentencia C-594 de 2019, garantizan que quien ejerce una profesión u oficio tiene las competencias y aptitudes para ello.

166. Desde muy temprano, en la Sentencia T-554 de 1995¹⁵⁴, esta Corporación se pronunció sobre la facultad de exigir títulos de idoneidad profesional y afirmó que “[e]n uso de esa facultad, la ley puede establecer requisitos adicionales al título académico [...], como, por ejemplo, exigir para el ejercicio de una profesión la matrícula o tarjeta profesional”¹⁵⁵. En esta misma providencia la Corte señaló que el Legislador debe proporcionar los medios y mecanismos administrativos para la obtención de tal requisito, pues, de no hacerlo, la norma estaría limitando el derecho al trabajo, más allá de lo permitido por la Constitución.

167. Lo dicho hasta aquí permite extraer dos conclusiones preliminares: (i) existe reserva de ley para la fijación de requisitos adicionales al título académico con el fin de ejercer una profesión y (ii) tales requisitos, si no cuentan con los mecanismos administrativos para su cumplimiento efectivo, vulneran normas constitucionales porque limitan desproporcionadamente el ejercicio de derechos fundamentales.

168. Estas premisas que enmarcan la libertad de configuración del Legislador en materia de títulos de idoneidad profesional fueron reiteradas en la Sentencia T-701 de 2005¹⁵⁶, con respecto a la tarjeta profesional de los

2.pdf, pp. 2-3); Universidad de Ibagué (Concepto tarjeta Provisional.pdf, p. 2); Secretaría de Movilidad de Bogotá (202451000026421.pdf, pp. 13-14).

¹⁵⁴ Sentencia T-554 de 1995. En esta sentencia, la Corte analizó el caso de la negativa del Consejo Profesional de Administración de Empresas para expedir la tarjeta profesional a los administradores de empresas, bajo el argumento de que la solicitud fue extemporánea. La Corte encontró que la entidad accionada debió inaplicar por inconstitucionales las normas que impedían el acceso a la tarjeta profesional del accionante, ya que a este le resultaba imposible satisfacer los requisitos de ley, por las circunstancias en que se encontraba.

¹⁵⁵ Sentencia T-554 de 1995.

¹⁵⁶ En esta providencia la Corte se pronunció sobre la tutela interpuesta por la Universidad Nacional de Colombia contra el Consejo Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, por considerar que dicha entidad había vulnerado los derechos a la igualdad, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio de

arquitectos constructores. En esta providencia se reafirmó que la facultad de regular títulos tiene reserva de ley, y se señaló que

“como el ejercicio de algunas actividades implica riesgo social o requiere una formación calificada y cierta pericia, la propia Carta autoriza al Legislador para exigir títulos de idoneidad que den cuenta de la aptitud para su desempeño (CP, artículo 26)”¹⁵⁷.

169. Más adelante, en la Sentencia C-942 de 2009¹⁵⁸, este Tribunal excluyó la reserva de ley estatutaria, pero sostuvo nuevamente el principio de reserva de ley ordinaria en materia de exigencia de tarjetas profesionales, y añadió que la restricción legal al ejercicio de la profesión mediante títulos de idoneidad debe ser excepcional y sólo puede exigirse para “proteger a la comunidad y a los derechos fundamentales de otras personas de los riesgos que supone la práctica profesional”¹⁵⁹.

170. Esta línea jurisprudencial se reiteró, entre otras, en las sentencias C-296 de 2012¹⁶⁰ y C-147 de 2018¹⁶¹. En esta última providencia, la Corte condensó

algunos de sus egresados, al negarse a expedir la tarjeta profesional a los “Arquitectos Constructores” graduados en la sede de Medellín. La Sala encontró que la entidad accionada no había vulnerado los derechos fundamentales invocados, pues el competente para expedir la tarjeta profesional de los arquitectos constructores es el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, ante quien debían acudir los egresados a fin de obtener la tarjeta respectiva.

¹⁵⁷ Sentencia T-701 de 2005.

¹⁵⁸ Sentencia C-942 de 2009. En esta providencia, la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1164 de 2007 sobre talento humano en salud, por haber sido proferida como ley ordinaria cuando, según el demandante, debió haber sido una ley estatutaria, en tanto regula el derecho fundamental a la libre escogencia de profesión u oficio. La Corte declaró la exequibilidad de la ley y precisó el contenido y alcance del derecho fundamental referido.

¹⁵⁹ Sentencia C-942 de 2009.

¹⁶⁰ En esta sentencia, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 12º de la Ley 842 de 2003, que define la experiencia profesional en el ejercicio de la ingeniería y sus profesiones afines o auxiliares. Los demandantes argumentaban que la norma vulneraba los artículos 13 y 25 de la Constitución porque a las personas que ejercen la ingeniería o alguna de sus profesiones afines o auxiliares se les contabiliza la experiencia profesional a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, mientras que para los demás profesionales la experiencia profesional es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico. Para la Corte, en este caso la mayor exigencia del cómputo de la experiencia profesional es razonable porque trata de prevenir y evitar el riesgo social que conlleva el ejercicio de la ingeniería, profesiones afines y auxiliares. Véanse también las sentencias T-282 de 2018 y T-383 de 2018, en las cuales se reitera esta jurisprudencia.

¹⁶¹ Sentencia C-147 de 2018. En esta providencia la Corte declaró exequible el artículo 94 (parcial) de la Ley 300 de 1996 que define la Guianza Turística y señala que sólo se considerará como profesional a quien esté inscrito en el Registro Nacional de Turismo, previa obtención de una tarjeta profesional y un título de formación tecnológico como Guía de Turismo. El demandante consideró que estas exigencias eran desproporcionadas y afectaban la libertad para escoger profesión u oficio y el derecho al trabajo. La Corte estableció que el medio utilizado por el legislador es idóneo y que la medida resulta razonable y proporcionada, en atención a los bienes jurídicos constitucionales que protege.

las premisas que deben enmarcar la libertad de configuración del legislador para determinar los requisitos de obtención de un título de idoneidad profesional, así:

“(i) regulación legislativa, pues es un asunto sometido a reserva de ley; (ii) necesidad de los requisitos para demostrar la idoneidad profesional, por lo que las exigencias innecesarias son contrarias a la Constitución; (iii) adecuación de las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica; y (iv) las condiciones para ejercer la profesión no pueden favorecer discriminaciones prohibidas por la Carta”¹⁶².

171. Finalmente, y en directa relación con el supuesto bajo examen, la Sentencia C-594 de 2019 señaló que el artículo 26 de la Constitución previó tres posibilidades de intervención en lo que tiene que ver con el ejercicio de la profesión u oficio: la exigencia de títulos de idoneidad, la inspección y la vigilancia de dicho ejercicio¹⁶³. La Corte indicó que el precitado artículo 26 asignó de manera explícita al Legislador la primera posibilidad de intervención, esto es, la de exigir títulos de idoneidad, mientras que delegó las otras dos a las “autoridades competentes”. En esa oportunidad, la Corte concluyó -y esta Sala insiste en ello- que “la posibilidad de exigir títulos de idoneidad, que es la relevante para este caso, es una competencia que tiene reserva de ley, valga decir, sólo puede ser ejercida por el legislador”¹⁶⁴.

172. En conclusión, el establecimiento de títulos de idoneidad, entendidos como exigencias adicionales al título académico para el ejercicio de una profesión, está exclusivamente en cabeza del Legislador. Dado que la tarjeta profesional de abogado constituye uno de esos títulos de idoneidad mediante el cual el Estado garantiza que quien ejerce la abogacía tiene las competencias y aptitudes para ello, su establecimiento está sometido a reserva de ley.

K) El principio de confianza legítima. Reiteración de jurisprudencia

173. La jurisprudencia de esta Corporación reconoce que la confianza legítima es una manifestación del principio de buena fe¹⁶⁵ previsto en el artículo 83 de la Constitución Política, en virtud del cual las actuaciones de las autoridades deberán siempre estar regidas por la reciprocidad hacia la

¹⁶² Sentencia C-147 de 2018, que a su vez cita en este apartado a la Sentencia C-191 de 2005.

¹⁶³ Sentencia C-594 de 2019.

¹⁶⁴ Sentencia C-594 de 2019.

¹⁶⁵ Sentencia SU-067 de 2022, T-405 de 2019 y T-268 de 2018.

confianza que los particulares depositan en el Estado. Eso explica que las autoridades deban actuar de conformidad con las expectativas que han generado legítimamente en los ciudadanos¹⁶⁶ y no puedan contravenir de forma intempestiva la orientación impartida a sus actuaciones precedentes en casos análogos¹⁶⁷.

174. El principio de confianza legítima ha sido desarrollado, entre otras, en la Sentencia SU-067 de 2022, según la cual este postulado constitucional implica:

“[...] el reconocimiento de que «ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento, y que producen efectos jurídicos, no pueden ser objeto de cambios bruscos e intempestivos por parte de la Administración, defraudando la buena fe y la transparencia con la que deben actuar los organismos del Estado»”¹⁶⁸.

175. En este sentido, la Corte considera que la confianza legítima impone a las autoridades el deber de respetar las expectativas inculcadas legítimamente a los administrados, razón por la cual se proscribe exigir a estos “más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos”¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Sentencia T-199 de 2018. En esta sentencia, la Corte analizó dos casos de adultos mayores que argumentaron que la UGPP violó sus derechos fundamentales al suspender unilateralmente los efectos de resoluciones que indexaban el valor de su primera mesada pensional, debido a resoluciones de acusación emitidas por la Fiscalía en procesos penales. La Corte reiteró su jurisprudencia sobre respeto al acto propio y el principio de confianza legítima. En ambos casos, concedió el amparo solicitado.

¹⁶⁷ Sentencia T-268 de 2018, en la que la Corte revisó una tutela en virtud de la cual el actor consideró que Colpensiones vulneró sus derechos al condicionar el pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez a la presentación de una sentencia judicial declarándolo interdicto y un acta de posesión del curador designado. La Corte reiteró jurisprudencia sobre requisitos de procedibilidad de la tutela, buena fe, confianza legítima, respeto del acto propio y derecho a la capacidad jurídica de personas con discapacidad mental, y concedió el amparo solicitado. V., también, las sentencias C-131 de 2004 y T-199 de 2018.

¹⁶⁸ Sentencia SU-067 de 2022. En esta sentencia, la Corte revisó cuatro expedientes de tutela en los que los demandantes acusaron a la Universidad Nacional de Colombia y al Consejo Superior de la Judicatura de violar sus derechos fundamentales en un concurso de méritos para la Rama Judicial. La Corte reiteró su jurisprudencia sobre confianza legítima y exhortó a las entidades a establecer rápidamente un nuevo cronograma para el concurso y a actuar con eficacia y celeridad.

¹⁶⁹ Sentencia T-599 de 2007, reiterada en sentencia T-268 de 2018. En la sentencia de 2007 la Corte revisó una tutela en virtud de la cual una afiliada en tratamiento de cáncer solicitó el reconocimiento de su pensión por edad y tiempo de servicio, pero solo le fue reconocida sin el pago de las mesadas correspondientes, debido a la falta de expedición del bono pensional. La accionante solicitó su inclusión en nómina y el pago de las mesadas atrasadas. La Corte argumentó la procedencia excepcional de la tutela para el pago de mesadas pensionales decretadas pero no pagadas, basándose en principios como la buena fe, la confianza legítima, el respeto del acto propio y la revocación de actos administrativos. El amparo fue concedido.

176. Lo dicho hasta aquí no quiere decir que en un Estado Social de Derecho la seguridad jurídica impida que se produzcan cambios en las reglas de juego, pero sí exige que estas transformaciones no se hagan arbitraria y súbitamente, sin consideración alguna por la estabilidad de los marcos jurídicos que rigen la acción de las personas y en desmedro de la previsibilidad de las consecuencias que se derivan para los particulares de ajustar su comportamiento a dichas reglas¹⁷⁰. Además, la Corte ha establecido que en el marco de las transformaciones de la legislación, el principio de confianza legítima implica que es plausible que durante el tránsito legislativo se adopte un conjunto de medidas para facilitar el cambio normativo y actuar a partir de la previsibilidad de sus consecuencias jurídicas¹⁷¹.

177. En síntesis, el principio de confianza legítima, como manifestación del postulado de buena fe, establece en cabeza de las autoridades el deber de actuar de manera coherente respecto de sus actuaciones previas, de respetar la confianza que tales actuaciones generan en los particulares y de abstenerse de modificar de manera arbitraria e intempestiva las condiciones que rigen la actividad de los administrados.

¹⁷⁰ Sentencias C-007 de 2002 y C-328 de 2013.

¹⁷¹ Sentencia C-162 de 2022.

L) La excepción de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

178. En los tres expedientes de tutela acumulados en este trámite, los accionantes alegaron que la presunta vulneración de derechos proviene de la aplicación de una norma jurídica contenida en el Acuerdo PCSJA22-11985 de 29 de agosto de 2022, proferido por el C. S. de la J., que creó la categoría de tarjeta profesional provisional. Este acuerdo luego fue derogado por el Acuerdo PCSJA24-12162 de 9 de abril de 2024 que también previó dicha categoría de tarjeta en el artículo 11 transitorio. Si la Corte acogiera el argumento de los accionantes, una vía para la protección de los derechos invocados sería la excepción de inconstitucionalidad. De ahí que para la Sala Plena resulte relevante exponer unas breves consideraciones sobre esta figura¹⁷², como mecanismo para subsanar las contradicciones entre las normas aplicables a un caso concreto y los preceptos constitucionales.

179. La Corte cuenta con una línea jurisprudencial sólida sobre los mecanismos que consagra la Carta para asegurar el principio de supremacía constitucional, de conformidad con los artículos 2 y 4 superiores. La principal de estas herramientas está prevista en el artículo 4 de la Constitución, disposición que establece la primacía de las normas constitucionales sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, y el consecuente deber de aplicar las disposiciones constitucionales en los casos de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica. En concreto, la jurisprudencia y la doctrina denominan esta figura como “excepción de inconstitucionalidad”.

180. Esta Corporación, mediante la Sentencia T-389 de 2009¹⁷³, señaló que la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad de los operadores jurídicos, en el sentido de que no tiene que ser alegada o interpuesta mediante alguna acción. Sin embargo, en esta misma providencia la Corte advirtió que la excepción de inconstitucionalidad es, al mismo

¹⁷² También la Secretaría de Movilidad de Bogotá, en su respuesta dentro del trámite de revisión, aunque no hizo alusión expresa a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, dio a entender que los funcionarios que en su momento se negaron a reconocer personería jurídica al accionante José Humberto Gómez Herrera inaplicaron las normas del Acuerdo PCSJA22-11985 de 29 de agosto de 2022, referidas a la tarjeta provisional, para preservar los principios constitucionales, especialmente el de legalidad.

¹⁷³ Sentencia T-389 de 2009. En esta sentencia, la Corte debió determinar si el artículo 70 de la Ley 975 de 2005 resultaba aplicable a un caso en que la pena impuesta por sentencia ejecutoriada se originó en la comisión de delitos comunes. La Corte amparó los derechos del demandante y dejó en firme las decisiones que le reconocieron el beneficio de la rebaja del 10 % de la pena.

tiempo, un deber de las autoridades, que no pueden dejar de hacer uso de ella cuando detecten una contradicción clara entre la disposición aplicable al caso concreto y las normas constitucionales. En ese sentido, la jurisprudencia determina que la excepción de inconstitucionalidad puede ser ejercida tanto por solicitud del interesado como de oficio¹⁷⁴.

181. Por otra parte, en la Sentencia T-681 de 2016¹⁷⁵, la Corte expuso los casos en los que procede la excepción de inconstitucionalidad, así:

“(i) La norma es contraria a [los] cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad [...];

(ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o,

(iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento *iusfundamental*. En otras palabras, *‘puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales’*” (cursivas del texto original)¹⁷⁶.

182. De conformidad con lo expresado hasta aquí, la Corte deberá hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad en los casos en que encuentre contradicción entre la norma infraconstitucional en principio aplicable y las normas superiores, o bien cuando detecte que las condiciones del caso

¹⁷⁴ Véase al respecto, entre muchas otras, la reciente Sentencia T-484 de 2023 en la que la Corte revisó una acción de tutela por la negativa de reconocer pensión de sobrevivientes a un niño. Aunque la Corte declaró la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, “conminó a los fondos pensionales a hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad para proteger, en cada caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía”.

¹⁷⁵ En esta sentencia, la Corte evaluó si la negativa de suministrar un subsidio de vivienda por existir un registro previo como beneficiario de un subsidio de la misma categoría vulnera el derecho a la vivienda, cuando el auxilio previo no brindó una solución material. La Corte amparó los derechos y aplicó la excepción de inconstitucionalidad de una norma prevista en un decreto. Esta sentencia ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias SU-599 de 2019 y SU-109 de 2022.

¹⁷⁶ En este último apartado, la Sentencia T-681 de 2016 cita a la Sentencia T-331 de 2014.

concreto no permiten aplicar la norma infraconstitucional que se encuentra vigente sin producir consecuencias contrarias a la Constitución.

M) La modulación de efectos *inter pares* mediante los dispositivos de amplificación de las órdenes proferidas por la Corte en revisión de tutelas. Reiteración de jurisprudencia

183. En el caso que ocupa a la Sala, la presunta vulneración de derechos fundamentales podría extenderse a más personas, aparte de los tres accionantes, lo que implicaría que algunas de las órdenes proferidas tuvieran un alcance mayor al del efecto *inter partes*, propio de la acción de tutela. Por tal motivo, la Sala considera relevante hacer una breve referencia a los efectos *inter pares* que eventualmente tienen algunas de las órdenes proferidas por la Corte en sede de revisión de tutelas.

184. Existe una jurisprudencia constitucional consolidada en torno a los denominados “dispositivos de amplificación” de las órdenes que este Tribunal imparte. Estos dispositivos facultan de forma privativa a la Corte Constitucional para extender los efectos de sus providencias a terceros que no formaron parte originalmente de la solicitud de amparo que conoce la Corte en sede de revisión de tutela, pero que, por cumplir criterios de semejanza, deben recibir la misma solución que los accionantes, en atención al principio de igualdad. Los mencionados dispositivos amplificadores de los efectos de tales providencias son, a saber, el otorgamiento de efectos “*inter comunis*” y de efectos “*inter pares*”.

185. La denominación de estos dispositivos como “amplificadores” de los efectos de las providencias radica en que, por regla general, las decisiones proferidas por los jueces constitucionales al resolver acciones de tutela tienen efectos *inter partes* (artículos 48 de la Ley 270 de 1996 y 36 del Decreto 2591 de 1991), es decir, están encaminadas a vincular exclusivamente a las partes del proceso en cuestión y no se extienden automáticamente a terceros que se encuentren en situaciones semejantes. Las decisiones revestidas excepcionalmente de estos dispositivos amplificadores, en cambio, extienden (o amplifican) sus efectos a terceros ajenos a las partes del proceso, pero que se ajustan por semejanza a los supuestos en que se basó la decisión de la Corte según determinados criterios que dependen de la categoría del dispositivo como *inter comunis* o *inter pares*.

186. Los efectos *inter comunis* fueron otorgados por primera vez en la Sentencia SU-1023 del 2001. En ella se explica que tal dispositivo se fundamenta en los principios de igualdad y supremacía constitucional, y procede en los casos en que la decisión de tutela debe extenderse “a todos los sujetos que, junto con las partes del proceso específico, integran una misma comunidad que, en razón de la identidad fáctica, conforman un grupo social que se verá directamente impactado por la determinación de la Corte”¹⁷⁷.

187. Por otra parte, en lo que atañe a los efectos *inter pares*, es posible trazar su utilización a partir del Auto 071 de 2001¹⁷⁸. En este auto la Corte dispuso que la orden impartida en el sentido de que la norma constitucional se aplique de manera preferente a la norma de rango inferior contraria a aquella “surte efectos respecto de todos los procesos semejantes para asegurar la efectividad [...] del principio de supremacía constitucional [...]”¹⁷⁹.

188. Ahora bien, en lo relativo a la justificación de extender los efectos de sus providencias a terceros en casos excepcionales, la Corte sostuvo en la Sentencia T-100 de 2017 que:

“[l]os efectos *inter pares* pretenden **salvaguardar el principio de igualdad** entre los sujetos pasivos de una vulneración de derechos fundamentales, puesto que las mismas circunstancias obligan a que el juez emita órdenes uniformes para todos los afectados. Así mismo, esos alcances de las decisiones **garantizan la coherencia del sistema de derecho y la seguridad jurídica**, como quiera que deben existir decisiones similares a casos equivalentes¹⁸⁰ (resaltado fuera del texto original).

189. Más recientemente, en la Sentencia SU-037 de 2019, este Tribunal entendió que puede otorgar efectos *inter pares* a sus providencias cuando considere que “existe una única respuesta válida de conformidad con los mandatos constitucionales, la cual debe aplicarse en todos los casos similares

¹⁷⁷ Sentencia SU-1023 del 2001. En esta providencia, la Corte se refirió a los derechos pensionales de exempleados de la “Compañía de Inversiones de la Flota Mercante”.

¹⁷⁸ En este auto, la Corte resolvió un aparente conflicto negativo de competencias suscitado por la interpretación del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 en un sentido contrario al artículo 86 de la Constitución.

¹⁷⁹ Auto 071 de 2001.

¹⁸⁰ Sentencia T-100 de 2017. En esta sentencia, la Corte amparó el derecho fundamental al agua potable de una familia, al encontrarlo vulnerado por el municipio de Cúcuta ante la negativa de asumir y cumplir con su deber de abastecer agua en las debidas condiciones. La Corte extendió con efectos *inter pares* la sentencia.

sin excepción alguna”¹⁸¹. Asimismo, en la Sentencia T-372 del 2021, la Corte dispuso que “la regla jurisprudencial fijada para solucionar la controversia puede estar fundada en: (i) una excepción de inconstitucionalidad, o (ii) en una interpretación determinada de un conjunto de normas para un escenario fáctico específico”¹⁸².

190. En síntesis, tal como se recogió en la Sentencia SU-068 del 2022¹⁸³, la Corte puede otorgar efectos *inter pares* a las decisiones que adopte en sede de revisión para garantizar que la manera de resolver un problema jurídico se ajuste a la Constitución en todos los casos y que se proteja el derecho a la igualdad de quienes están en condiciones similares¹⁸⁴.

N) Análisis de los casos concretos

191. De conformidad con las anteriores consideraciones, la Sala Plena pasará a abordar el problema jurídico planteado y a analizar las acciones de tutela acumuladas en el proceso de la referencia.

192. No obstante, antes de abordar ese análisis y dar solución a los casos concretos, la Sala es consciente de que los detalles y particularidades de los tres casos acumulados para revisión pueden dificultar la comprensión del panorama más general en el que estos se enmarcan. Por eso resulta necesario ofrecer una síntesis del contexto que dio lugar al problema planteado en esta providencia y, con ello, advertir que no se trata de la ocurrencia de hechos aislados, sino de una situación que actualmente afecta a muchos de los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018¹⁸⁵, entre esos los ciudadanos

¹⁸¹ Sentencia SU-037 de 2019. Este tribunal se abstuvo de analizar la posibilidad de utilizar alguno de los dispositivos de amplificación de sus decisiones conforme lo solicitó la entidad accionante, pues “tal estudio es viable cuando existe una determinación sustantiva que por razones de índole constitucional se torne imperioso extenderla a casos análogos”, lo cual no sucedió en este caso porque la Corte confirmó la decisión que declaró improcedente la acción de tutela.

¹⁸² Sentencia T-372 del 2021. La Corte concedió el amparo de los derechos a la integridad social, cultural y económica, a la participación democrática, a la autodeterminación y al debido proceso de la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo, vulnerados por la dilación injustificada del trámite del registro y reconocimiento de dicho pueblo por parte del Ministerio del Interior. La Corte ordenó los efectos *inter pares* de la sentencia.

¹⁸³ En esta sentencia, la Sala Plena estudió una tutela contra providencia judicial, en la que se cuestionaba la negativa en el reconocimiento de una pensión de vejez. La Corte amparó los derechos del accionante y ordenó los efectos *inter pares* de su decisión.

¹⁸⁴ La línea jurisprudencial esbozada en este apartado se ha reiterado, entre otras, en las sentencias SU-214 de 2016, T-100 de 2023, SU-168 de 2023 y T-337 de 2023.

¹⁸⁵ Una búsqueda preliminar en el sistema de Pretoria de la Corte Constitucional muestra que son muchos los procesos de tutela relacionados con la expedición de una tarjeta profesional provisional por parte del C. S. de la J.

Luz Dary Hidalgo Vélez y Joan Mauricio Flórez Salazar, coadyuvantes en este trámite¹⁸⁶.

193. Como se explicó previamente, esta ley introdujo el requisito de aprobación del Examen de Estado para el ejercicio de la profesión de abogacía, cuando dicho ejercicio implique la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado, y encomendó la creación del examen al C. S. de la J. La ley también dispuso que sus destinatarios serían quienes comiencen la carrera de Derecho con posterioridad a su promulgación, esto es, después del 28 de junio de 2018, y que la certificación de aprobación del examen les sería exigida a estas personas para la expedición de su tarjeta profesional de abogado.

194. Desde el primer semestre de 2022, algunos destinatarios de la Ley 1905 de 2018 empezaron a obtener su título profesional de abogados. Sin embargo, incluso para la fecha en que se profiere esta decisión, el C. S. de la J. aún no ha practicado la primera prueba del examen, que está prevista para el 26 de mayo de 2024, según el artículo 14 transitorio del Acuerdo PCSJA24-12163 del 9 de abril de 2024, que establece el reglamento para la presentación del Examen de Estado.

195. Muchos de los graduados destinatarios de la ley solicitaron al C. S. de la J. la expedición de su tarjeta profesional porque satisfacían los requisitos factibles de cumplir para ese momento, pero la respuesta inicial de la entidad accionada fue negativa, bajo el argumento de que aquellos no acreditaron la aprobación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018. Ante la inconformidad de los solicitantes, el C. S. de la J. expidió el Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022 que, en los párrafos transitorios 1º, 2º y 3º del artículo 2º, creó una tarjeta profesional provisional, con vigencia hasta la publicación final de los resultados de la primera prueba.

196. Este acuerdo fue derogado expresamente por el Acuerdo PCSJA24-12162 del 9 de abril de 2024. No obstante, este nuevo acuerdo también prevé, en su artículo transitorio 11, la categoría de tarjeta profesional provisional con vigencia hasta la publicación final de los resultados de la primera prueba.

197. En este punto, la Sala Plena considera necesario advertir que el primer acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022 será objeto de examen en

¹⁸⁶ Ver los considerandos 81-83 de esta providencia.

esta providencia en tanto previó por primera vez la categoría de tarjeta profesional provisional y sustentó las decisiones que se cuestionan. Por su parte, el Acuerdo PCSJA24-12162 del 9 de abril de 2024 se incluirá también en esta sentencia porque guarda identidad de regulación y presenta, como se mostrará más adelante, los mismos inconvenientes de constitucionalidad del primer acuerdo.

198. El anterior recuento pone en evidencia la necesidad de que la Sala divida su análisis a partir de dos conductas de la entidad accionada: (i) la falta de implementación a tiempo del Examen de Estado ordenado por la Ley 1905 de 2018 y (ii) la creación y expedición de tarjetas profesionales provisionales para algunos de los graduados, en principio destinatarios de la referida ley, ante la inexistencia del examen.

La falta de implementación oportuna del Examen de Estado ordenado por la Ley 1905 de 2018

199. Para la Sala, la primera vulneración del derecho fundamental a escoger libremente y ejercer profesión u oficio, y del principio de confianza legítima, proviene de la conducta omisiva de la entidad accionada frente a su deber de realizar oportunamente el Examen de Estado a los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018, esto es, a aquellos que comenzaron su carrera de Derecho con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley.

200. El actuar negligente de la entidad accionada con respecto a este deber legal se traduce, al menos, en los siguientes aspectos:

(i) Las acciones llevadas a cabo por el C. S. de la J. a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018 fueron tardías.

201. La Sala en los autos de prueba le preguntó al C. S. de la J. por las acciones que adelantó desde la promulgación de la Ley 1905 de 2018. En su respuesta, el C.S.de la J. señaló que “se requirió inicialmente [no se especifica a quién] gestionar la incorporación de los recursos presupuestales necesarios para adelantar las fases de planeación, estructuración e implementación del Examen de Estado”¹⁸⁷ y añadió que, como parte de la preparación de la prueba, “se analizaron los resultados del estudio de constitucionalidad de la Ley 1905 de 2018”¹⁸⁸. El C.S.de la J. no proporcionó las fechas en que se realizaron estas dos actividades, pese al requerimiento que la Sala hizo en ese sentido¹⁸⁹.

202. La entidad accionada mencionó también un contrato suscrito el 12 de noviembre de 2020, con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre del mismo año, cuyo objeto fue una consultoría para determinar la mejor alternativa de implementación del examen y de certificación, y para la construcción de los estudios y documentos bases para la adquisición¹⁹⁰. La siguiente actividad que reportó el C. S. de la J. fue la celebración del primer contrato con el ICFES, el contrato 005 de 2022, suscrito el 31 de enero de 2022 y cuyo objeto fue la “[d]efinición, construcción y validación del marco de referencia para la implementación del examen [...]”¹⁹¹. Esto quiere decir que **transcurrieron cerca de tres años y medio después de promulgada la Ley 1905 de 2018 para que el C.S.de la J. contratara la Fase I de elaboración del Examen de Estado.**

(ii) La entidad accionada no previó una situación previsible: que habría graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018 antes del primer semestre de 2024 (más de 5 años y medio después de la entrada en vigencia de la ley).

203. En este punto llama la atención de la Sala que, en la respuesta inicial del C. S. de la J. a la primera de las tutelas acumuladas en este trámite, la entidad señaló que “desde la vigencia de la Ley, la primera cohorte de estudiantes

¹⁸⁷ Expediente digital, archivo 3.2 Respuesta Final.pdf, p. 1.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Expediente digital, archivo 15 Tercer_Auto_Pruebas_y_Suspension_T-9201808AC-S1R.pdf, pp. 10-11.

¹⁹⁰ Expediente digital, archivo 3.2 Respuesta Final.pdf, p. 2.

¹⁹¹ Expediente digital, archivo 3.2 Respuesta Final.pdf, p. 2.

objeto del examen sería la de los graduados en el primer trimestres [sic] de 2024, sin que fuera previsible que algunas Universidades acortaran la duración de estos periodos académicos, como en el caso bajo estudio”¹⁹². Más adelante, en respuesta al segundo auto de pruebas proferido por la Sala de Revisión, el C. S. de la J. indicó que en septiembre de 2019 ofició a las facultades de Derecho y obtuvo la respuesta de 119 que señalaron “que la mayoría de la población terminaría sus estudios (materias) en el primer semestre de 2023 y por ende los grados se darían entre el segundo semestre de 2023 y el segundo semestre de 2024 [...]”¹⁹³.

204. Al respecto surgen dos comentarios. En primer lugar, la proyección inicial que realizó la entidad accionada fue desfasada y desconoció circunstancias evidentes como la existencia de programas de Derecho con una duración inferior a cinco años, y la posibilidad de homologación de créditos cursados en la misma universidad o en otra, pero en programas diferentes a Derecho. Así, por ejemplo, en respuesta al requerimiento realizado por la Sala de Revisión, varias facultades de Derecho señalaron los porcentajes máximos de créditos homologables en la respectiva institución¹⁹⁴, y las respuestas oscilan desde un número de créditos equivalente a tres semestres y medio hasta siete semestres e, incluso, alguna de las instituciones explicó que no existe un porcentaje máximo de créditos homologables, pues esto lo define el Consejo de la facultad al momento de aprobar la solicitud¹⁹⁵.

205. Si el C. S. de la J. hubiera tenido en cuenta al menos las dos circunstancias antes descritas, la proyección de la fecha en la que ya habría graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018 habría sido más ajustada a la realidad. Los tres casos que ocupan a la Sala en esta oportunidad son un buen ejemplo de lo que se acaba de señalar, como pasa a exponerse:

¹⁹² Expediente digital, archivo 24_1100103150002022043760015RECIBEMEMORIAL20220822130035.pdf, p. 3.

¹⁹³ Expediente digital, archivo 3.2 Respuesta Final.pdf, p. 3.

¹⁹⁴ Así, en el Politécnico Grancolombiano el máximo de créditos no puede sumar la mitad del plan de estudios, que en la práctica para el programa presencial de derecho equivale a 3.5 semestres (RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf, p. 5); en la Universidad EAFIT el porcentaje máximo equivale a aproximadamente cuatro semestres (Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf, p 3); para la Universidad de Los Andes el porcentaje máximo es de 60 % de los créditos totales, lo que equivale a 5.4 semestres en el pensum vigente 20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf, p. 2); en la UNAB el porcentaje es del 50 % (Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf, p. 2); y en el ICESI pueden homologarse un máximo de 116 créditos que equivalen a unos seis o siete semestres.

¹⁹⁵ Según la respuesta de la Universidad Externado de Colombia. V. expediente digital, archivo PROYECTO RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL rviC fn 2.pdf, pp. 1-2).

a) En los dos primeros expedientes, los señores Grajales Granada y López Giraldo fueron beneficiarios de un convenio entre el Politécnico Grancolombiano y la Policía Nacional, en virtud del cual les fueron homologados varios créditos de su formación previa en las escuelas de la Policía. El primero de los accionantes comenzó sus estudios de Derecho en el segundo semestre de 2018, mientras que el segundo accionante los empezó en el primer semestre de 2019, y ambos obtuvieron su título profesional en abril de 2022, esto es, cerca de cuatro años después de haber comenzado la carrera, en el primer caso, y tres años y medio después, en el segundo caso.

b) Por su parte, el señor José Humberto Gómez Herrera, accionante en el tercer expediente acumulado, estudió en la Institución Universitaria de Colombia, que cuenta con un programa de Derecho con una duración de tres años y cuatro meses. Esto se explica porque la institución elimina el tiempo de las vacaciones para que los estudiantes puedan cursar tres periodos académicos por año, cada periodo con una duración de 16 semanas, de conformidad con la regulación del Ministerio de Educación¹⁹⁶. El accionante comenzó su carrera en el primer semestre de 2019 y la culminó en junio de 2022.

206. Si se promedian los tiempos de duración de la carrera en los tres casos, el resultado final es de 3 años, 7 meses y 8 días. De acuerdo con este promedio, si en los tres casos anteriores el estudiante hubiera iniciado su carrera en el segundo semestre de 2018 (el primero de los semestres que cobijaría a los destinatarios de la Ley 1905 de 2018), la habría culminado en el primer semestre de 2022. Esto indica que una proyección más ajustada a la realidad, de la fecha en la que ya habría graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018, correspondería al segundo semestre de 2022.

207. En todo caso, para la Sala es claro que la fecha prevista para la aplicación de la primera prueba del Examen de Estado, esto es, 26 de mayo de 2024, incluso sin tomar en consideración las dos circunstancias mencionadas, resulta a todas luces demasiado lejana con respecto a la fecha de promulgación de la ley (más de cinco años y medio después), con lo que ya se configuraría un incumplimiento al deber legal de realización del examen.

¹⁹⁶ Esta información está disponible en el sitio web de la institución: <https://universitariadecolombia.edu.co/carreras-profesionales/carrera-de-derecho/#informacion> (consultado el 12 de febrero de 2024).

- (iii) Ya entrada en vigencia la Ley 1905 de 2018, la entidad accionada publicó en su página web información sobre los requisitos para la expedición de la tarjeta profesional, que no incluía el de la aprobación del Examen de Estado. Lo mismo sucedió con el Acuerdo PCSJA19-11354 del 29 de julio de 2019 que tampoco incluyó este requisito en su artículo 3°.**

208. Así, los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018 presentaron los documentos requeridos por la entidad y actuaron amparados por el principio de confianza legítima, en tanto entendieron que, ante la ausencia, para ese momento, del Examen de Estado y la consecuente imposibilidad de satisfacer el requisito de su aprobación, la entidad accionada prescindiría de la exigencia de tal condición. En últimas, estas personas partieron de la idea, por lo demás correcta, de que la entidad accionada no podía exigir un requisito imposible de satisfacer en ese momento ante la inexistencia del examen, ni alegar a su favor su propia negligencia ni trasladar al ciudadano las consecuencias adversas del actuar de aquella.

209. En este punto cabe señalar que los accionantes demostraron hechos concretos, objetivos e inequívocos que generaron en ellos la confianza de que, al cambiar las reglas de juego, pero no existir las condiciones mínimas para su operación, era necesario, al menos, brindar condiciones jurídicas claras y previsibles sobre el cambio normativo previsto por el Legislador.

210. Incluso en una búsqueda reciente en la página web del C. S. de la J. fue posible advertir que, para la fecha de publicación del enlace (3 de junio de 2021), no se mencionaba el requisito de aprobación del Examen de Estado para la expedición de la tarjeta profesional, tal como se muestra en la siguiente imagen y en el respectivo enlace¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Ver <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/-/proceso-para-expedir-la-tarjeta-profesional-de-abogados-es-virtual-y-agil> aún vigente para la fecha de consulta (12 de febrero de 2024).

Imagen 1. Pasos y requisitos para expedir la tarjeta profesional de abogado

The screenshot shows the website of the Consejo Superior de la Judicatura. At the top, there is a navigation bar with five tabs: Consejo Superior de la Judicatura (active), Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, and Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Below this is a header with the date 'Enero 31 2024' and a search bar. The main content area is titled 'Consejo Superior de la Judicatura' and features a 'HISTÓRICO DE NOTICIAS' sidebar on the left with a list of years from 2008 to 2024. The main article is titled 'Proceso para expedir la Tarjeta Profesional de Abogados es Virtual y Ágil' and is dated 'Bogotá, D.C., 3 de junio de 2021'. The article text includes a 'Puede consultar el instructivo aquí' link, a 'PASO A PASO' section with four steps, a 'REQUISITOS' section with four main points and sub-points, and a 'VALOR DE LA TARJETA' section. The 'PASO A PASO' steps are: 1. Ingrese al enlace: <https://sirma.ramajudicial.gov.co> para preinscribirse. 2. En Iniciar Sesión - Crear Cuenta, diligencie la información indicada. Al correo electrónico registrado recibirá usuario y clave para acceder al sistema y escoger el trámite: tarjeta profesional. 3. Descargue archivo PDF con la información ingresada anteriormente y envíelo con los demás documentos solicitados al correo Regnal@cendoj.ramajudicial.gov.co. 4. Recibirá mensaje de confirmación de preinscripción con número de radicación al sistema. The 'REQUISITOS' section includes: 1. Realizar la preinscripción en el Sistema de Información- SIRNA en el enlace: <https://sirma.ramajudicial.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>. 2. Enviar vía correo electrónico regnal@cendoj.ramajudicial.gov.co el Formulario Único de Múltiples Trámites diligenciado, junto con los demás documentos y requisitos: a. Fotocopia legible por ambas caras, de la cédula de ciudadanía o cédula de extranjería vigente. b. Dos (2) fotografías recientes, fondo azul, tamaño 3X4. c. Copia o fotocopia del acta de grado. Cuando el título haya sido otorgado por universidades extranjeras, se requiere de un documento que acredite la convalidación expedida por el Ministerio de Educación Nacional. d. Recibo de consignación por el valor establecido y vigente para la tarjeta profesional de abogado. The 'VALOR DE LA TARJETA' section states: Recuerde que el trámite lo hace directamente, de forma virtual. Solo debe consignar en el Banco BBVA el costo de la tarjeta. • Cuenta Ahorros Nacional No. 00130034290200462655, • Nombre DTN RAMA JUDICIAL ADMINISTRACION JUDICIAL, • Valor \$50.000. At the bottom of the article, there is a 'Tweet' button and a date '3/06/21'. The sidebar also contains 'Interacción' with icons for Foros, PQR, RSS, and Chat, and 'Eventos' with a 'Niños y Niñas' icon.

211. Lo mismo sucede con el enlace incluido en esta página web, que lleva al instructivo para el trámite virtual de la solicitud de expedición de la tarjeta profesional y que aún está vigente. En el instructivo tampoco se señala como requisito para la expedición de la tarjeta profesional el de la aprobación del Examen de Estado¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Ver <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/58490620/Tramites+URNA+.pdf/211984ac-b5a7-457a-99d6-20fde3b92232> (consultado por última vez el 12 de febrero de 2024).

(iv) No existe certeza con respecto a la fecha en que se publicarán los resultados finales de la primera prueba.

212. En respuesta al último auto de pruebas, el C. S. de la J. informó que “la planeación está prevista para que el primer Examen de Estado para Abogados [...] se lleve a cabo en el mes de mayo de 2024, para lo cual se suscribió el contrato No. 196 de 2023 y se expidió el Acuerdo PCSJA23-12127 del 22 de diciembre de 2023”¹⁹⁹ que dio apertura a la etapa de inscripciones. Luego, en el Acuerdo PCSJA24-12163 del 9 de abril de 2024, el C. S. de la J. confirmó que la primera prueba del examen tendrá lugar el 26 de mayo de 2024, según el artículo 14 transitorio del Acuerdo.

213. No obstante, continúa siendo incierta la fecha de publicación final de los resultados de esta primera prueba, que además resulta de especial relevancia porque marca el límite temporal al que el C. S. de la J. condicionó la vigencia de la tarjeta provisional. Así, frente a la pregunta por el cronograma previsto y por los productos entregables en la fase III, el C. S. de la J. en su respuesta al último auto de pruebas envió una tabla que incluye los ítems de etapa, actividad y productos entregables, pero que, a diferencia de las respuestas anteriores para las fases I y II del contrato suscrito con el ICFES, aquí la entidad accionada no especificó la fecha de ninguna de las actividades. Se trata, entonces, de una planificación sin fechas, lo que imposibilita que esta Sala conozca la proyección real en el tiempo de las actividades posteriores a la aplicación de la primera prueba y acordadas en el contrato²⁰⁰.

214. Ahora bien, ante la pregunta específica por la fecha de publicación de los resultados de la primera prueba²⁰¹, la entidad accionada respondió que una vez se surta el proceso de reclamaciones “que corresponde a un periodo de 45 días hábiles, se estima que los resultados finales según la cantidad de reclamaciones que se realicen, se publiquen entre agosto y septiembre de 2024”²⁰². La Sala reitera, entonces, que se trata de una fecha incierta en tanto depende de la efectiva aplicación de la prueba el 26 de mayo de 2024 y del número de reclamaciones presentadas.

¹⁹⁹ Expediente digital, archivo PCSJO24-50 (1) (2).pdf, pp. 3-4.

²⁰⁰ Expediente digital, archivo PCSJO24-50 (1) (2).pdf, p. 3.

²⁰¹ Expediente digital, archivo 04Auto 09 Jun-23 Pruebas Vinculación T-9201808 AC.pdf, p. 17.

²⁰² Expediente digital, archivo 230620 Respuesta Corte Cnal (1) (1).pdf, p. 12.

(v) Falta de divulgación oportuna de la guía de orientación.

215. Una de las universidades que intervino en este proceso señaló que en una mesa de trabajo el C. S. de la J. “prometió que entregaría una ‘guía de orientación’ a todas las universidades, en la que aparecerá la estructura, número y tipo de pregunta; y especificaciones de la prueba”²⁰³. En el tercer auto de pruebas, la Sala le preguntó a la entidad accionada cuál sería el contenido de la guía de orientación y cuándo y cómo sería su entrega y socialización con las facultades de Derecho y los estudiantes destinatarios de la Ley 1905 de 2018.

216. En respuesta a la pregunta formulada por la Sala, el C. S. de la J. afirmó que la guía de orientación “comprende las características generales del examen tales como su estructura, modalidad de aplicación, tipo de preguntas, competencias a evaluar, ejemplos de preguntas, entre otros”²⁰⁴. Dicha entidad añadió que esa información se socializó en la jornada de octubre del año pasado, a la que se invitó a todas las facultades de Derecho del país²⁰⁵ y mostró también que en la página web de la entidad hay publicados unos cuadros con el marco de referencia del examen²⁰⁶.

217. No obstante, con respecto a la publicación de la guía de orientación, la entidad accionada afirmó lo siguiente:

“[s]e espera que, dentro del primer bimestre del año 2024, una vez se concreten y ajusten algunos aspectos técnicos propios de la aplicación de la prueba, se proceda con la publicación del reglamento del examen, junto con el documento guía de orientación, el cual será divulgado a todos los abogados inscritos”²⁰⁷.

Para el 29 de febrero de 2024, finalizado el primer bimestre del año, el C. S. de la J. no había realizado la referida divulgación del reglamento y de la guía de orientación, pese a que ya había culminado el término anunciado para ello. En efecto, la publicación del reglamento del examen y de la guía de

²⁰³ Expediente digital, archivo Oficio CORTE CONSTITUCIONAL.pdf, p. 5.

²⁰⁴ Expediente digital, archivo PCSJO24-50 (1) (2).pdf, p. 5.

²⁰⁵ Expediente digital, archivo PCSJO24-50 (1) (2).pdf, p. 5, en la que se incluye el enlace a la grabación de la jornada.

²⁰⁶ Expediente digital, archivo PCSJO24-50 (1) (2).pdf, p. 6.

²⁰⁷ Expediente digital, archivo PCSJO24-50 (1) (2).pdf, p. 7.

orientación se produjo el 9 de abril de 2024²⁰⁸, cerca de un mes y medio antes de la fecha de aplicación de la primera prueba.

218. En síntesis, de lo dicho hasta aquí es posible concluir que el C. S. de la J. no actuó con la debida diligencia para garantizar que algunos de los graduados, en principio destinatarios de la Ley 1905 de 2018 pudieran acreditar el requisito de aprobación del Examen de Estado al momento de solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Abogados y la expedición de su tarjeta profesional. En cambio, la entidad accionada incumplió el deber legal de implementar a tiempo el Examen de Estado. En este sentido, la falta de diligencia de la accionada no puede convertirse en una carga para aquellos ciudadanos que no estaban obligados a cumplir un requisito imposible de satisfacer al momento de hacer la solicitud de su tarjeta profesional.

219. En este punto, la Sala hace un llamado de atención al C. S. de la J. para que en adelante actúe con celeridad y diligencia, de tal manera que el Examen de Estado se realice en las fechas estipuladas, sin desmedro de las condiciones de calidad que una prueba tan relevante debe satisfacer. El Examen de Estado, se insiste, es un mecanismo creado por el legislador para garantizar estándares de idoneidad, mejorar la calidad en el ejercicio de la abogacía, fortalecer la probidad de los abogados y, por esa vía, defender valores de la mayor importancia como la realización del Estado Social de Derecho. El C. S. de la J., como entidad que desde la Constitución tiene a su cargo el gobierno y la administración de la rama judicial, es la primera llamada a desplegar todos los esfuerzos para la efectiva y adecuada realización de esta prueba, y sus actuaciones deberán convertirse en referente de diligencia para los ciudadanos y, en particular, para los profesionales del Derecho.

La creación y expedición de tarjetas profesionales provisionales para algunos de los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018

220. Como respuesta a la situación descrita en el apartado anterior, y mientras se implementa el Examen de Estado, el C. S. de la J. creó una categoría *sui generis* de tarjeta profesional de carácter provisional para los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018, mediante el Acuerdo PCSJA22-11985

²⁰⁸ Acuerdo PCSJA24-12163 del 9 de abril de 2024 que establece el reglamento para la presentación del Examen de Estado y en el párrafo del artículo 4 dispone que “[l]os examinandos podrán consultar las particularidades del Examen de Estado para Abogados en el documento anexo, Guía de Orientación, el cual establece la estructura del Examen, la modalidad de aplicación, el tipo de pregunta, conductas prohibidas y los demás aspectos referidos en este acto administrativo [...]”.

del 29 de agosto de 2022. Aunque este fue derogado expresamente por el Acuerdo PCSJA24-12162 del 9 de abril de 2024, el nuevo acuerdo también prevé, en su artículo transitorio 11, la categoría de tarjeta profesional provisional con vigencia hasta la publicación final de los resultados de la prueba. Por eso, como se advirtió antes, el primer acuerdo será objeto de examen en tanto previó por primera vez la categoría de tarjeta profesional provisional, mientras que el Acuerdo PCSJA24-12162 del 9 de abril de 2024 se analizará también porque guarda identidad de regulación y presenta los mismos inconvenientes de constitucionalidad del primer acuerdo, a los que se hará referencia enseguida.

221. Para la Sala, la expedición de una tarjeta profesional con vigencia hasta la publicación final de los resultados de la primera prueba del examen, y, con ello, el hecho de que a los destinatarios de estas tarjetas se les habilitara el ejercicio de la profesión de manera provisional y no definitiva, por no haber presentado un examen que aún no había sido implementado, implicó, por una parte, (i) una extralimitación de las competencias del C. S. de la J. y (ii) por otra, una restricción injustificada de la libertad de ejercer la profesión, por lo demás con graves implicaciones para la seguridad jurídica, el principio de confianza legítima y el acceso de la ciudadanía a la administración de justicia.

222. En cuanto a lo primero, la Corte considera que la expedición de una tarjeta profesional con carácter provisional terminó estableciendo una nueva categoría de tarjeta que, aunque habilita para ejercer la representación de las personas en cualquier trámite que requiera de abogado, acredita su idoneidad profesional de manera temporal y supeditada a la condición de aprobar el Examen de Estado. Para la Sala, esta actuación del C. S. de la J. implicó una extralimitación en sus competencias constitucionales y legales, pues el establecimiento de una tarjeta profesional con las características mencionadas -y, a la postre, de un tipo de “abogados provisionales”- está reservado al Legislador, tal como se expuso en las consideraciones de esta providencia.

223. En efecto, dicha competencia no está prevista en los artículos 256 y 257 de la Constitución que establecen las atribuciones y funciones del C. S. de la J. Asimismo, el numeral 20 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 se refiere a la competencia de dicha entidad para **expedir** la tarjeta profesional, “previa verificación de los **requisitos señalados por la ley**”. Por su parte, el Decreto 196 de 1971, que fue expedido en uso de facultades extraordinarias, consagra dos categorías adicionales a la tarjeta profesional, la licencia provisional y la licencia temporal, pero, como se explicó en las consideraciones de este fallo,

ambas categorías se refieren a supuestos muy diferentes a los previstos por el C. S. de la J. para la expedición de las tarjetas profesionales provisionales. Esto implica que el mencionado decreto tampoco habilita al C. S. de la J. para la expedición de una tarjeta provisional como la consagrada en el Acuerdo de 2022 y, posteriormente, en el Acuerdo PCSJA24-12162 del 9 de abril de 2024. Sumado a ello, la Ley 1905 de 2018, de relevancia directa en este caso, no incluyó en ninguno de sus artículos la posibilidad de expedir una tarjeta profesional provisional, justamente porque el Legislador no contempló la circunstancia de que el Examen de Estado no se implementara a tiempo.

224. La Sala insiste en que esta nueva categoría de tarjeta, a diferencia de la tarjeta profesional definitiva, (i) no habría sido creada en virtud de una norma con rango de ley y (ii) acreditaría la idoneidad profesional sólo temporalmente, desde su expedición hasta la publicación final de los resultados de la primera aplicación del Examen de Estado, que aún es una fecha incierta. Además, como se expuso antes, la tarjeta profesional provisional tampoco puede clasificarse en las otras dos categorías de documento consagradas en el Decreto 196 de 1971, esto es, la licencia provisional o la licencia temporal.

225. Con respecto a esta última categoría de licencia temporal, que generó la confusión descrita en los antecedentes del tercer expediente acumulado en este trámite, la Corte precisa que, a diferencia de la tarjeta profesional provisional, dicha licencia temporal (i) fue creada en virtud de un decreto con fuerza de ley (Decreto 196 de 1971); (ii) limita las actuaciones a supuestos específicos que se traducen en controversias de única instancia o de mínima y menor cuantía; (iii) tiene una vigencia determinada (hasta por dos años improrrogables, contados desde que la persona termina sus estudios de derecho), una fecha de caducidad cierta que incluso se debe indicar expresamente en la respectiva licencia (artículo 32 del Decreto 196 de 1971), mientras que la vigencia de la tarjeta provisional está supeditada, como ya se explicó, a la fecha de publicación final de resultados de la primera prueba, que es una fecha incierta.

226. De conformidad con lo dicho hasta aquí, la Sala comparte el argumento de la Subsección B, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el fallo de tutela de segunda

instancia del 7 de marzo de 2023, dentro del proceso con radicado 11001-03-15-000-2022-03874-01²⁰⁹. Según esta providencia:

“[...] no era posible para la entidad accionada [el Consejo Superior de la Judicatura] crear o disponer modalidades de tarjeta profesional de abogados, **que no se encuentran expresamente reguladas en la ley**, máxime cuando tal aspecto no fue previsto ni desarrollado por el legislador en la Ley 1905 de 2018, por lo que resulta que conceder este tipo de documentos **se convierte en una restricción para el particular que carece de fundamento legal**”²¹⁰ (resaltado fuera del texto original).

227. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el derecho fundamental a escoger libremente y ejercer profesión u oficio, la Sala considera que este se restringió de manera injustificada y desproporcionada con la expedición de tarjetas profesionales provisionales, por las siguientes razones.

228. En primer lugar, para la Corte es claro que la Ley 1905 de 2018 ciertamente dispuso que para el ejercicio de la profesión de abogado el graduado estaba en el deber de acreditar, además de los requisitos previstos en otras normas legales vigentes, la certificación de la aprobación del Examen de Estado “que para el efecto **realice** el Consejo Superior de la Judicatura”²¹¹ (énfasis fuera del texto original). Si bien esta norma entró en vigor a partir de su promulgación el 28 de junio de 2018²¹², de su contenido literal se entiende que la exigibilidad de este último requisito está supeditada a que el C. S. de la J. efectivamente realice el examen. Se trata, entonces, de un “requisito-condición” que sólo puede ser exigible cuando dicha condición se satisface. En el caso bajo análisis esto se traduce en un problema de **eficacia jurídica** o **aplicabilidad** de la ley, entendida como “la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, o al menos sea susceptible de hacerlo”²¹³.

²⁰⁹ En este fallo de segunda instancia, que constituye un precedente relevante para la controversia que ocupa a la Sala Plena, el Consejo de Estado consideró que el C. S. de la J vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al trabajo, al libre ejercicio de la profesión y a los principios de igualdad y confianza legítima del accionante, al expedirle una tarjeta profesional con vigencia provisional. El Consejo de Estado le ordenó a la entidad accionada expedirle al accionante una tarjeta profesional definitiva, sin exigirle el requisito de aprobación del Examen de Estado. También en este fallo el Consejo de Estado conminó al C. S. de la J. para estructurar y practicar el referido examen antes del 30 de septiembre de 2023.

²¹⁰ Subsección B, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, fallo de tutela de segunda instancia del 7 de marzo de 2023, radicado 11001-03-15-000-2022-03874-01, consejero ponente: César Palomino Cortés.

²¹¹ Ley 1905 de 2018, artículo 1º.

²¹² Diario Oficial 50.368 del 28 de junio de 2018.

²¹³ Sentencia C-443 de 1997.

229. En este sentido, la Corte considera que si para el momento en que una persona, en principio destinataria de la Ley 1905 de 2018, obtuvo su título de abogado y solicitó la tarjeta profesional no existía siquiera la posibilidad de inscribirse a la presentación del Examen de Estado, **la norma que dispone el requisito de aprobación de la prueba no era susceptible de producir efectos jurídicos** y, en esa medida, era inexigible e ineficaz, en aplicación del principio general del derecho según el cual nadie está obligado a lo imposible. Esta posibilidad de inscripción al Examen de Estado sólo se habilitó a partir del 26 de diciembre de 2023²¹⁴.

230. En este punto, la Corte también pone de relieve que a la conducta del C. S. de la J. se sumó la falta de previsión legislativa de presupuestos o reglas suficientes para la implementación del Examen de Estado, lo que contribuyó a que el requisito dispuesto en la Ley 1905 de 2018 no fuera susceptible de cumplir con anterioridad al 26 de diciembre de 2023. Esa falta de previsión legislativa generó, además, incertidumbre y poca claridad sobre cómo se aplicaría el Examen de Estado, y afectó también con ello la confianza legítima de los destinatarios de la mencionada ley.

231. En segundo lugar, la Corte reconoce que en el caso bajo examen hay varios intereses en juego. Por un lado, el interés general de garantizar la probidad y calidad en el ejercicio de la profesión de la abogacía, que busca satisfacerse, entre otras herramientas, con el requisito de aprobación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018. Por otro lado, el derecho fundamental a escoger libremente y ejercer la profesión sin limitaciones injustificadas, unido al interés general en el acceso a la administración de justicia y la vigencia del principio de confianza legítima de los ciudadanos que contrataron los servicios profesionales de abogados con tarjeta provisional.

232. En un ejercicio de ponderación de estos intereses, la Sala reitera la importancia que reviste la implementación de la prueba dispuesta en la Ley 1905, y constata que el requisito de aprobación del Examen de Estado persigue, sin duda, una finalidad no sólo legítima, sino además imperiosa, como es la de mejorar la calidad en el ejercicio de la abogacía y fortalecer la probidad de los abogados en un Estado Social de Derecho.

²¹⁴ Según la convocatoria realizada por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PCSJA23-12127 del 22 de diciembre de 2023.

233. No obstante, y como se explicó antes, este requisito de aprobación del examen de Estado es inexigible para quienes, al momento de solicitar su tarjeta profesional, no pudieron satisfacerlo ante la inexistencia del referido examen. Si bien estas personas en principio eran destinatarias de la Ley 1905 de 2018, dicha ley no era susceptible de producir efectos jurídicos para ellas, lo que implica que los requisitos exigibles para la expedición de su tarjeta profesional sean aquellos existentes antes de la entrada en vigor de la mencionada ley.

234. A lo anterior se suma la carga desproporcionada que para estas personas ha implicado afrontar que se imponga una anotación sobre la vigencia de su tarjeta profesional, pese a que el Examen de Estado no les fue practicado al obtener su título profesional y solicitar la tarjeta, sin que esta última circunstancia les fuera atribuible a ellos.

235. En este sentido, por ejemplo, y aunque el C. S. de la J. considera que los alcances de la tarjeta profesional provisional están claros, al igual que las diferencias con respecto a la licencia temporal, el tercer expediente acumulado en este trámite revela que se ha generado confusión entre la tarjeta provisional y la licencia temporal y se ha limitado el ejercicio de la profesión al impedir que un abogado actúe en un proceso para el cual se encuentra habilitado.

236. Por otro lado, y tanto o más grave, resulta el impacto de la expedición de una tarjeta profesional provisional sobre el acceso a la administración de justicia de los ciudadanos que contrataron los servicios profesionales de abogados con tarjeta provisional, en el caso en que estos llegaran a perder el examen y les fuera removida la tarjeta, como pasa a explicarse.

237. En efecto, los propios accionantes y varios de los intervinientes en este trámite se preguntaron qué pasaría en el supuesto en que un abogado con tarjeta profesional provisional fuera apoderado en un proceso judicial y, en medio del trámite, reprobara el Examen de Estado²¹⁵.

²¹⁵ V., expediente digital, archivos RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf, p. 9; Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf, p. 5; 20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf, p. 5.

238. Contrario a lo sugerido por una de las universidades intervinientes²¹⁶, en el sentido de que lo razonable sería que la vigencia de la tarjeta provisional se mantuviera hasta la acreditación de la aprobación del examen, para que los trámites en curso no se vean interrumpidos ni los derechos de los representados se afecten, la solución dada por el C. S. de la J. fue la siguiente:

“[...] el no superar la prueba de Estado tiene como consecuencia que la tarjeta profesional de abogado provisional **pierda vigencia y por ende el abogado no pueda continuar como apoderado en algún proceso judicial** al no cumplir con los requisitos necesarios conforme a la Ley 1905 de 2018 para acceder a la tarjeta profesional de abogado que le permita representar a terceros como lo ordena la misma Ley”²¹⁷ (resaltado por fuera del texto original).

239. De esta manera, la pérdida de vigencia de la tarjeta profesional ante la reprobación del examen, con la consecuente imposibilidad de que el abogado continúe siendo apoderado en el proceso judicial, trunca el acceso a la administración de justicia para el ciudadano que lo contrató, y lesiona principios importantes como el de la celeridad procesal. Esta situación afecta también de manera grave la confianza legítima del ciudadano en el Estado que acreditó la idoneidad profesional de un abogado, para luego revertir esa acreditación y dejar incluso en duda la validez de las actuaciones realizadas por este durante el trámite procesal²¹⁸. Lo descrito hasta aquí podría desembocar también en una oleada de solicitudes de nulidad por falta de defensa técnica en el proceso, con un impacto muy fuerte en los niveles de congestión judicial, en desmedro del derecho a la tutela judicial efectiva y de la eficacia y celeridad en la administración de justicia.

240. Este impacto, además, puede tener unas dimensiones considerables si se tiene en cuenta que, como lo señaló el C. S. de la J. en respuesta al primer auto de pruebas²¹⁹, tan sólo del 29 de agosto de 2022 al 16 de junio de 2023 (esto es, en menos de un año) ya había expedido 583 tarjetas profesionales de carácter provisional.

²¹⁶ Expediente digital, archivo 20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf, p. 5.

²¹⁷ Expediente digital, archivo 3.2 Respuesta Final.pdf, p. 7.

²¹⁸ Esto podría generar una “avalancha” de solicitudes de nulidad por falta de defensa técnica en el proceso, con un impacto muy fuerte en los niveles de congestión judicial, en desmedro de la eficacia y celeridad en la administración de justicia.

²¹⁹ Expediente digital, archivo 230620 Respuesta Corte Cnal (1) (1).pdf, p. 4.

241. Sumado a todo lo dicho hasta aquí, la incertidumbre frente a la fecha en que se publicarán los resultados finales de la primera prueba del Examen de Estado profundiza la vulneración del derecho fundamental a escoger libremente y ejercer profesión, así como del principio de confianza legítima y el acceso de la ciudadanía a la administración de justicia, pues ni el abogado con tarjeta provisional ni quien contrató sus servicios tendrán certeza sobre la fecha en la que, de reprobarse el examen, la tarjeta profesional perderá su vigencia.

242. En virtud de estas consideraciones, para el caso particular de quienes en principio eran destinatarios de la Ley 1905, pero al solicitar su tarjeta profesional no pudieron satisfacer el requisito de aprobación del examen ante la inexistencia de dicha prueba, el interés derivado de la exigencia de tal requisito necesariamente debe ceder ante la grave afectación del derecho fundamental a escoger libremente y ejercer profesión, el principio de confianza legítima y el acceso de la ciudadanía a la administración de justicia. Esta pugna de intereses no se presenta, en cambio, frente a aquellos destinatarios de la Ley 1905 de 2018 que presentaron su solicitud de tarjeta profesional a partir del 26 de diciembre de 2023, esto es, cuando ya el C. S. de la J. había activado la posibilidad de cumplimiento del requisito. Para este grupo de personas, la norma que dispone el requisito de aprobación de la prueba tiene eficacia jurídica o aplicabilidad en tanto es susceptible de producir efectos jurídicos y, en esa medida, dicho requisito les es exigible.

243. En conclusión, la creación y expedición de una tarjeta profesional que habilitó para algunos abogados el ejercicio de la profesión de manera provisional y no definitiva, por no haber presentado un examen que aún no había sido implementado, es contraria a la Constitución en tanto implica: (i) una extralimitación de las competencias del C. S. de la J. en un asunto que tiene reserva de ley y (ii) una restricción injustificada a la libertad de ejercer la profesión, por lo demás con graves implicaciones para la seguridad jurídica, el principio de confianza legítima y el acceso de la ciudadanía a la administración de justicia.

244. En esta medida, y como se mostró antes, no es de recibo el argumento planteado por el C. S. de la J. en los tres procesos de tutela objeto de revisión, en el sentido de que la expedición de una tarjeta provisional hizo que se configurara un hecho superado en tanto cesó la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los accionantes y se satisficieron sus pretensiones. Como acaba de demostrar la Sala, la expedición de estas tarjetas

profesionales provisionales vulneró y continúa vulnerando los derechos fundamentales de los abogados que las recibieron, así como el principio de confianza legítima y el acceso de la ciudadanía a la administración de justicia.

245. Las razones planteadas arriba llevarán a la Sala a conceder el amparo invocado por los accionantes e inaplicar por inconstitucional el artículo 11 transitorio del Acuerdo PCSJA24-12162 del 9 de abril de 2024 del C. S. de la J.²²⁰ que prevé la categoría de tarjeta profesional provisional para los destinatarios de la Ley 1905 de 2018.

246. En consecuencia, la Sala ordenará al C. S. de la J. expedirle a los accionantes la tarjeta profesional de abogado con carácter definitivo y sin la exigencia de aprobación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018. Mientras el C. S. de la J. expide las tarjetas profesionales definitivas a los accionantes y las personas cobijadas con los efectos *inter pares* de esta providencia, se entenderá que las tarjetas profesionales provisionales que actualmente portan tienen carácter de permanentes. Lo anterior, bajo el entendido de que para estas personas, como ya se advirtió, los requisitos eficaces y factibles de satisfacer al momento de hacer la solicitud de su tarjeta profesional de abogados eran los previstos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1905 de 2018. En esta medida, cuando dichas personas solicitaron su tarjeta profesional satisfacían todos los requisitos aplicables en ese momento para obtener su tarjeta profesional de abogados con carácter *permanente*. Esta decisión respeta, además, el acceso a la administración de justicia y la confianza legítima de los ciudadanos que han sido o están siendo representados por estos abogados.

247. Además, la Sala, con el fin de proteger el derecho a la igualdad, otorgará efectos *inter pares* a esta decisión, y en virtud de ellos dispondrá que estas mismas órdenes deberán cumplirse frente a: (i) todas aquellas personas graduadas del pregrado en Derecho y destinatarias de la Ley 1905 de 2018 a quienes el Consejo Superior de la Judicatura hubiere expedido tarjeta profesional provisional y que presentaron la solicitud de tarjeta antes de las cero horas (0:00) del 26 de diciembre de 2023, fecha en la cual dicha entidad abrió las inscripciones para la primera aplicación del Examen de Estado, y (ii) todas las personas graduadas del pregrado en Derecho y destinatarias de la Ley 1905 de 2018 que presentaron la solicitud de tarjeta profesional antes de

²²⁰ Como se advirtió antes, este acuerdo, en su artículo 12, derogó expresamente el Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022, que en los párrafos transitorios 1°, 2° y 3° de su artículo 2° previó por primera vez la categoría de tarjeta profesional provisional.

las cero horas (0:00) del 26 de diciembre de 2023, siempre y cuando satisfagan los demás requisitos vigentes para la expedición de la tarjeta profesional.

248. Para extender los efectos de la decisión a las personas señaladas, la Corte tiene en cuenta que estas, al igual que los accionantes, al momento de graduarse del pregrado en Derecho y presentar su solicitud de tarjeta profesional, estaban imposibilitadas para satisfacer el requisito de aprobación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018, pero acreditaban todos los demás requisitos vigentes. En efecto, como ya se indicó, antes del 26 de diciembre de 2023, el C. S. de la J. no había habilitado la inscripción para la primera prueba del examen, lo que implica que materialmente el requisito de aprobación del mencionado examen era imposible de cumplir y, en esa medida, inexigible, en aplicación del principio general del derecho según el cual nadie está obligado a lo imposible.

249. La Sala encuentra que la situación es distinta, en cambio, frente a las personas destinatarias de la Ley 1905 que presentaron la solicitud de tarjeta profesional a partir del 26 de diciembre de 2023. Para la Corte, la habilitación que el Consejo Superior de la Judicatura hizo de las inscripciones para la primera convocatoria del examen, acompañada de la indicación de una fecha determinada para la realización de esa primera aplicación de la prueba (26 de mayo de 2024), activó la posibilidad del cumplimiento del requisito y, con ello, su eficacia jurídica y exigibilidad. Eso explica por qué la Corte, en principio, no extenderá a estas personas los efectos *inter pares* de esta decisión.

250. Mientras el C. S. de la J. expide las tarjetas profesionales definitivas a los accionantes y las personas cobijadas con los efectos *inter pares* de esta providencia, las tarjetas profesionales provisionales que actualmente portan tienen carácter de permanentes. Lo anterior, bajo el entendido de que para estas personas, como ya se advirtió, los requisitos eficaces y factibles de satisfacer al momento de hacer la solicitud de su tarjeta profesional de abogados eran los previstos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1905 de 2018. En esta medida, cuando dichas personas solicitaron su tarjeta profesional satisfacían todos los requisitos aplicables en ese momento para obtener su tarjeta profesional de abogados con carácter *permanente*. La decisión respeta, además, el acceso a la administración de justicia y la confianza legítima de los ciudadanos que han sido o están siendo representados por estos abogados.

251. Ahora bien, bajo el entendido de que el C. S. de la J. no ha actuado con la debida diligencia en el proceso de creación e implementación del Examen de Estado, tal como se mostró antes, y para evitar futuras vulneraciones de derechos fundamentales, la Corte ordenará al Consejo Superior de la Judicatura que, si al 30 de mayo de 2024 no se ha llevado a cabo la aplicación de la primera prueba del Examen de Estado, deberá expedir la tarjeta profesional definitiva a todas las personas admitidas como inscritas al examen²²¹, siempre y cuando satisfagan los demás requisitos vigentes para la expedición de la tarjeta profesional. Esto, en el evento en que la no realización del examen sea atribuible a las entidades a cargo de su aplicación.

252. También la Corte prevendrá a la entidad accionada para que en adelante se abstenga de incurrir en acciones u omisiones que generen nuevas vulneraciones de derechos fundamentales como las que dieron mérito al amparo concedido.

253. En este punto cabe aclarar que la petición elevada a esta Sala por la Secretaría de Movilidad de Bogotá, en el sentido de revocar el numeral tercero del resolutivo del fallo de primera instancia proferido en el trámite cuyo accionante es José Humberto Gómez Herrera²²², queda sin fundamento. En este numeral se exhortaba al secretario de movilidad para que en adelante le permitiera ejercer como apoderados a los abogados destinatarios de la Ley 1905 que tienen tarjeta profesional provisional²²³. Toda vez que a estas personas les será expedida tarjeta definitiva en virtud del efecto *inter pares* de esta decisión, el exhorto cuestionado por la Secretaría de Movilidad de Bogotá pierde vigencia.

Aclaración final

254. Según las pruebas recaudadas en el trámite de revisión, para la Sala Plena es claro que existe disparidad de criterios al momento de definir cuándo se entiende que una persona comienza sus estudios de pregrado en Derecho, a efectos de establecer si es o no destinataria de la Ley 1905 de 2018. No se trata, por tanto, de un asunto secundario, sino fundamental para que la aplicación de la ley resulte respetuosa del principio de igualdad.

²²¹ De conformidad con la convocatoria realizada por el C. S. de la J. mediante el Acuerdo PCSJA23-12127 del 22 de diciembre de 2023.

²²² Expediente digital, archivo 202451000026421.pdf, p. 16.

²²³ Expediente digital, archivo 83_11001031500020220531500-(2023-4-13 15-1-58)-15158-82.

255. Por citar sólo un ejemplo de esta disparidad de criterios, una de las universidades intervinientes señaló que en el supuesto en que una persona se matriculó para el programa de Derecho en esa institución el día 29 de junio de 2018 o algún día posterior, pero venía de traslado desde otra institución, con lo cual contaba ya con algunos semestres o cursos adelantados y homologados, la cobijaría la Ley 1905 de 2018 porque aunque contaba con la calidad de estudiante de un programa de Derecho antes de la vigencia de la ley, “de cualquier modo, esta condición se perdió y la adquirió nuevamente en otra institución, cuando ya había iniciado la vigencia de la ley”²²⁴. Este criterio resulta contrario al expresado por otras universidades intervinientes y por el C. S. de la J. en su respuesta²²⁵, en la que se entiende que el inicio de la carrera de Derecho corresponde a la fecha en que el estudiante comenzó dicho pregrado en la universidad de origen y no en la universidad que posteriormente lo recibe.

256. En esta medida, la Sala considera oportuno condensar y unificar estos criterios para evitar la disparidad que se ha venido presentando. Para ello, tomará como referente algunas de las respuestas del C. S. de la J. Así, se entenderá que:

- (i) La fecha en que un estudiante comienza su carrera de Derecho será determinada por la respectiva institución de educación superior, en virtud de la autonomía universitaria²²⁶.
- (ii) No es destinatario de la Ley 1905 de 2018 el estudiante que comenzó el pregrado en Derecho antes de la entrada en vigor de la Ley 1905 de 2018, pero solicitó traslado a otra universidad después de la promulgación de esta ley y la universidad receptora le homologó créditos cursados en el programa de Derecho de la universidad de origen. En este caso se entiende que el estudiante comenzó sus estudios de Derecho en la universidad de origen.

²²⁴ Expediente digital, archivo Oficio CORTE CONSTITUCIONAL.pdf, p. 2.

²²⁵ Expediente digital, archivo 20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf, pp. 2-3.

²²⁶ En este sentido, el Ministerio de Educación, en respuesta al primer auto de pruebas dentro del trámite de la referencia indicó que “es autonomía de las instituciones de educación superior determinar en qué momento se entiende que una persona adquiere la calidad de estudiante”. V. expediente digital, archivo 2023-EE-148640-Comunicacion Enviada-10426141.pdf, p. 2.

- (iii) Es destinatario de la Ley 1905 de 2018 el estudiante que comenzó a cursar el pregrado en Derecho con posterioridad a la promulgación de la Ley 1905 de 2018, pero la universidad respectiva le reconoció créditos cursados en otros programas académicos diferentes al de Derecho antes de la entrada en vigor de la ley.
- (iv) No es destinatario de la Ley 1905 de 2018 el extranjero que convalidó su título de Derecho en Colombia y solicita tarjeta profesional, pero comenzó sus estudios de Derecho en la institución extranjera antes de la entrada en vigor de la Ley 1905 de 2018.
- (v) Es destinatario de la Ley 1905 de 2018 el extranjero que convalidó su título de Derecho en Colombia y solicita tarjeta profesional, pero comenzó sus estudios de Derecho en la institución extranjera después de la entrada en vigor de la Ley 1905 de 2018.
- (vi) Toda vez que el C. S. de la J. ya habilitó las inscripciones al Examen de Estado, los graduados que a partir de la fecha de apertura de inscripciones (26 de diciembre de 2023) soliciten la expedición de su tarjeta profesional, pero consideren que no son destinatarios de la Ley 1905 de 2018 y, por ello, no deben acreditar la aprobación de dicho examen, deberán presentar el certificado de la universidad en el que se indique la fecha de inicio de su pregrado en Derecho. En los casos del numeral (ii), el certificado deberá ser expedido por la universidad de origen²²⁷.

Síntesis de la decisión

257. En esta oportunidad, la Sala Plena revisó tres expedientes de tutela acumulados de tres personas que se graduaron del pregrado en Derecho y solicitaron su tarjeta profesional en el año 2022. Estas personas, en principio, serían destinatarias de lo dispuesto en la Ley 1905 de 2018, que estableció el Examen de Estado como requisito adicional para la obtención de la tarjeta profesional de abogado. Dicha ley le encomendó la creación e implementación de la prueba al Consejo Superior de la Judicatura, pero a la

²²⁷ Esto último, de conformidad con lo advertido por una de las universidades intervinientes, en cuanto a la imposibilidad de que una universidad certifique la fecha en que una persona inició el pregrado en Derecho en otra institución. En este sentido, la universidad interviniente afirmó que su institución “no puede expedir certificado alguno en el que se señale el programa del cuál proviene o el año de ingreso por primera vez al pregrado en Derecho en otra institución” (Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf, p. 2).

fecha de la solicitud de los accionantes e incluso de esta providencia, no se había materializado la primera aplicación del mencionado examen.

258. Ante la solicitud de los demandantes, y como solución temporal, el Consejo Superior de la Judicatura les expidió unas tarjetas profesionales provisionales, con vigencia hasta la publicación de los resultados de la primera prueba. Los demandantes, sin embargo, consideraron que el Consejo Superior de la Judicatura vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y al libre ejercicio de la profesión, pues para obtener una tarjeta profesional definitiva no se puede exigir un requisito que materialmente no pueden cumplir, esto es, la presentación de un examen que dicha institución no ha implementado ni menos aplicado. Por otro lado, los accionantes insistieron en que la tarjeta profesional provisional los ha afectado en el ejercicio de su actividad profesional.

259. A partir de los hechos descritos, la Sala formuló el siguiente problema jurídico: ¿vulnera el Consejo Superior de la Judicatura el derecho a la libre elección y ejercicio de la profesión, al expedir una tarjeta profesional provisional a algunos abogados, en principio destinatarios de una ley que creó un examen de Estado como requisito adicional para el ejercicio de la profesión de abogado, cuando dicho examen no se ha implementado?

260. Para resolver el problema jurídico referido, la Corte (i) resaltó la relevancia del Examen de Estado para mejorar la calidad en el ejercicio de la abogacía y fortalecer la probidad de los abogados en un Estado Social de Derecho; (ii) presentó un recorrido por la evolución normativa de la tarjeta profesional de abogado en Colombia; (iii) reiteró su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a elegir profesión u oficio y sus dos dimensiones: elección y ejercicio; (iv) analizó la garantía de reserva de ley frente a los requisitos de idoneidad profesional; (v) se refirió al principio de confianza legítima de los ciudadanos frente a las actuaciones del Estado; (vi) explicó los alcances de la excepción de inconstitucionalidad, según la jurisprudencia de la Corte; y (vii) expuso en qué consisten los efectos *inter pares* de las órdenes proferidas por la Corte en revisión de tutelas. Finalmente, con sujeción a las consideraciones generales, la Sala abordó el análisis de los casos concretos.

261. La Corte observó que el Consejo Superior de la Judicatura no actuó con la debida diligencia respecto de su deber de crear e implementar el examen de Estado regulado en la Ley 1905 de 2018. La Corte puso de presente que han transcurrido casi seis años desde la promulgación de la Ley 1905 de 2018 sin

que el Consejo Superior de la Judicatura haya dado efectivo cumplimiento a la obligación allí dispuesta de realizar el mencionado Examen de Estado.

262. La Sala también encontró que el Consejo Superior de la Judicatura, ante su propia omisión en la implementación del Examen, optó por expedirles a los graduados destinatarios de la Ley 1905 de 2018 unas tarjetas profesionales de carácter provisional, con vigencia hasta la publicación final de los resultados de la primera prueba. Para este Tribunal, el hecho de que a tales personas se les habilitara el ejercicio de la profesión de manera provisional y no definitiva, por no haber presentado un examen que aún no había sido implementado implicó (i) una extralimitación de las competencias del Consejo Superior de la Judicatura y (ii) una restricción injustificada de la libertad de ejercer la profesión, por lo demás con graves implicaciones para la seguridad jurídica, el principio de confianza legítima y el acceso de la ciudadanía a la administración de justicia.

263. Estas razones llevaron a la Corte a conceder el amparo invocado por los accionantes e inaplicar por inconstitucional el artículo 11 transitorio del Acuerdo PCSJA24-12162 de 9 de abril de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura que prevé la categoría de tarjeta profesional provisional para los destinatarios de la Ley 1905 de 2018.

264. En consecuencia, la Corte ordenó al Consejo Superior de la Judicatura expedir a los accionantes la tarjeta profesional de abogado con carácter definitivo y sin la exigencia de aprobación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018. La Corte otorgó efectos *inter pares* a esta decisión, y en virtud de ellos resolvió que estas mismas órdenes deberán cumplirse frente a: (i) todas aquellas personas graduadas del pregrado en Derecho y destinatarias de la Ley 1905 de 2018 a quienes el Consejo Superior de la Judicatura hubiere expedido tarjeta profesional provisional y que presentaron la solicitud de tarjeta antes de las cero horas (0:00) del 26 de diciembre de 2023, fecha en la cual dicha entidad abrió las inscripciones para la primera aplicación del Examen de Estado, y (ii) todas las personas graduadas del pregrado en Derecho y destinatarias de la Ley 1905 de 2018 que presentaron la solicitud de tarjeta profesional antes de las cero horas (0:00) del 26 de diciembre de 2023, siempre y cuando satisfagan los demás requisitos vigentes para la expedición de la tarjeta profesional.

265. La Corte también ordenó al Consejo Superior de la Judicatura que, si al 30 de mayo de 2024 no se ha llevado a cabo la aplicación de la primera

prueba del Examen de Estado, deberá expedir la tarjeta profesional definitiva a todas las personas admitidas como inscritas al examen, siempre y cuando satisfagan los demás requisitos vigentes para la expedición de la tarjeta profesional. Esto, en el evento en que la no realización del examen sea atribuible a las entidades a cargo de su aplicación. También la Corte previno a la entidad accionada para que en adelante se abstenga de incurrir en acciones u omisiones que generen nuevas vulneraciones de derechos fundamentales como las que dieron mérito al amparo concedido.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de tutela proferido en segunda instancia por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 5 de diciembre de 2022, que a su vez confirmó el fallo proferido por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 6 de septiembre de 2022. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental a escoger libremente y ejercer profesión u oficio, de Gustavo Adolfo Grajales Granada.

Segundo.- REVOCAR el fallo de tutela de única instancia proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 26 de enero de 2023. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental a escoger libremente y ejercer profesión u oficio, de Giovanni López Giraldo.

Tercero.- REVOCAR el numeral primero y parcialmente el numeral segundo del fallo de tutela proferido en segunda instancia por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 23 de marzo de 2023, que a su vez confirmó parcialmente el fallo proferido por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 3 de noviembre de 2022. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental a escoger libremente y ejercer profesión u oficio, de José Humberto Gómez Herrera. En todo lo

demás, **CONFIRMAR** el fallo de segunda instancia, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

Cuarto.- DESVINCULAR del presente trámite al Ministerio de Educación Nacional, al Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Secretaría de Gobierno de Bogotá y al Ministerio de Justicia y del Derecho por falta de legitimación en la causa por pasiva, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Quinto.- INAPLICAR por inconstitucional el artículo 11 transitorio del Acuerdo PCSJA24-12162 de 9 de abril de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura que prevé la categoría de tarjeta profesional provisional para los destinatarios de la Ley 1905 de 2018, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

Sexto.- ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a expedir a los señores Gustavo Adolfo Grajales Granada, Giovanni López Giraldo y José Humberto Gómez Herrera la tarjeta profesional de abogado con carácter definitivo y sin la exigencia de aprobación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018, conforme a lo dispuesto en esta providencia. Adicionalmente, la entidad accionada deberá eliminar cualquier referencia al carácter provisional de la tarjeta profesional de los accionantes en las respectivas actas de registro y certificados de vigencia. En virtud de los efectos *inter pares* de esta providencia, las mismas órdenes deberán cumplirse frente a (i) todas aquellas personas graduadas del pregrado en Derecho y destinatarias de la Ley 1905 de 2018, a quienes el Consejo Superior de la Judicatura hubiere expedido tarjeta profesional provisional, y que presentaron la solicitud antes de las cero horas (0:00) del 26 de diciembre de 2023 y (ii) todas las personas graduadas del pregrado en Derecho y destinatarias de la Ley 1905 de 2018 que presentaron la solicitud de tarjeta profesional antes de las cero horas (0:00) del 26 de diciembre de 2023, siempre y cuando satisfagan los demás requisitos vigentes para la expedición de la tarjeta profesional.

Séptimo.- ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que si al 30 de mayo de 2024 no se ha llevado a cabo la aplicación de la primera prueba del Examen de Estado dispuesto en la Ley 1905 de 2018, deberá expedir la tarjeta profesional definitiva a todas las personas que hayan sido admitidas como inscritas al examen, de conformidad con la convocatoria realizada mediante el

Acuerdo PCSJA23-12127 del 22 de diciembre de 2023, siempre y cuando satisfagan los demás requisitos para la expedición de la tarjeta profesional.

Octavo.- PREVENIR al Consejo Superior de la Judicatura para que en adelante se abstenga de incurrir en acciones u omisiones que pueden constituir incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales y que generen nuevas vulneraciones de derechos fundamentales como las que dieron mérito al amparo concedido en esta providencia.

Noveno.- Por Secretaría General realícense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Ausente con excusa

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

**ANEXO A LA SENTENCIA SU-128 DE 2024
SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS A LOS AUTOS DE PRUEBA
EXPEDIENTE T-9.201.808 AC**

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS AL AUTO DE PRUEBAS DEL 9 DE JUNIO DE 2023

Respuestas a las preguntas del resolutivo PRIMERO:

a) Desde su papel como orientador de la educación superior en el marco de la autonomía universitaria, sírvase indicar: ¿cuál es el fundamento normativo para determinar en qué fecha se entiende que un estudiante comienza su pregrado en Derecho?; a partir del marco jurídico aplicable, ¿qué incidencia tiene en la determinación de esta fecha las situaciones de transferencias internas, externas, convalidaciones de títulos extranjeros y cualquier otra circunstancia que deba ser tomada en consideración?

Ministerio de Educación Nacional:

“Frente a la consulta relacionada con el marco normativo que permite determinar la fecha en que un estudiante inicia su formación en el nivel de pregrado de un programa académico, en este caso derecho, es preciso señalar que en virtud del principio de autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior tienen el derecho de darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

En tal sentido, es autonomía de las instituciones de educación superior determinar en qué momento se entiende que una persona adquiere la calidad de estudiante, y por supuesto, las situaciones administrativas o académicas que lo habilitan para recibir la formación correspondiente, es decir, las instituciones pueden determinar qué debe acreditar una persona para considerarse estudiante activo y matriculado, por lo que el Ministerio de Educación Nacional no puede señalar una fecha concreta en la que los estudiantes de cualquier institución de educación superior inician su formación, lo cual depende también del calendario académico que apruebe la autoridad académica – administrativa de la institución competente para esta tarea”²²⁸.

²²⁸ Expediente digital, archivo: “2023-EE-148640-Comunicacion Enviada-10426141.pdf_2023-EE-148640-1.pdf”, pp. 1-2.

b) En línea con la pregunta anterior, y teniendo en cuenta las mismas situaciones ahí descritas, ¿existen lineamientos desde el Ministerio de Educación para determinar cuándo debe entenderse que un estudiante comienza su pregrado en Derecho?; si existen, ¿cuál es el fundamento normativo de dichos lineamientos?

Ministerio de Educación Nacional:

“En concordancia con la respuesta anterior, el Ministerio de Educación Nacional no dicta lineamientos para señalar en qué momento una persona inicia su formación académica en programas de educación superior, puesto que no existe una disposición normativa que se refiera a esta materia de acuerdo con las disposiciones del artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992”²²⁹.

c) Si no existen tales lineamientos, ¿quién determina y certifica y con base en qué normas la fecha en que un estudiante comienza su pregrado en Derecho y cómo se garantiza que los criterios para establecer esa fecha sean homogéneos en las distintas instituciones de educación superior?

Ministerio de Educación Nacional:

“De acuerdo con el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y con los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, es autonomía de las instituciones de educación superior establecer (i) los criterios para obtener la calidad de estudiante y (ii) el calendario académico, por lo tanto, no es competencia del Ministerio de Educación Nacional establecer unos criterios homogéneos en las instituciones de educación superior para señalar que una persona adquiere la calidad de estudiante”²³⁰.

d) ¿El Ministerio de Educación cuenta con alguna herramienta que le permita conocer el número y la identidad de los estudiantes que comenzaron su pregrado en Derecho con posterioridad al 28 de junio de 2018?

Ministerio de Educación Nacional:

“La Resolución 20434 de 2016, modificada por la Resolución 19591 de 2017 establece en su artículo 3 que las instituciones de educación superior tienen el deber de presentar a través del Sistema nacional de información de la educación superior – SNIES, una serie de reportes periódicos sobre la población estudiantil en los que se detalla información como: estudiantes inscritos, estudiantes admitidos, estudiantes matriculados, graduados, etc., sin embargo, la información como número y documento de identidad de los

²²⁹ Ibidem, p. 2.

²³⁰ Idem.

estudiantes de las IES no se puede verificar en la consulta pública, en tal sentido, para conocer nombre y documento de identidad de las personas que iniciaron un pregrado en derecho después del 28 de junio de 2018 debe elevarse una consulta dirigida a la Subdirección de Desarrollo Sectorial, área de la Dirección de Fomento a la Educación Superior que administra la información del SNIES y que podrá atender la petición de acuerdo con las disposiciones de protección y tratamiento de datos correspondiente”²³¹.

Respuestas a las preguntas del resolutivo SEGUNDO:

a) ¿En qué fecha se celebró y cuál es el contenido del convenio interinstitucional con el C. S. de la J. para el diseño, construcción e implementación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2008?

ICFES:

“Para la implementación del examen de Estado definido en la Ley 1905, se establecieron tres fases: la primera fase comprende la definición conceptual, construcción y validación del marco de referencia. La segunda fase, que se encuentra en ejecución, se centra en la construcción de los ítems y la definición del modelo operativo de la aplicación, y la tercera fase será la aplicación del examen, que está definida para el año 2024.

Durante el año 2022, se suscribió y ejecutó el Contrato 055 entre el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) y el Consejo Superior de la Judicatura, el cual tenía por objeto la definición, construcción y validación del marco de referencia para la implementación del examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018. Esta primera etapa se denominó Fase I.

Para la vigencia 2023, se suscribió el Convenio Marco 009 de 2023 entre el Consejo Superior de la Judicatura y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – Icfes, para construir, aplicar, calificar, publicar los resultados y atender las reclamaciones del examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018 bajo las políticas, parámetros y lineamientos que defina el CS de la J. Este convenio se suscribió el día 22 de febrero de 2023.

En desarrollo del anterior Convenio Marco, se celebró el Contrato 010-2023, que tiene por objeto contratar el diseño, construcción y realización del ejercicio de validación cualitativa de los instrumentos de evaluación, con el fin de aplicar el examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018. Esta segunda etapa se denominó Fase II. El Contrato 010-2023 se suscribió el 22 de febrero de 2023.

²³¹ Idem.

Para la implementación de la Fase II, se delimitaron algunas actividades que permitirán dar cumplimiento al objeto contractual, así:

1. Construcción de los instrumentos de evaluación y guía de orientación.
2. Diseño de armado para el ejercicio de validación cualitativa.
3. Producción editorial: diseño gráfico, revisión ojo fresco, corrección de estilo.
4. Gestión previa para la aplicación del ejercicio cualitativo.
5. Aplicación del ejercicio de validación cualitativa.

La realización de la Fase III del convenio que tiene por objeto la realización del examen, calificación y publicación de resultados aún no se ha contratado, atendiendo a que la definición de las obligaciones que allí se incorporen tendrá relación directa con el desarrollo de la fase II del proyecto que se encuentra en ejecución”²³².

b) Sírvase describir cómo ha sido el desarrollo de dicho convenio, cuál es el cronograma detallado de ejecución y el porcentaje de cumplimiento.

ICFES:

“En la Fase I del proyecto, ejecutado en el año 2022, se construyó y validó el marco de referencia para la implementación del examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018.

Para la ejecución de la Fase II que comprende el diseño, construcción y realización del ejercicio de validación cualitativa de los instrumentos de evaluación, se han determinado una serie de actividades generales a desarrollarse para lograr el objetivo, las cuales son:

1. Construcción de los instrumentos de evaluación y guía de orientación.
2. Diseño de armado para el ejercicio de validación cualitativa.
3. Producción editorial: diseño gráfico, revisión ojo fresco, corrección de estilo.
4. Gestión previa para la aplicación del ejercicio cualitativo.
5. Aplicación del ejercicio de validación cualitativa.

El porcentaje de ejecución del Contrato derivado 010 de 2023 es del 40%, estando dentro del cronograma previsto. Dentro de esta ejecución se ha llevado a cabo la elaboración del Plan de Trabajo y Ruta Crítica; la realización de 9 talleres regionales de construcción de ítems y dos talleres de validación que corresponden a la actividad de Diseño y Construcción de Instrumentos de Evaluación; y el diseño y construcción de la Guía de Orientación del Examen. La fase III del convenio que tiene por objeto la realización del examen, calificación y publicación de resultados aún no se la contratado, atendiendo a

²³² Expediente digital: archivo: “202310031996-1.pdf”, pp. 3-4.

que la definición de las obligaciones que allí se incorporen tendrá relación directa con el desarrollo de la fase II del proyecto que se encuentra en ejecución”²³³.

c) De conformidad con la respuesta a la pregunta anterior, ¿en qué fecha se aplicará el primer Examen de Estado para los graduados del pregrado en Derecho, y en qué fecha se publicarán los resultados de esta primera prueba?

ICFES:

“La aplicación, calificación y publicación de los resultados de la prueba, Fase III, comprendida en el objeto del Convenio Marco 009 de 2013, aún no se ha contratado atendiendo a que la definición de las obligaciones que allí se incorporen tendrá relación directa con el desarrollo de la fase II del proyecto que se encuentra en ejecución”²³⁴.

d) ¿Cuántas convocatorias de este Examen de Estado y en qué meses se tienen previstas para cada año?

ICFES:

“(…) una vez inicie la Fase III se comunicará cuáles serán las fechas de aplicación de la prueba y las convocatorias para la misma”²³⁵.

e) Durante la ejecución del convenio interinstitucional, ¿qué espacios de información y de participación han tenido las facultades de Derecho del país y otros miembros de la sociedad civil?

ICFES:

“En desarrollo del convenio interadministrativo 055 de 2022 suscrito entre el Consejo Superior de la Judicatura y el Icfes, en el año 2022 se desarrolló la Fase I del proyecto que tuvo por objeto la preparación técnica de la prueba. Para la construcción del (i) objeto de la evaluación, (ii) la definición de las competencias a evaluar y (iii) las especificaciones del examen (afirmaciones, evidencias y tareas), en el marco de lo previsto por la Ley 1905 de 2018, el ICFES, con el acompañamiento del Consejo Superior de la Judicatura, realizaron diferentes mesas de trabajo regionales a las cuales se convocó a representantes de las Instituciones de Educación Superior, colegios y agremiaciones de abogados, Rama Judicial, Ministerios de Justicia y del Derecho y de Educación,

²³³ Ibidem, pp. 4-7.

²³⁴ Ibidem, p. 7.

²³⁵ Idem.

Cámaras de Comercio, entre otros. En total se realizaron 12 mesas de trabajo regionales en 11 ciudades capitales: Barranquilla, Bogotá (2 mesas), Cali, Bucaramanga, Medellín, Manizales, Popayán, Cartagena, Villavicencio, Pasto y Neiva, a las cuales se invitó a las instituciones de educación superior registradas en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES, del departamento y de los departamentos aledaños a la sede de realización de las mesas.

Los invitados de las instituciones de educación superior fueron los decanos, directores de programa y directores de consultorio jurídico. Es de anotar que de estos invitados 151 no asistieron a pesar de que algunos de ellos habían confirmado su asistencia. En total participaron 168 invitados que representaron 102 instituciones.

También se invitó a expertos y asesores de las siguientes entidades:

- Consejo Superior de la Judicatura
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Entidades con funciones Jurisdiccionales, de conciliación y arbitraje (Superintendencias, Cámaras de Comercio y otros)
- Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales
- Federaciones, colegios y agremiaciones de abogados a nivel nacional

(...) Adicionalmente, se realizó socialización a estudiantes de facultades de derecho del objeto y de las competencias definidas a evaluar en el Examen de Estado. Esta socialización se realizó el día 6 de diciembre de 2022 en el auditorio del Icfes y permitió dar a conocer el marco normativo, el objeto y competencias de la evaluación trabajadas en las mesas regionales, y contar con la percepción de los estudiantes frente a la claridad y coherencia de las competencias a evaluar y sus observaciones al respecto (...)²³⁶.

Respuestas a las preguntas del resolutivo CUARTO:

a) ¿Cuál es el fundamento normativo para determinar en qué fecha se entiende que un estudiante comienza su pregrado en Derecho?; ¿qué incidencia tiene en la determinación de esta fecha las situaciones de transferencias internas, externas, convalidaciones de títulos extranjeros y cualquier otra circunstancia que deba ser tomada en consideración?; ¿existen lineamientos desde el Ministerio de Educación para determinar cuándo debe entenderse que un estudiante comienza su pregrado en

²³⁶ Ibidem, pp. 7-9.

Derecho?, en caso de que así sea, ¿cuál es el fundamento normativo de esos lineamientos?

Consejo Superior de la Judicatura:

“El fundamento normativo para determinar la fecha en que comienza el pregrado se entiende dispuesta a partir del artículo 14 de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, el cual expresa que “Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de Educación Superior, además de los que señale cada institución, los siguientes: a) Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado del Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior”.

(...) De esta manera ha entendido el Consejo Superior de la Judicatura que la fecha de inicio está determinada por la fecha real programada por cada Universidad para iniciar el estudio de las materias que hacen parte del pénsum académico de Derecho de cada universidad, después de surtir el proceso de matrícula y así viene siendo informado por las respectivas instituciones universitarias”.

Añade el C.S. de la J. que este criterio lo aplican a las transferencias y convalidaciones de la siguiente forma: i) si se convalidaron materias de una carrera diferente a derecho, se toma la fecha de inicio del pregrado en derecho propiamente dicho; ii) si se convalidaron materias de derecho en otra universidad, se toma la fecha de inicio en la primera universidad; iii) si se convalidó el título desde otro país, se toma la fecha certificada por la universidad extranjera.

Señalaron no conocer lineamientos por parte del Ministerio de Educación al respecto²³⁷.

b) ¿Cuál ha sido el mecanismo o procedimiento utilizado por el Consejo Superior de la Judicatura para informarse sobre la fecha de comienzo del pregrado en Derecho de los graduados con posterioridad al 28 de junio de 2018?

Consejo Superior de la Judicatura:

“Como se refirió en párrafos anteriores, las universidades remiten periódicamente los reportes de sus graduados, sin embargo, el CSJ-URNA realiza requerimientos específicos en cada caso, y además, al menos una vez al mes, requiere a las diferentes Universidades del país de la carrera de derecho de todos los usuarios sobre los que no han enviado las fechas, informen a través del correo electrónico, las bases de datos que contienen esta

²³⁷ Expediente digital, archivo: “230620 Respuesta Corte Cnal (1) (1)-1.pdf”, pp. 1-3.

información, lo cual es revisado al momento de estudiar la solicitud de expedición de tarjeta profesional (...)"²³⁸.

c) ¿Cuál es el fundamento normativo de la competencia del C. S. de la J. para definir si expide una tarjeta profesional con carácter provisional o permanente?

Consejo Superior de la Judicatura:

“El fundamento normativo está contenido en el Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022, el cual contiene los lineamientos administrativos que el Consejo Superior de la Judicatura en el marco de sus competencias establecidas en el artículo 85 numeral 20 de la ley 270 de 1996 asumió en aras de brindar lineamientos y dar cumplimiento al nuevo mandato establecido en la ley 1905 de 2018”²³⁹.

d) ¿Cuántas tarjetas profesionales provisionales para abogados se han expedido desde la entrada en vigencia del Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022, y con qué fecha de caducidad?; ¿se expidieron tarjetas profesionales definitivas a personas que empezaron sus estudios de Derecho luego del 28 de junio de 2018? De ser así, ¿cuántas tarjetas definitivas se expidieron en estas circunstancias y cuáles fueron los motivos para que, mientras a algunas personas que comenzaron su pregrado en Derecho con posterioridad al 28 de junio de 2018 se les expidiera tarjeta profesional definitiva, a otras se les expidiera con carácter provisional?

Consejo Superior de la Judicatura:

“Desde el 29 de agosto de 2022 al 16 de junio de 2023 se han expedido 583 tarjetas profesionales de abogado con anotación provisional. Las tarjetas como lo refiere el Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022, señalan que su vigencia va hasta que salgan publicados los resultados de la primera prueba.

Respecto a si se expidieron tarjetas profesionales definitivas a personas que iniciaron sus estudios de derecho después del 28 de junio de 2018, tenemos que decir que sí; sin embargo, esto se debió a una información errada que suministraron las Universidades y que posteriormente generaron la expedición de la tarjeta profesional de abogado provisional; también porque no se contaba con la información; porque por mandato judicial se ordenó su expedición inmediata; o porque las universidades mandaron información que luego cambiaron (...)"²⁴⁰.

²³⁸ Ibidem, p. 3.

²³⁹ Ibidem, p. 4.

²⁴⁰ Idem.

e) ¿Qué criterio se tiene en cuenta para establecer la fecha en que caducan las tarjetas profesionales provisionales?

Consejo Superior de la Judicatura:

“El criterio que se estableció para determinar la fecha de vigencia de las tarjetas profesionales de abogado que tienen anotación provisional, está dado por el cronograma proyectado para el desarrollo de la primera prueba de Estado, que se tiene calculado se lleve a cabo en el mes de mayo de 2024 y sus resultados se proyecta tenerlos listos de manera definitiva una vez se surta el proceso administrativo correspondiente (recursos) en el mes de agosto o antes, todo dependerá de cómo se surta el proceso”²⁴¹.

f) ¿Qué solución se tiene prevista por parte del C. S. de la J. para el supuesto en que una tarjeta profesional provisional caduque antes de la publicación de los resultados del primer Examen de Estado?; ¿cuál es el fundamento normativo de dicha solución?

Consejo Superior de la Judicatura:

“Teniendo en cuenta que el Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022 fijó la vigencia de dichas tarjetas hasta tanto se publiquen los resultados de la primera prueba, será dicho momento el que determina la vigencia de las tarjetas profesionales de abogado con anotación provisional.

De esta manera la “caducidad” a que hace referencia la Corte en su cuestionario, está dado por la publicación que haga el CSJ de los resultados de la primera prueba de Estado”²⁴².

g) ¿Qué acciones se han llevado a cabo por parte del C. S. de la J. desde la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018, con miras a la definición, construcción e implementación del Examen de Estado para el ejercicio de la abogacía?

Consejo Superior de la Judicatura:

“Para la implementación del examen de Estado definido en la Ley 1905, se establecieron tres fases: la primera fase comprende la definición conceptual, construcción y validación del marco de referencia. La segunda fase, que se encuentra en ejecución, se centra en la construcción de los ítems y la definición del modelo operativo de la aplicación, y la tercera fase será la aplicación del examen, que está definida para el año 2024.

Durante el año 2022, se suscribió y ejecutó el Contrato 055 entre el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) y el Consejo Superior

²⁴¹ Ibidem, p. 8.

²⁴² Idem.

de la Judicatura, el cual tenía por objeto la definición, construcción y validación del marco de referencia para la implementación del examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018. Esta primera etapa se denominó Fase I.

Para la vigencia 2023, se suscribió el Convenio Marco 009 de 2023 entre el Consejo Superior de la Judicatura y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – Icfes, para construir, aplicar, calificar, publicar los resultados y atender las reclamaciones del examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018 bajo las políticas, parámetros y lineamientos que defina el CSJ. Este convenio se suscribió el día 22 de febrero de 2023.

En desarrollo del anterior Convenio Marco, se celebró el Contrato 010-2023, que tiene por objeto contratar el diseño, construcción y realización del ejercicio de validación cualitativa de los instrumentos de evaluación, con el fin de aplicar el examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018. Esta segunda etapa se denominó Fase II. El Contrato 010-2023 se suscribió el 22 de febrero de 2023.

Para la implementación de la Fase II, se delimitaron algunas actividades que permitirán dar cumplimiento al objeto contractual, así:

1. Construcción de los instrumentos de evaluación y guía de orientación.
2. Diseño de armado para el ejercicio de validación cualitativa.
3. Producción editorial: diseño gráfico, revisión ojo fresco, corrección de estilo
4. Gestión previa para la aplicación del ejercicio cualitativo.
5. Aplicación del ejercicio de validación cualitativa.

La realización de la Fase III del convenio que tiene por objeto la realización del examen, calificación y publicación de resultados aún no se la contratado, atendiendo a que la definición de las obligaciones que allí se incorporen tendrá relación directa con el desarrollo de la fase II del proyecto que se encuentra en ejecución. Así mismo para la aplicación de la prueba se está surtiendo proceso ante el Departamento Nacional de Planeación para el trámite de vigencias futuras 2024 para surtir esta nueva contratación.

Por su parte el 29 de agosto de 2022 y con el fin de brindar herramientas a los estudiantes y dar lineamientos administrativos frente a la prueba y la expedición de la tarjeta profesional de abogado, se expidió el Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022²⁴³.

²⁴³ Ibidem, p. 9.

h) ¿En qué fecha se celebró y cuál es el contenido del convenio interinstitucional con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, para el diseño, construcción e implementación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018?

Consejo Superior de la Judicatura:

“El 24 de febrero de 2023 se dio inicio al convenio 009 de 2023 cuyo objeto es “Establecer el marco entre la NACIÓN - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA y el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN - Icfes, para construir, aplicar, calificar, publicar los resultados y atender las reclamaciones del examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018, bajo las políticas, parámetros y lineamientos que defina el Consejo Superior de la Judicatura”.

Este convenio marco no tiene valor ni forma de pago, dado que dichos elementos se establecerán en los contratos que se suscriban derivados del convenio.

De esta manera y dado que la FASE I del proyecto se ejecutó en el año 2022, se construyó y validó el marco de referencia para la implementación del examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018.

Para la ejecución de la Fase II que comprende el diseño, construcción y realización del ejercicio de validación cualitativa de los instrumentos de evaluación, se han determinado una serie de actividades generales a desarrollarse para lograr el objetivo, las cuales son:

1. Construcción de los instrumentos de evaluación y guía de orientación.
2. Diseño de armado para el ejercicio de validación cualitativa.
3. Producción editorial: diseño gráfico, revisión ojo fresco, corrección de estilo.
4. Gestión previa para la aplicación del ejercicio cualitativo.
5. Aplicación del ejercicio de validación cualitativa (...)”²⁴⁴.

i) De conformidad con los términos de ejecución del convenio y su porcentaje de cumplimiento, ¿en qué fecha se aplicará el primer Examen de Estado para quienes se gradúan del pregrado en Derecho, y en qué fecha se publicarán los resultados de esta primera prueba?

Consejo Superior de la Judicatura:

“Siguiendo los parámetros del convenio marco 009 de 2023 y la ejecución del contrato No 010 de 2023 que ya va en el 40% de ejecución, se tiene previsto

²⁴⁴ Ibidem, p. 10.

que la primera prueba de Estado se lleve a cabo en el mes de mayo de 2024. Una vez se surta el proceso de reclamaciones contra la prueba que corresponde a un periodo de 45 días hábiles, se estima que los resultados finales según la cantidad de reclamaciones que se realicen, se publiquen entre agosto y septiembre de 2024”²⁴⁵.

j) ¿Cuántas convocatorias de este Examen de Estado y en qué meses se tienen previstas para cada año?

Consejo Superior de la Judicatura:

“El Consejo Superior de la Judicatura – URNA tiene proyectado realizar en el año 2024 dos (2) jornadas de presentación del Examen de Estado, una para el mes de mayo y otra para el mes de octubre. En este momento aún no se cuenta con planeación de fechas para las siguientes vigencias”²⁴⁶.

k) Durante la ejecución del convenio interinstitucional, ¿qué espacios de información y de participación han tenido las facultades de Derecho del país y otros miembros de la sociedad civil?

Consejo Superior de la Judicatura:

“En total se realizaron 12 mesas de trabajo regionales en 11 ciudades capitales: Barranquilla, Bogotá (2 mesas), Cali, Bucaramanga, Medellín, Manizales, Popayán, Cartagena, Villavicencio, Pasto y Neiva, a las cuales se invitó a las instituciones de educación superior registradas en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES, del departamento y de los departamentos aledaños a la sede de realización de las mesas.

(...) En total participaron 168 invitados que representaron 102 instituciones.

También se invitó a expertos y asesores de las siguientes entidades:

- Consejo Superior de la Judicatura
 - Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
 - Ministerio de Educación
 - Ministerio de Justicia y del Derecho
 - Entidades con funciones Jurisdiccionales, de conciliación y arbitraje (Superintendencias, Cámaras de Comercio y otros)
 - Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales
 - Federaciones, colegios y agremiaciones de abogados a nivel nacional (...)
- ”²⁴⁷.

Respuestas a las preguntas del resolutivo SEXTO:

²⁴⁵ Ibidem, p. 12.

²⁴⁶ Idem.

²⁴⁷ Ibidem, pp. 12-13.

a) ¿Cuáles son los lineamientos que utiliza la institución para determinar la fecha en que un estudiante comienza su pregrado en Derecho?; ¿estos lineamientos son institucionales o provienen de recomendaciones o mandatos de algún organismo gubernamental?

Universidad de los Andes:

“De acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Registro de la Universidad de los Andes, la fecha en que un estudiante comienza su pregrado en Derecho es aquella en la que se registra su inscripción al programa de Derecho en el sistema de información institucional (Banner). Esta fecha se aplica tanto para estudiantes que ingresan por primera vez (primíparos) como para estudiantes antiguos de la Universidad que se cambian de programa (transferencia interna) y estudiantes de otras universidades que se matriculan en los Andes (transferencia externa). Así, por ejemplo, un estudiante que esté inscrito en el programa de Historia, según Banner, y que haya cursado materias de Derecho no ha comenzado aún su pregrado en Derecho. Lo hará cuando: (i) haya solicitado la transferencia interna al programa de Derecho; y (ii) esta transferencia se haya registrado en Banner”²⁴⁸.

Universidad Autónoma de Bucaramanga:

“Los lineamientos aplicados institucionalmente para determinar la fecha en que un estudiante inicia su pregrado en Derecho son los contenidos en el Reglamento Estudiantil de Pregrado, proferido en el marco del Principio de Autonomía Universitaria dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia.

Actualmente, el Reglamento Estudiantil de Pregrado de la UNAB está contenido en la Resolución No. 564 del 29 de noviembre de 20191. En sus artículos 3 y 4 se establece la calidad de estudiante activo con la matrícula (...)

Para la época del 28 de junio de 2018 fecha de promulgación de la Ley 1905 de 2018 que establece el requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado relacionado con la aprobación del examen de estado que realice el Consejo Superior de la Judicatura, la norma vigente que contenía el Reglamento estudiantil de pregrado de la UNAB, era la Resolución No. 283 del 5 de julio de 20052 que resulta coincidente con la actual norma vigente (...)²⁴⁹.

²⁴⁸ Expediente digital, archivo: “20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf”, p. 1.

²⁴⁹ Expediente digital, archivo “Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf”, pp. 1-2.

Universidad EAFIT:

“La Ley 30 de 1992, “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”, creó en su artículo 56 el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), con el fin de divulgar la información de calidad y cantidad de las IES y programas de educación superior del país.

Entre la información que consolida el SNIES se encuentra el número de personas naturales admitidas a un programa académico posterior al proceso de selección de cada institución. En este orden de ideas, cada IES debe informar el año y semestre de admisión, así como el código o número único de identificación del programa en el sistema SNIES, asignado por el Ministerio de Educación Nacional al momento de expedir el registro calificado.

Así pues, a nivel del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, un estudiante habrá comenzado su pregrado en Derecho según la fecha que sea informada por la IES donde fue admitido por primera vez al programa, con destino a dicho SNIES.

Con respecto a los lineamientos institucionales, la Universidad EAFIT, a través del área de Admisiones y Registro, puede expedir los certificados correspondientes en los cuales se señala el semestre de ingreso a la institución. Este momento se determina a partir de la legalización de la matrícula.

Si se trata de un estudiante de transferencia externa, la Universidad únicamente puede determinar el semestre de ingreso a la institución, siguiendo el mismo criterio, y especificando que se trata de una transferencia. Sin embargo, no puede expedir certificado alguno en el que se señale el programa del cuál proviene o el año de ingreso por primera vez al pregrado en Derecho en otra institución”²⁵⁰.

Politécnico Grancolombiano:

“Dentro de la Autonomía Universitaria¹ con la que goza la Universidad, las fechas de inicio de programas académicos se fundamentan en lineamientos institucionales que responden al semestre de ingreso, estos lineamientos se

²⁵⁰ Expediente digital, archivo: “Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf”, pp. 1-2.

encuentran dispuestos en el Reglamento Académico y Disciplinario², así como el calendario académico publicado cada año.

Sobre este aspecto también debe adicionarse que la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano siempre se atiene a las directrices del Ministerio de Educación Superior, de tal forma que los semestres académicos cuentan con 16 semanas.

La Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano ofrece dos programas de derecho: 1) Presencial y 2) Virtual²⁵¹.

b) ¿Qué incidencia tienen, para la determinación de la fecha en que un estudiante comienza su pregrado en Derecho, situaciones como transferencias internas, externas, convalidación de títulos extranjeros o alguna otra similar?

Universidad de los Andes:

“La respuesta a esta pregunta es igual a la anterior. En caso de transferencia interna, o externa o ingreso de un estudiante con un título de bachiller extranjero, la fecha de comienzo del pregrado en Derecho es aquella en la que se registre la inscripción al programa en el sistema Banner²⁵².”

Universidad Autónoma de Bucaramanga:

“Para los efectos de la determinación de la fecha de ingreso, los trámites relacionados con transferencias internas, externas, convalidación de títulos extranjeros o alguna otra similar, son consustanciales y resultan aplicables dentro del proceso de matrícula en su etapa de inscripción de cursos, hoy en la plataforma académica institucional, otrora en la página web de la UNAB²⁵³.”

Universidad EAFIT:

“El ingreso al pregrado en la Universidad EAFIT es, como se señaló en el literal a, el semestre en el cual se legaliza la matrícula, independientemente de si es un estudiante nuevo, de doble programa, de transferencia interna o externa.

Sin embargo, es necesario aclarar que la determinación de la fecha en que un estudiante comienza el pregrado en Derecho en la universidad no es igual, en algunos casos, a la fecha en que ingresó al pregrado en Derecho, en tanto el primer ingreso pudo haberse dado en otra institución²⁵⁴.”

²⁵¹ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf”, p. 4.

²⁵² Expediente digital, archivo: “20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf”, p. 2.

²⁵³ Expediente digital, archivo “Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf”, p. 2.

²⁵⁴ Expediente digital, archivo: “Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf”, p. 2.

Politécnico Grancolombiano:

“(…) Cuando un estudiante homologa una serie de créditos al ingresar a un nuevo programa evidentemente implica un avance en el plan de estudios, sin embargo, esto no quiere decir que la fecha de ingreso sea anterior, ya que este dato responderá al inicio del programa académico, en este caso, de derecho (…)

Respecto de la Convalidación sólo hay que decir que es un procedimiento externo a la Universidad, puesto que es el reconocimiento que el gobierno colombiano efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución de educación superior extranjera o por una institución legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior”²⁵⁵.

c) ¿Existe un porcentaje máximo de créditos que pueden homologarse en virtud de las situaciones mencionadas en el literal anterior, y aproximadamente a cuántos semestres del pregrado en Derecho de su institución equivaldría ese número máximo de créditos?

Universidad de los Andes:

“Para el caso de las transferencias externas sí existe: es un 60% de los créditos totales del programa¹, lo que equivale a 108 créditos o 5,4 semestres según nuestro pensum vigente (de 180 créditos en total). Esto quiere decir que los estudiantes de transferencia externa deben cursar al menos 40% de los créditos del programa de Derecho en nuestra Universidad.

Para el caso de las transferencias interna no existe límite de créditos homologados”²⁵⁶.

Universidad Autónoma de Bucaramanga:

“Si, actualmente el Reglamento Estudiantil de Pregrado de la UNAB está contenido en la Resolución No. 564 del 29 de noviembre de 20193, en su artículo 16 establece:

ARTÍCULO 16. El estudiante admitido por transferencia externa deberá cursar en la UNAB, al menos el cincuenta por ciento (50%) de los créditos del programa al cual ingresa (…)”²⁵⁷.

Universidad EAFIT:

²⁵⁵ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf”, pp. 4-5.

²⁵⁶ Expediente digital, archivo: “20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf”, p. 2.

²⁵⁷ Expediente digital, archivo “Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf”, p. 2.

“Existe un porcentaje máximo de créditos homologables. En el caso de asignaturas cursadas en otra institución, estos límites se encuentran consagrados en el artículo 37 del reglamento académico de pregrado: (...)

Parágrafo 3. Para optar al título correspondiente, todo estudiante debe cursar y aprobar en la Universidad EAFIT no menos del sesenta por ciento (60 %) de los créditos del respectivo programa”²⁵⁸.

Politécnico Grancolombiano:

“Dentro de los lineamientos institucionales, esto es, lo dispuesto en el Reglamento Académico y Disciplinario, artículo 63, sí existe un número máximo de créditos homologables, para el caso de esta Institución no puede sumar la mitad del plan de estudios, cifra que en la práctica para el programa de Derecho Presencial equivale a 3.5 semestres”²⁵⁹.

d) A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018 (28 de junio de 2018), ¿qué espacios de información y de participación ha tenido su facultad en el proceso de diseño y construcción del Examen de Estado para la profesión de la abogacía?

Universidad de los Andes:

“La profesora Betsy Perafán Liévano, directora académica del pregrado, ha participado en las reuniones nacionales de diseño y revisión del marco de referencia del Examen de Estado para la profesión, programadas conjuntamente por el ICFES y el Consejo Superior de la Judicatura. Del mismo modo, el profesor de cátedra Juan Carlos Durán ha participado en las reuniones de diseño y revisión del marco de referencia, y participa actualmente como revisor de preguntas”²⁶⁰.

Universidad Autónoma de Bucaramanga:

“Como espacios de información y de participación del programa de Derecho en el proceso de diseño y construcción del Examen de Estado, se tienen:

- Convocatoria de la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura y participación en reunión virtual “Reflexiones de las decanaturas de derecho de las Universidades convocadas respecto de la aplicación del Examen de Estado contemplado en la Ley 1905 de 2018”. Comunicación electrónica del 7 de octubre de 2021. aperezm@cendoj.ramajudicial.gov.co.
- Ciclo Pedagógico:

²⁵⁸ Expediente digital, archivo: “Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf”, pp. 2-3.

²⁵⁹ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf”, p. 5.

²⁶⁰ Expediente digital, archivo: “20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf”, p. 3.

De la reflexión deontológica a la práctica de la ley 1123 de 2007, realizado en el Auditorio Carlos Gómez Albarracín - Universidad Autónoma de Bucaramanga los días 05 y 06 de mayo de 2022.

- Comunicación del 16 de mayo de 2022 a través de la cual la subdirección de Diseño de Instrumentos del ICFES, invita a la participación como sede de la mesa de trabajo regional en el marco del proceso de diseño del examen de Estado dispuesto por la Ley 1905 del 28 de junio de 2018.
- Comunicación del 22 de agosto de 2022 de ACOFADE, invitación a la participación en el proyecto “Contribuciones de la academia jurídica para la elaboración y evaluación de las competencias habilitantes para la representación legal de terceros en Colombia” Segunda mesa de trabajo regional Nororiente
- Realización los días 2 y 3 de junio de 2022 de la mesa de trabajo regional oriente realizada en instalaciones de la UNAB, bajo la coordinación de servidores públicos del ICFES y abogados consultores.
- Comunicación electrónica del 9 de marzo de 2023 remitida por proyectocsj@icfes.gov.co, a través de la cual se informa la convocatoria de participación en la construcción de preguntas para el proyecto Icfes- Consejo Superior de la Judicatura, en relación con la Ley 1905 del 28 de junio de 2018.
- Comunicación del 27 de abril de 2023 a través de la cual se invita al taller de construcción de preguntas a los profesores seleccionados en el marco de la convocatoria”²⁶¹.

Universidad EAFIT:

“La Universidad EAFIT, a través de la dirección del Consultorio Jurídico, participó en la quinta mesa de trabajo para la elaboración del examen para ejercer la profesión de abogado. Dicha mesa tuvo lugar los días 16 y 17 de junio de 2022 en la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Durante las sesiones se hicieron propuestas para la definición de las competencias a evaluar.

Desde entonces, la Universidad EAFIT no ha recibido ninguna otra invitación a participar en mesas de trabajo adicionales. Sumado a lo anterior, en el mes de marzo del presente año se envió un mensaje a Sara Esperanza Bohórquez Rodríguez (sbohorquez@icfes.gov.co), funcionaria del ICFES, para indagar sobre sesiones de trabajo futuras alrededor del examen. La señora Bohórquez indicó que remitiría el mensaje a su compañero Sergio Daniel Estrada, sin que a la fecha la Universidad haya recibido respuesta alguna”²⁶².

²⁶¹ Expediente digital, archivo “Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf”, p. 3.

²⁶² Expediente digital, archivo: “Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf”, p. 3.

Politécnico Grancolombiano:

“En el segundo semestre del año 2022 la Escuela de Derecho de Politécnico Grancolombiano, fue una de las universidades que recibió una invitación por parte del Consejo Superior de la Judicatura y del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES- para conocer el estudio de la propuesta metodológica con la que se realizará el examen.

En dicha reunión se acordó que realizar mesas de trabajo para socializar ideas y llegar a puntos en común para la materialización de la una metodología más expedita y eficiente para realizar el examen.

No obstante, aún no se ha recibido la notificación para hacer parte de las referenciadas mesas de trabajo”²⁶³.

e) ¿Qué valoración le merece el Examen de Estado como requisito para acceder a la profesión de la abogacía?

Universidad de los Andes:

“La Facultad de Derecho comprende los argumentos a favor y en contra del Examen habilitante para ejercer la profesión de abogado, entiende sus finalidades y sus posibles efectos en el contexto de la profesión, y está dispuesta a poner todo su conocimiento para que la implementación sea respetuosa del derecho constitucional”²⁶⁴.

Universidad Autónoma de Bucaramanga:

“El Examen de Estado para el ejercicio de la abogacía cuyo fin es garantizar la idoneidad técnica y ética de quienes ejercen la profesión, es un buen ejercicio pues proporciona una medida objetiva de los conocimientos jurídicos y éticos que los aspirantes han adquirido a lo largo de su educación, pero ¿Por qué no extensivo a todos los abogados?, en la función pública y en la administración de justicia se dispone también de los derechos e interés de los particulares, por lo que dicha actividad no está atribuida de manera exclusiva a los abogados litigantes, sin embargo no se desconoce que la Ley se expide en el marco de la libertad de configuración del legislador y ya superó el examen de constitucionalidad (...)”

En síntesis, la Universidad resalta la importancia de este examen para garantizar la idoneidad de los abogados en su ejercicio profesional²⁶⁵.

²⁶³ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf”, p. 5.

²⁶⁴ Expediente digital, archivo: “20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf”, p. 3.

²⁶⁵ Expediente digital, archivo “Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf”, p. 4.

Universidad EAFIT:

“La posibilidad del Examen de Estado como requisito para acceder a la profesión jurídica fue aprobado de acuerdo con la legislación vigente y su constitucionalidad revisada por la Corte Constitucional, por lo que desde el punto de vista legal se trata de un instrumento válido y legítimo, que puede contribuir a mejorar la calidad de la educación y del ejercicio de la profesión jurídica.

Aún se desconoce cómo será el examen por lo que no es posible emitir un concepto de fondo

sobre el mismo, más allá de lo mencionado anteriormente. El examen tiene retos pues la educación jurídica en Colombia es desigual. No todas las instituciones cuentan con los mismos recursos y niveles de exigencia y calidad. De igual manera, la creciente flexibilización de los planes de estudios de los programas de Derecho demanda un análisis juicioso de aquellos contenidos básicos que todo abogado, independiente de su institución educativa, de sus énfasis o asignaturas electivas, optativas o semejantes, debe conocer”²⁶⁶.

Politécnico Grancolombiano:

“(…) Por ello, al hablar del Examen de Estado para ejercer el oficio de la abogacía, debe exponerse que es un requisito adicional de idoneidad establecido en el marco de competencias del legislador. El Politécnico Grancolombiano como institución formadora de profesionales autorizada por el Ministerio de Educación, se atiene y respeta las decisiones que se toman desde el Congreso de la República.

(…) Ahora bien, sí conviene resaltar que las facultades del legislador no son absolutas y si bien se pueden limitar las libertades, las leyes no pueden afectar de tal manera el núcleo esencial de un derecho fundamental al punto de desnaturalizar su razón de ser, es lo que en materia constitucional se ha llamado la teoría de los límites de los límites.

En el desarrollo de esta teoría, el Alto Tribunal Constitucional estableció una serie requisitos a los que debe ceñirse el Legislador a la hora de imponer títulos de idoneidad, de forma tal que para ejercer esta facultad debe tenerse en cuenta los siguientes 4 aspectos:

- 1) Debe ser un asunto que goce de reserva de ley.
- 2) No deben existir exigencias innecesarias contrarias a la Carta.
- 3) Adecuación de las reglas que se imponen para comprobar la preparación.

²⁶⁶ Expediente digital, archivo: “Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf”, p. 4.

4) Las condiciones para ejercer la profesión no pueden favorecer discriminaciones prohibidas por la Carta.

Con observancia de los presupuestos anteriores y teniendo de referencia la Ley 1905 de 2018, debe señalarse que el requisito adicional en cuestión cumple punto por punto los lineamientos exigidos por la jurisprudencia constitucional que se está tratando (...)”²⁶⁷.

f) ¿Identifica algún fundamento normativo que sustente la competencia del C. S. de la J. para la definición de qué tipo de tarjeta (provisional o definitiva) expide a quienes se gradúan del pregrado en Derecho?

Universidad de los Andes:

“En efecto, existen normas que expresamente se refieren a la competencia del Consejo Superior de la Judicatura para expedir la tarjeta profesional. Sin embargo, ninguna de ellas se refiere explícitamente a la distinción entre tarjetas definitivas o provisionales.

La ausencia de esta distinción y la aplicación de la antigua regla general de interpretación donde no distingue la ley no le es dable distinguir al intérprete, hace que a nuestro modo de ver el Consejo sí tenga la competencia de expedir también tarjetas provisionales. De este modo, consideramos que el Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022, que es el que reglamenta la expedición de tarjetas provisionales con ocasión de la Ley 1905 de 2018, es ajustado a Derecho”²⁶⁸.

Universidad Autónoma de Bucaramanga:

Esta institución sostuvo que el Consejo Superior de la Judicatura es competente para regular la expedición de tarjetas profesionales, incluyendo establecer una distinción entre tarjetas provisionales o definitivas, con base en el artículo 85 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y el artículo 12 del Código General del Proceso²⁶⁹.

Universidad EAFIT:

Esta institución consideró que la expedición de tarjetas provisionales bajo el acuerdo PCSJA22-11985 constituye un ejercicio razonable de las facultades concedidas al Consejo Superior de la Judicatura por el artículo 85 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, pero echaron de menos que esta entidad no haya hecho más clara la distinción entre la tarjeta profesional

²⁶⁷ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf”, pp. 6-7.

²⁶⁸ Expediente digital, archivo: “20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf”, p. 3.

²⁶⁹ Expediente digital, archivo “Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf”, p. 4.

provisional y las licencias provisionales y licencias temporales reguladas en el Decreto Ley 196 de 1971²⁷⁰.

Politécnico Grancolombiano:

“No se identifica ningún fundamento legal para que el Consejo Superior de la Judicatura expida Tarjetas Profesionales de Abogado PROVISIONALES, para sustentar esta respuesta se hace el análisis expuesto a continuación.

De acuerdo con el numeral 20 del artículo 85 de la Ley 270 de 19969 se establece que el Consejo Superior de la Judicatura tiene competencia para expedir la tarjeta profesional de abogado de la siguiente manera:

“Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura: 20. Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley.”

En este sentido hay que comprender que la expedición de una tarjeta profesional de abogado no es un asunto de carácter discrecional del Consejo Superior de la Judicatura, se trata de un procedimiento establecido en la Ley que depende de manera estricta del cumplimiento de los requisitos señalados por el legislador (...)

En síntesis, en opinión de esta institución, el Legislador no está facultado para crear nuevas clasificaciones de tarjetas profesionales²⁷¹.

g) ¿Considera que la expedición de una tarjeta provisional puede limitar de alguna manera el ejercicio profesional de las personas graduadas de su facultad de Derecho? Si la respuesta es positiva, describa de qué forma el carácter provisional de la tarjeta puede afectar dicho ejercicio.

Universidad de los Andes:

“La respuesta es negativa. Al contrario de lo que considera el accionante, consideramos que la posibilidad de obtener una tarjeta provisional garantiza el ejercicio de la profesión a aquellos abogados que iniciaron su pregrado después de la promulgación de la Ley 1905 y que aún no han presentado el examen. Dos razones sustentan lo anterior:

1.- Sostener que la tarjeta provisional lesiona los derechos de los abogados graduados implicaría dos conclusiones inaceptables: (i) o que la Ley 1905 de 2018 no les aplica a los estudiantes que comenzaron su pregrado después del 28 de junio de ese año, lo cual iría abiertamente en contra de la ley; o (ii) que simplemente el Consejo no les puede expedir ningún tipo de tarjetas a estos

²⁷⁰ Expediente digital, archivo: “Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf”, pp. 4-5.

²⁷¹ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf”, pp. 7-9.

abogados mientras no presenten el examen, lo cual sí lesionaría el derecho de estas personas a ejercer la profesión mientras se diseña la prueba. Los dos extremos son a todas luces inconvenientes, y por eso la posibilidad de expedir tarjetas provisionales es razonable y proporcional a nuestro juicio.

2.- La posibilidad de tener una tarjeta provisional tiene una gran ventaja: los abogados que la obtienen pueden computar años de experiencia para su carrera profesional aún sin haber presentado el examen, lo cual sirve para fortalecer la idoneidad exigida por la prueba. En esa medida, estos abogados tienen una ventaja comparativa frente a los que harán el examen recién graduados, sin experiencia.

A pesar de que no hace parte de la pregunta, consideramos prudente que la Corte evalúe una última cuestión: ¿qué sucedería en caso de que el titular de una tarjeta provisional no pase el examen una vez lo presente? El Acuerdo PCSJA22-11985 del 29 de agosto de 2022 no es suficientemente claro al respecto.

Consideramos que una respuesta razonable es que la vigencia de la tarjeta provisional se mantenga hasta que se acredite la aprobación del examen, lo cual se infiere del texto del párrafo transitorio 3° del artículo 2:

“Quienes obtengan la Tarjeta Profesional de Abogado con vigencia provisiona, en los términos del presente Acuerdo, una vez sea dispuesta la aplicación del Examen del Estado, deberán presentarlo y acreditar su aprobación, para efectos de que les sean expedidas las respectivas tarjetas profesionales de abogado”.

Esto querría decir que, si el abogado reprueba el examen, su tarjeta provisional conserva vigencia hasta que lo apruebe. De esta manera, los procesos o trámites en curso a cargo del titular de la tarjeta no se verían interrumpidos ni los derechos de sus clientes afectados²⁷².

Universidad Autónoma de Bucaramanga:

“El señalamiento del carácter provisional de la tarjeta, teniendo en cuenta que se condiciona por el Acuerdo a la aprobación posterior del examen de habilitación in strictu, resulta ser una extralimitación al ejercicio de la potestad reglamentaria de la Ley.

Esta provisionalidad puede afectar el ejercicio profesional de los abogados, ya que pueden restringir las oportunidades laborales o generar inseguridad en el ejercicio del litigio. Además, la falta de una habilitación definitiva puede influir en la confianza que los clientes depositan en ellos y puede ser un factor

²⁷² Expediente digital, archivo: “20230622 - Respuesta Oficio Corte Constitucional - Tarjeta Provisional de Abogado (002).pdf”, pp. 4-5.

para considerar para los empleadores o bufetes de abogados al momento de contratar.

En tal sentido no se considera plausible afectar el libre ejercicio a la profesión, cuando no es el profesional quien produce la situación de imposibilidad de ejercicio, sino el mismo Estado por su respuesta tardía de habilitar las condiciones para obtener la tarjeta, como lo es la aplicación del examen”²⁷³.

Universidad EAFIT:

“En consonancia con las líneas finales de nuestra respuesta anterior, siempre y cuando para todos los operadores jurídicos sea claro que la Tarjeta Profesional Provisional no es en ninguna forma equivalente a una licencia temporal para ejercer la profesión, no se aprecian a primera vista limitaciones al ejercicio de la abogacía, pues no habría asuntos vedados para aquellos profesionales por materia, autoridad o cuantía.

Ahora bien, más que una limitación excesiva del ejercicio de la profesión, lo que puede llegar a acontecer en algunos supuestos es la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia del ciudadano que ha contratado los servicios de un abogado con Tarjeta Profesional Provisional.

Piénsese en un escenario donde el abogado con Tarjeta Provisional ha iniciado un proceso judicial y, en medio del trámite, se publican los primeros resultados del Examen de Estado de Abogado resultando que aquel reprobó la prueba. ¿No podría entonces continuar con el ejercicio de la profesión? ¿Debe renunciar al poder otorgado? ¿Su poderdante debe salir a la búsqueda de un nuevo abogado? ¿Sería esto una causal válida de suspensión del proceso judicial?

Cuestiones como las anteriores no encuentran, quizás, respuesta en la regulación vigente, y sobre ellas debiera pronunciarse la H. Corte Constitucional por tratarse de derechos fundamentales de la mayor importancia y cuya potencial vulneración surge en el asunto discutido”²⁷⁴.

Politécnico Grancolombiano:

“Sí, la expedición y creación de las Tarjetas Profesionales de Abogado Provisionales genera una limitación en el ejercicio profesional, puesto que supedita la vigencia de idoneidad del profesional a la condición de que se apruebe el futuro Examen de Estado.

²⁷³ Expediente digital, archivo “Respuesta al Oficio N. OPTC-226-23.pdf”, p. 5.

²⁷⁴ Expediente digital, archivo: “Respuesta de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT - Trámite T-9.201.808 AC.pdf”, p. 5.

La idoneidad es una característica que ha sido definida por la H. Corte Constitucional como una garantía que da a entender que una persona está facultada para ejercer una determinada profesión por los estudios realizados y los requisitos alcanzados. Además, la creación o modificación de aspectos referentes a la idoneidad en determinada profesión es una cuestión que goza de reserva de ley, por lo que el Consejo Superior de la Judicatura no tiene competencia para supeditar la idoneidad de una persona para ejercer su profesión a futuros inciertos, dado que de una u otra forma está modificando los requisitos de idoneidad, la cual como se advierte es una materia exclusiva del legislador.

De acuerdo con lo expuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en la contestación de las acciones de tutela de los expedientes del caso actual, las tarjetas provisionales expedidas no tienen ninguna limitación a la hora de ejercer la profesión, sin embargo, no se está teniendo en cuenta la realidad del oficio de la abogacía, ya que supeditar la vigencia de un profesional a la aprobación de un examen representa un riesgo en materia procesal. ¿Qué pasa con los procesos judiciales iniciados por un abogado portador de una Tarjeta Profesional de Abogado Provisional si llegada la hora del examen este no es aprobado por cualquier motivo? ¿No hay una afectación a los terceros que contratan al abogado? ¿No se estaría creando una injustificada clasificación de abogados?

Bajo el mismo hilo conductor y conforme con lo señalado por el artículo 22915 de la Constitución de 1991 y por los diferentes códigos procedimentales que se encuentran en el ordenamiento,¹⁶ en la mayoría de los casos para la materialización del derecho al acceso a la administración de justicia, los abogados representan un medio idóneo y autorizado por la Ley para que las personas puedan interponer sus derechos subjetivos y materializar los objetivos. De forma tal que condicionar una vigencia de idoneidad de un profesional en el tiempo a la superación de un examen representa un riesgo para todo el ordenamiento.

Por lo tanto, se colige de lo anterior que la expedición de tarjetas profesionales de abogado provisionales supeditadas a un hecho futuro e incierto generan un riesgo a derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el derecho a la igualdad”²⁷⁵.

Respuestas a las preguntas del resolutivo SÉPTIMO:

a) A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018 (28 de junio de 2018), ¿qué espacios de información y de participación ha tenido su

²⁷⁵ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA Oficio N. OPTC-226 .pdf”, pp. 9-10.

organización en el proceso de diseño y construcción del Examen de Estado para la profesión de la abogacía?

Corporación Excelencia en la Justicia:

“Hasta la fecha, la Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ no ha intervenido en ningún espacio de información o participación, relativo al diseño y construcción del Examen de Estado para la profesión jurídica, al que hace referencia la Ley 1905 de 2018”²⁷⁶.

Asociación Colombiana de Facultades de Derecho:

“Para dar respuesta al interrogante planteado, consideramos importante relacionar las múltiples actividades que la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho (ACOFADE), ha estado promoviendo con los siguientes eventos académicos relacionados con el desarrollo del nuevo examen habilitante para la profesión de abogados:

- Organización y Realización del VII Congreso de Semilleros y Grupos de Investigación ACOFADE – 2022, bajo el tema central de “Aportes desde la investigación en cuanto a las habilidades que debe demostrar en un examen de Estado del abogado representante de intereses de terceros. Ley 1905 de 2018” (...)

Aunado a ello, ACOFADE se ha encargado del desarrollo del siguiente congreso:

- XVI Congreso de ACOFADE y II encuentro de Abogados Colegio Profesional de abogados (COLPAC); el cual fue desarrollado bajo el tema principal “Examen habilitante para ejercer la profesión de abogado y competencias para el litigio.
- Taller de capacitación de la Ley 1905 de 2018, el cual fue realizado en la Universidad de Remington en Bucaramanga el día 31 de agosto de 2022.

Finalmente, en la actualidad, el Comité Científico de ACOFADE se encuentra realizando una investigación nacional respecto al tema principal del examen habilitante de abogados, en la cual se han desarrollado 5 mesas regionales de investigación, las cuales están encaminadas a presentar una investigación definitiva sobre la realidad del examen habilitante de abogados; dichas mesas regionales se han realizado de la siguiente manera:

- Mesa de trabajo Regional Caribe (...)
- Mesa de trabajo Regional Sur (Pasto) (...).
- MESA REGIONAL CENTRO (Bogotá) (...)
- Mesa Regional Nororiente (...)”²⁷⁷.

²⁷⁶ Expediente digital, archivo: “CONCEPTO CEJ PROFESION JURIDICA CORTE C-1.pdf”, p. 1.

²⁷⁷ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA ACOFADE EXPEDIENTE T-9.201.808AC..pdf”, pp. 1-4.

b) ¿Qué valoración le merece el Examen de Estado como requisito para acceder a la profesión de la abogacía?

Corporación Excelencia en la Justicia:

“Como tuvimos oportunidad de indicarlo en el reciente informe “Ejercicio profesional del derecho en Colombia: perspectiva actual e ideas para su mejoramiento”, al cual puede acceder a través del enlace: <https://cej.org.co/wpcontent/uploads/2023/05/Investigacion-Ejercicio-profesional-del-derecho-en-Colombia.pdf>, la CEJ considera que la implementación de un examen obligatorio, como requisito adicional para ingresar a la profesión, constituye una iniciativa loable en el propósito de robustecer la calidad de la profesión jurídica; no obstante, desde nuestra perspectiva, la aprobación de dicho examen no debería limitarse a la mera obtención de un puntaje superior a la media nacional, teniendo en cuenta que, en la medida en que la calidad de la educación superior en ciencias jurídicas sea una excepción en nuestro país, este criterio para acceder a la tarjeta profesional puede ser un tanto mediocre”

Posteriormente, esta entidad expuso una serie de cifras que ilustran las debilidades de la mayoría de los programas en derecho del país, ya que no se encuentran acreditados en alta calidad²⁷⁸.

Asociación Colombiana de Facultades de Derecho:

“Consideramos en primer lugar, que al crear un nuevo requisito para el ejercicio de la profesión de abogado, les impone a los egresados de las Facultades de Derecho una nueva carga económica y académica, al deber acreditar la aprobación de un examen de estado adicional al examen obligatorio denominado Pruebas Saber Pro, agregando así, un nuevo requisito para obtener el pregrado en derecho, el cual se suma a los exámenes preparatorios, judicaturas, tesis de grado e incluso la acreditación de un segundo idioma.

Aunado lo anterior, la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho considera incluso que hay una inconstitucionalidad por vicios en el procedimiento, en virtud de que el trámite que se le dio a esta norma no es el que por su naturaleza corresponde, dado que el congreso quebrantó los requisitos impuestos por el orden jurídico, violando la reserva de ley estatutaria, afectando así el contenido de esta. En efecto, la Constitución establece que las normativas que versen sobre temas relacionados con los derechos fundamentales deben darse mediante el trámite de leyes estatutarias”

²⁷⁸ Expediente digital, archivo: “CONCEPTO CEJ PROFESION JURIDICA CORTE C-1.pdf”, pp. 1-2.

Adicionalmente, esta entidad cuestionó la constitucionalidad de la Ley 1905 de 2018 con base en argumentos de la jurisprudencia previa de esta Corporación y señaló que esta norma afecta el núcleo esencial del derecho al libre ejercicio de la profesión y el derecho al trabajo, así como que echaron de menos haber sido tomados en cuenta durante el trámite legislativo²⁷⁹.

c) ¿Identifica algún fundamento normativo que sustente la competencia del C. S. de la J. para la definición de qué tipo de tarjeta (provisional o definitiva) expide a quienes se gradúan del pregrado en Derecho?

Corporación Excelencia en la Justicia:

“La función de expedir las tarjetas profesionales de quienes se gradúan del pregrado en derecho está en cabeza del C. S. de la J., según lo establecido en el numeral 20 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, el cual dicta que es función de la Sala Administrativa del C. S. de la J. regular, organizar y llevar el registro nacional de abogados y “expedir la correspondiente tarjeta profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley”.

Adicionalmente, la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia -URNA-, que pertenece al C. S. de la J. y hace parte de su estructura, tiene el deber de organizar y llevar el registro nacional de abogados y expedir la correspondiente tarjeta profesional, de conformidad con los reglamentos, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura. La URNA fue creada por el Acuerdo No. 266 del 8 de octubre de 1996 y en él se dispone la estructura de esa Unidad; además, mediante el Acuerdo No. 1389 de 2002 se le asignaron las funciones que hoy sigue teniendo”²⁸⁰.

Asociación Colombiana de Facultades de Derecho:

Esta entidad cuestiona el otorgamiento de facultades al Consejo Superior de la Judicatura para expedir tarjetas profesionales de abogados y realizar pruebas de idoneidad y sostuvo que el Legislador hizo una asignación errada de competencias desde el punto de vista orgánico de la estructura fijada por la Constitución.

“(…) Teniendo en cuenta lo anterior, encontramos que esta ley vulnera el principio constitucional de separación de poderes, de autonomía judicial y autogobierno de la rama judicial, puesto que la función que la ley acusada pone en cabeza del Consejo Superior es totalmente ajena a las funciones constitucionales que se le dio a esta entidad desde la Constitución de 1991 y en los desarrollos legislativos y reglamentarios de la misma. Es decir, que la competencia atribuida al Consejo Superior de la Judicatura para la realización

²⁷⁹ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA ACOFADE EXPEDIENTE T-9.201.808AC..pdf”, pp. 4-9.

²⁸⁰ Expediente digital, archivo: “CONCEPTO CEJ PROFESION JURIDICA CORTE C-1.pdf”, p. 3.

de este examen desborda la competencia de administración de justicia otorgada por la Constitución de 1991 (...)"²⁸¹.

d) ¿Considera que la expedición de una tarjeta provisional puede limitar de alguna manera el ejercicio profesional de las personas graduadas del pregrado en Derecho? Si la respuesta es positiva, describa de qué forma el carácter provisional de la tarjeta puede afectar dicho ejercicio.

Corporación Excelencia en la Justicia:

“Para la CEJ el ejercicio profesional del derecho no se ve limitado por las tarjetas provisionales, pues este documento habilita a las personas para el ejercicio de la abogacía, sin restricciones ante todos los jueces y tribunales del país. Al respecto, es importante recordar que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ha establecido las diferencias entre la tarjeta temporal y la tarjeta provisional, puntualizando que la primera faculta a la persona que aún no ha obtenido el grado para actuar como apoderado o defensor en casos excepcionales y trámites procesales que se han establecido de manera taxativa en los artículos 31 y 32 del Decreto 196 de 1971. Por su parte, la tarjeta provisional es un documento que habilita a aquellas personas que ya hayan obtenido el grado en Derecho para ejercer la profesión sin restricciones ante todos los jueces y tribunales del país, mientras se cumplen los requisitos para expedir la tarjeta profesional definitiva; puntualmente, la aplicación y aprobación del examen de Estado ordenado por la Ley 1905 de 2018.”

Adicionalmente, esta entidad sostuvo que el número de abogados en Colombia es muy alto en comparación con datos internacionales y que es necesario establecer controles más estrictos para quienes ejercen la profesión²⁸².

Asociación Colombiana de Facultades de Derecho:

“Para el caso que nos concierne, es decir, el de ejercer la profesión de abogado, imponiendo una nueva ley ordinaria, la cual promueve un nuevo requisito que se materializa como otro examen en cabeza del Estado; creemos profundamente que este restringe la aplicación y el aprovechamiento de los conocimientos adquiridos, en donde el estudiante se enfrenta a un nuevo obstáculo el cual surge tras completar los múltiples requisitos necesarios para obtener el título de abogado, que vienen existiendo desde antes de la expedición de la ley acusada los cuales son: tesis de grado, preparatorios, judicatura, práctica jurídica y examen Pruebas Saber Pro.

En conclusión, por parte de ACOFADE consideramos que no debería realizarse la aplicación del examen habilitante de abogado, en virtud de que la

²⁸¹ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA ACOFADE EXPEDIENTE T-9.201.808AC..pdf”, pp. 9-12.

²⁸² Expediente digital, archivo: “CONCEPTO CEJ PROFESION JURIDICA CORTE C-1.pdf”, pp. 3-4.

carrera de derecho es una de las que más requisitos exige para el proceso de graduación, por lo tanto, resulta realmente innecesario ayudar otro requisito el cual es de suma complejidad; aunado a ello el graduado que no obtenga la tarjeta provisional tendrá más adversidades a la hora de buscar un trabajo para ejercer la profesión, en virtud de que las empresas o incluso entidades darán prioridad a los profesionales con tarjeta definitiva. En ese sentido la ley 1905 de 2018 escinde la carrera del abogado en dos: los que podrán obtener la tarjeta profesional y los que solo tendrán el título universitario, creando una terrible desigualdad entre los profesionales de la misma carrera”²⁸³.

RESPUESTAS AL SEGUNDO AUTO DE PRUEBAS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2023

I. Preguntas dirigidas al Consejo Superior de la Judicatura y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES

- 1. Según las respuestas aportadas por su entidad y por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, en enero de 2022 se suscribió el primer contrato (055 de 2022) para la “definición, construcción y validación del marco de referencia para la implementación del examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018” ¿Qué actividades realizó el Consejo Superior de la Judicatura con anterioridad a la fecha de suscripción del primer contrato, para la creación del Examen de Estado, de conformidad con lo previsto en la mencionada ley?**

En escrito enviado el 20 de septiembre de 2023, el Consejo Superior de la Judicatura (en adelante C. S. de la J.) afirmó que, para dar cumplimiento a la Ley 1095 de 2018, celebró cuatro contratos: uno de estos con el Business Intelligence Software Assesor Corporation LTDA y los otros tres con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES (en adelante ICFES). Estos contratos tuvieron por objeto: (i) determinar la mejor alternativa para la implementación del Examen de Estado; (ii) definir, construir y validar el marco de referencia para implementar el Examen de Estado; (iii) establecer el marco para construir, aplicar, calificar, publicar los resultados y atender las reclamaciones del mencionado examen; y (iv) diseñar, construir y realizar el ejercicio de validación cualitativa de los instrumentos de evaluación.

²⁸³ Expediente digital, archivo: “RESPUESTA ACOFADE EXPEDIENTE T-9.201.808AC..pdf”, pp. 1.

Por otra parte, en el año 2021, el C. S. de la J. llevó a cabo conversaciones con las decanaturas de instituciones educativas y la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho (ACOFADE). Durante estas interacciones, se intercambiaron diversas inquietudes, opiniones, preguntas y aportes sobre la prueba, así como su importancia y relevancia para la profesión jurídica en el futuro.

Asimismo, la entidad recopiló información sobre los programas de Derecho acreditados y sus periodos de duración. Incluso, el C. S. de la J. estableció contacto con el ICFES y el Ministerio de Educación, con el fin de compartir experiencias y metodologías de evaluación, examinar procesos exitosos y discutir alternativas en la estructuración y aplicación de pruebas para evaluar el conocimiento.

Por último, el C. S. de la J manifestó que el contrato actual, que culmina el 31 de octubre de 2023, permitirá construir el documento técnico para contratar la implementación de la primera aplicación de la prueba de Estado.

2. ¿Qué instrumentos utilizó el Consejo Superior de la Judicatura para establecer cuál sería la fecha estimada en que se graduarían los primeros destinatarios de la Ley 1905 de 2018 y, en consecuencia, la fecha en que debería aplicarse por primera vez el Examen de Estado para estos graduados?

El C. S. de la J. afirmó que, en septiembre de 2019, requirió a través del oficio URNAO19-865 a las facultades de Derecho de las distintas universidades del país, con el fin de conocer la fecha de grado de los estudiantes a los que les será aplicable la Ley 1905 de 2018. En respuesta a este oficio, las universidades señalaron que esta población terminaría sus materias el primer semestre de 2023, por lo que sus grados sucederían entre el segundo semestre de 2023 y el segundo semestre de 2024.

En consecuencia, el C. S. de la J. concluyó que la fecha estimada se definió con base en la duración de la mayoría de los programas que iniciaron con posterioridad al 28 de junio de 2018 y que culminarían materias en junio de 2023. Esto, junto con el tiempo para cumplir los otros requisitos como preparatorios, judicatura, trabajo de grado, entre otros.

3. Según la respuesta aportada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, en el plan de trabajo de la

Fase II del proyecto, que comprende el diseño, construcción y realización del ejercicio de validación cualitativa de los instrumentos de evaluación, se prevén, entre otras, las siguientes actividades con sus respectivas fechas, según las cuales la actividad debió haber finalizado o se encuentra en ejecución para la fecha en que se profiere este auto:

- **Envío al C. S. de la J. de la Guía de Orientación: del 4 al 10 de junio de 2023.**
- **Sesión de validación presencial en el ICFES: del 17 al 21 de julio de 2023.**
- **Estructuración del armado de prueba: del 24 de julio al 4 de agosto de 2023.**
- **Diseño gráfico, revisión, corrección de estilo, versionamiento y ensamble de instrumentos de evaluación para el ejercicio de validación cualitativa: del 31 de julio al 29 de septiembre.**
- **Aprovisionamiento de la plataforma, logística y consecución de sitios: del 3 de julio al 29 de septiembre.**

Señale si las tres primeras actividades se llevaron a cabo satisfactoriamente en el término estipulado, y si las dos últimas se están ejecutando según el cronograma previsto.

El C. S. de la J. afirmó que el contrato No. 10 de 2023 se compone de tres (3) productos entregables:

- (i) Planeación administrativa integral: consiste en la entrega de un documento con los insumos, actividades, ruta crítica y tiempos relevantes de la ejecución.
- (ii) Preparación técnica de la prueba: comprende la guía de orientación.
- (iii) Preparación técnica de la prueba: se trata del certificado de construcción de los instrumentos de evaluación.

Respecto del primer producto, esta entidad manifestó que lo entregó el 27 de abril y que allí contempló una ruta crítica y una planeación general del proyecto. Además, sostuvo que el ICFES realizará una sesión para validar los ítems y para la estructuración del armado de prueba, que es el producto final. No obstante, el C. S. de la J. aclaró esta es una actividad interna del ICFES. Frente al segundo producto, la entidad manifestó que lo entregó el 29 de junio, tras reuniones y ajustes con base en ciertas observaciones. Por último, afirmó

que el 18 de septiembre le envió al ICFES unos ajustes al cronograma que solicitó esa entidad y que están bajo estudio.

Por su parte, en respuesta del 20 de septiembre de 2023, el ICFES manifestó que: (i) la Guía de Orientación del Examen se envió al C. S. de la J.; (ii) la etapa de validación interna de ítems se llevó a cabo satisfactoriamente, con tres sesiones completadas y la última prevista para el 29 de septiembre; (iii) el diseño del armado para la validación cualitativa se ejecutó según lo programado; (iv) las actividades de producción editorial están en curso y se estima su finalización para el 23 de octubre; y (v) las actividades de gestión previa a la aplicación del ejercicio cualitativo se desarrollaron satisfactoriamente y se prevé su finalización para el 15 de octubre.

4. De conformidad con el porcentaje de ejecución del contrato a la fecha en que se profiere esta providencia, sírvase confirmar si en la fecha señalada por su entidad (mayo de 2024) se llevará a cabo la primera aplicación del Examen de Estado.

El C. S. de la J. afirmó que están reparando los documentos técnicos para suscribir un contrato que permita llevar a cabo el Examen de Estado para Abogados en mayo de 2024. Para tal fin, la entidad requiere finalizar el contrato con el ICFES y entregar el producto final acordado, que es el certificado de construcción de los instrumentos de evaluación.

En un sentido similar, el ICFES señaló que el C. S. de la J. les comunicó mediante mensaje de datos que el contrato 010 de 2023, fase II, tiene un avance de ejecución del 73%. Por lo tanto, la primera aplicación del Examen de Estado para mayo de 2024 depende de la finalización de todas las actividades de la fase II y del contrato para la fase III.

5. El Consejo Superior de la Judicatura informó que la vigencia de la tarjeta profesional provisional irá hasta el momento de la publicación que haga dicha entidad de los resultados de la primera aplicación del Examen de Estado. De acuerdo con esto, ¿por qué el certificado de vigencia de la tarjeta profesional indica que “[d]e conformidad con la Ley 1905 de 2018 y el Acuerdo PCSJA2211985 de 2022, esta Tarjeta Profesional Provisional tendrá vigencia hasta el 30 de abril de 2024”? Si, como se desprende de las respuestas dadas por su entidad, para el 30 de abril de 2024 no estarán publicados los resultados de la primera aplicación del Examen de Estado, ¿qué pasará con la inscripción contenida en el referido certificado de vigencia?

De acuerdo con el C. S. de la J., el Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022 se modificó. De esta manera, las certificaciones ya no tienen una vigencia hasta el 30 de abril de 2024, sino que llevan el siguiente texto: “[o]bservaciones: De conformidad con la Ley 1905 de 2018 y el Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022, esta Tarjeta Profesional tendrá vigencia provisional hasta la publicación de los resultados de la primera prueba”²⁸⁴.

Por lo tanto, para esta entidad, quienes cuentan con la tarjeta profesional provisional están habilitados para el ejercicio profesional hasta la publicación de resultados del Examen de Estado.

- 6. Tanto un accionante como algunas de las entidades que han intervenido en este trámite manifestaron su inquietud con respecto a lo que sucederá si una persona a la que se le expidió tarjeta profesional provisional reprueba el examen. Así, por ejemplo, se refirieron al supuesto en que esa persona esté fungiendo como apoderada en un proceso judicial. ¿Esto implicaría que la tarjeta profesional pierde vigencia y la persona no podría continuar como apoderada en dicho proceso? En caso contrario, esto es, que la tarjeta profesional no pierda vigencia, ¿por cuánto tiempo se prolongaría dicha vigencia y por qué?; ¿cuál es el fundamento normativo de la solución a este problema?**

El C. S. de la J. manifestó que, la persona que no aprueba el Examen de Estado para Abogados, pero cuenta con una tarjeta profesional definitiva, y es destinataria de la Ley 1905 de 2018, tendrá las siguientes consecuencias: (i) perderá vigencia su tarjeta profesional; (ii) obtendrá un certificado de inscripción en el Registro Nacional de Abogados, con el cual podrá ejercer sin representación a terceros; (iii) podrá volver a inscribirse al siguiente Examen de Estado; y (iv) deberá sustituir el poder para que otro abogado que sí tenga tarjeta profesional pueda continuar con las actuaciones judiciales.

- 7. ¿Qué medidas se han tomado desde el Consejo Superior de la Judicatura con miras a (i) aclarar las diferencias entre una tarjeta profesional provisional y una licencia temporal; y (ii) a que ningún funcionario niegue la personería jurídica por el hecho de que la persona tenga una tarjeta profesional provisional?**

²⁸⁴ Expediente digital AC T-9.201.808, “3.2 Respuesta Final.pdf”, p. 6.

En su respuesta, la entidad explicó en qué consiste la licencia temporal y la tarjeta provisional. También advirtió que “[a]lgunos estudiantes y abogados graduados han realizado diferentes consultas para entender el alcance de la tarjeta profesional provisional de abogado, y la Corporación no ha conocido casos donde se observe confusión entre una y otra”²⁸⁵. También el C. S. de la J. en su respuesta citó dos fallos de tutela del Consejo de Estado, y añadió que “los requisitos y normativa de tarjeta profesional y licencia temporal se encuentran publicados en el sitio web del Sistema de Información del Registro Nacional de Abogados (SIRNA)”²⁸⁶.

8. En respuesta al traslado de pruebas, el Consejo Superior de la Judicatura afirmó que “el hecho de que se haya emitido tarjeta profesional por orden de tutela y haya eliminado la anotación de vigencia provisional, no los exime del cumplimiento de la ley de presentar la prueba de Estado pese a contar con tarjeta profesional de abogado (...)”. Según esta respuesta, ¿qué pasará si una de estas personas que por orden judicial tiene una tarjeta profesional permanente reprueba el Examen de Estado?; ¿qué pasará si esta persona venía fungiendo como apoderada en un proceso judicial?; ¿cuál es el fundamento normativo de esta respuesta?

“[E]l Registro Nacional de Abogados tiene en sus registros esta información como preinscritos para la prueba de estado. La situación de los mismos se verá reflejada en los certificados de vigencia de la tarjeta profesional una vez se certifique si se superó o no la prueba de Estado.

En este orden de ideas, las consecuencias de no superar el Examen de Estado para Abogados a pesar de contar con tarjeta profesional definitiva pero ser destinatario de la Ley 1905 de 2018 son las siguientes:

- a) Pérdida de vigencia de la tarjeta profesional de abogado, hasta tanto no apruebe.
- b) Se otorga un certificado de inscripción en el Registro Nacional de Abogados con el cual podrá efectuar ejercicio profesional, pero no la representación de terceros.
- c) El abogado que cumpla con los requisitos de la Ley 1905 de 2018, podrá volverse a inscribir para la siguiente prueba de Estado.

²⁸⁵ Expediente digital, archivo 3.2 Respuesta Final.pdf, p. 9.

²⁸⁶ Ibidem.

d) Conforme a las normas que regulan el ejercicio de la profesión de abogado, sustituir el poder para que otro abogado pueda continuar la actuación judicial”²⁸⁷.

II. Preguntas dirigidas a los intervinientes

- 1. ¿Cuáles son los lineamientos que utiliza la institución para determinar la fecha en que un estudiante comienza su pregrado en Derecho?; ¿estos lineamientos son institucionales o provienen de recomendaciones o mandatos de algún organismo gubernamental?**

En escrito presentado el 22 de septiembre de 2023, la **Universidad Externado** afirmó que, según el artículo 7 de su Reglamento Orgánico Interno, un estudiante adquiere tal calidad e ingresa al programa de pregrado en Derecho cuando realiza el respectivo pago de la matrícula.

En esta misma fecha, la **Universidad Icesi** manifestó que la fecha de iniciación del pregrado en Derecho es el día en el que se pagó la matrícula para el primer semestre académico del programa.

El 25 de septiembre de 2023, la **Universidad de Ibagué** intervino y afirmó que, según los lineamientos institucionales, la fecha que se tiene en cuenta para los estudiantes nuevos es la fecha de la matrícula del primer semestre.

Por su parte, para la **Universidad Javeriana de Bogotá**, la fecha de iniciación del pregrado en Derecho es aquella en la que se realiza la primera matrícula en dicho programa académico.

Por último, el 2 de octubre de 2023, la **Universidad Eafit** presentó una intervención en donde afirmó que el inicio del pregrado de Derecho se determina con el comienzo del plan académico de esa carrera, más no con la realización de materias que luego se homologan. Lo anterior, con base en los criterios del C. S. de la J. que la universidad decidió adoptar.

- 2. ¿Qué incidencia tienen, para la determinación de la fecha en que un estudiante comienza su pregrado en Derecho, situaciones como transferencias internas, externas, convalidación de títulos extranjeros o alguna otra similar?**

En escrito presentado el 22 de septiembre de 2023, la **Universidad Externado** consideró que la fecha de ingreso al programa de Derecho es la fecha en que la Universidad emite la matrícula y el estudiante realiza el pago para dicho

²⁸⁷ Ibidem, p. 10.

programa. En el caso de las transferencias internas, luego de que el órgano competente de la facultad las aprueba, se emite una nueva matrícula para el programa de Derecho.

En esta misma fecha, la **Universidad Icesi** planteó varias situaciones relacionadas con la aplicación de la Ley 1905 de 2018:

- (i) Si un estudiante se matriculó en un programa diferente a Derecho antes del 29 de junio de 2018, pero luego se transfirió a Derecho, la ley lo cobija porque lo relevante es la fecha de matrícula en Derecho.
- (ii) Si un estudiante se matriculó financieramente en Derecho antes del 29 de junio de 2018, la ley no lo cobija, independientemente de la fecha de matrícula académica.
- (iii) Si un estudiante se matriculó financieramente en Derecho el 29 de junio de 2018 o después, pero venía de otra institución, la ley lo cobija porque adquirió la condición de estudiante de Derecho después de la entrada en vigor de la ley.
- (iv) Si un estudiante se matriculó financieramente en Derecho antes del 29 de junio de 2018, pero fue retirado y readmitido después, la ley lo cobija porque perdió y luego recuperó la condición de estudiante de Derecho después de la entrada en vigor de la ley.
- (v) Si un estudiante obtuvo el recibo de matrícula antes del 29 de junio de 2018, pero pagó después, la aplicación de la ley depende de las circunstancias específicas.
- (vi) Si un estudiante se matriculó financieramente en Derecho el 29 de junio de 2018 o después, pero adelantó cursos por un convenio con un colegio, la ley lo cobija porque esos cursos se hicieron como estudiante del colegio, no de Derecho.

El 25 de septiembre de 2023, la **Universidad de Ibagué** participó como interviniente y aseguró que la fecha de inicio no tiene incidencia alguna en situaciones como transferencias externas o internas con homologaciones y convalidaciones.

Por su parte, en su respuesta, la **Universidad Javeriana de Bogotá** citó el reglamento de los estudiantes en donde se define que es ingreso a múltiple programa, un traslado, un traslado entre sedes, un traslado entre programas y una transferencia.

Finalmente, el 2 de octubre de 2023, la **Universidad Eafit** intervino y consideró que, en casos de transferencias externas, se desconoce la fecha inicial del estudiante en Derecho. Sin embargo, precisó que esta información se encuentra en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional.

3. ¿Existe un porcentaje máximo de créditos que pueden homologarse en virtud de las situaciones mencionadas en el literal anterior, y aproximadamente a cuántos semestres del pregrado en Derecho de su institución equivaldría ese número máximo de créditos?

En escrito presentado el 22 de septiembre de 2023, la **Universidad Externado** explicó que, según los reglamentos internos, no existe un porcentaje máximo de créditos que pueden homologarse en caso de transferencias o eventos similares. En estos casos, le corresponde al Consejo de la facultad evaluar los créditos que se homologan cuando se realizan este tipo de solicitudes.

En esta misma fecha, la **Universidad Icesi** manifestó que, según el artículo 30 del libro de Derechos, Deberes y Normas de los Estudiantes de Pregrado de esta universidad, los estudiantes que se transfieren de otras instituciones deben cursar al menos el 30% de los créditos del programa para poder graduarse. El programa de Derecho tiene 167 créditos, por lo que deben cursar al menos 51 créditos en la universidad. Esto significa que pueden homologar un máximo de 116 créditos, lo que equivale a unos seis o siete semestres académicos.

El 25 de septiembre de 2023, la **Universidad de Ibagué** aseguró que solamente se pueden homologar y convalidar hasta el 60% de los créditos del programa de Derecho. Es decir, máximo 7 semestres.

Por último, para la **Universidad Javeriana de Bogotá**, en sus lineamientos institucionales no se establece un máximo de créditos que pueden homologarse. Sin embargo, en los casos en los que los estudiantes son admitidos por transferencia, deberán cursar al menos el 25% de los créditos del plan de estudios correspondiente.

4. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018 (28 de junio de 2018), ¿qué espacios de información y de participación ha tenido su facultad en el proceso de diseño y construcción del Examen de Estado para la profesión de la abogacía?

En escrito presentado el 22 de septiembre de 2023, la **Universidad Externado** comentó que su facultad de Derecho fue convocada en dos ocasiones. La primera reunión, organizada por el C. S. de la J., se realizó los días 5 y 6 de mayo de 2022 en sus instalaciones con varias universidades presentes. En esta reunión, se discutieron con los profesores varios aspectos del examen, como los temas y las competencias a evaluar, el tipo de preguntas y la duración de la prueba. La segunda convocatoria, realizada por el ICFES en mayo de 2023, fue dirigida los docentes de esta universidad para explorar su participación en

la creación de las preguntas. En todo caso, esta universidad aclaró que no participó en el diseño y construcción del Examen de Estado.

En esta misma fecha, la **Universidad Icesi** afirmó que, el programa de Derecho participó activamente en las mesas de trabajo del C. S. de la J., tanto en Bogotá como en Cali. Su participación se enfocó en la conceptualización del examen, su estructura y ejecución. Además, en estas mesas se delineó el objeto de la evaluación, las competencias a evaluar y las especificaciones de la prueba.

El 25 de septiembre de 2023, la **Universidad de Ibagué** intervino y afirmó que participó en unas mesas de trabajo coordinadas por el ICFES y el C. S. de la J. en Neiva, Huila, para apoyar en la estructuración del diseño del examen.

Por otro lado, según la **Universidad Javeriana de Bogotá**, en el segundo semestre de 2022 la universidad realizó el Ciclo Pedagógico del Código Disciplinario de los Abogados (Ley 1123 de 2007), promovido por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Este evento destacó la importancia de los aspectos éticos en la profesión y la necesidad de evaluar estas competencias en los futuros abogados. Además, en agosto del 2023 la universidad participó en una mesa de trabajo convocada por el C. S. de la J. y el ICFES, con el objetivo de integrar perspectivas de diversas universidades de Bogotá y la región para construir el examen de habilitación profesional.

Finalmente, el 2 de octubre de 2023, la **Universidad Eafit** intervino y afirmó que, además de la información que remitió en su primera respuesta, la universidad recibió una invitación para participar en una jornada de socialización sobre las particularidades de la aplicación del Examen de Estado, que se llevó a cabo el 9 de octubre de 2023.

5. ¿Qué valoración le merece el Examen de Estado como requisito para acceder a la profesión de la abogacía?

En escrito presentado el 22 de septiembre de 2023, la **Asociación Colombiana de Facultades de Derecho** (en adelante ACOFADE) afirmó que crear un nuevo requisito para ejercer como abogado impone a los egresados de Derecho una carga económica y académica adicional. Por un lado, deben aprobar un examen estatal adicional al obligatorio Pruebas Saber Pro y, por otro, deben prepararse para los exámenes preparatorios, judicaturas, tesis de grado e incluso la acreditación de un segundo idioma.

Además, ACOFADE manifestó que este nuevo requisito vulnera el derecho fundamental a ejercer una profesión, pues es un requerimiento restrictivo que no existe en otras profesiones y que añade una limitación adicional a los múltiples requisitos ya existentes para obtener el título de abogado. Por

último, esta asociación consideró que, aunque la ley busca evitar la mala práctica del Derecho, también limita el ejercicio profesional al crear una nueva certificación estatal de idoneidad que merece un debate más amplio y un trámite legislativo más profundo.

En escrito presentado ese mismo día, la **Universidad Externado** afirmó que respeta el ordenamiento jurídico y la competencia del legislador para establecer mecanismos que garanticen la idoneidad de los abogados. Sin embargo, esta universidad considera que los esfuerzos del Gobierno y del Legislador deben centrarse en mejorar y hacer más eficientes los mecanismos de autorización, vigilancia y control.

Por su parte, la **Universidad Icesi** afirmó que respalda los argumentos presentados por el legislador y la comunidad académica que justifican la necesidad del Examen de Estado como requisito para ingresar a la profesión jurídica. Lo anterior, con fundamento en los siguientes argumentos:

- (i) El ejercicio de la abogacía tiene un impacto significativo en los principios constitucionales colectivos, así como en la protección de los derechos individuales de los usuarios del sistema legal. Esta profesión desempeña un papel crucial en la construcción de una convivencia pacífica y un orden social justo, así como en el funcionamiento adecuado del sistema judicial. Por lo tanto, preservar y fortalecer la ética en la práctica legal constituye un fin constitucional imperioso.
- (ii) El ejercicio inadecuado o antiético del Derecho representa un riesgo social, por lo que es legítimo garantizar que los abogados tengan la idoneidad y la integridad necesarias para ejercer su profesión con dignidad y altura.
- (iii) Los exámenes estandarizados, bajo condiciones óptimas, aseguran la evaluación de los requisitos mínimos para ejercer la profesión legal, así como para evaluar los méritos, habilidades y competencias de los futuros abogados.
- (iv) El Examen de Estado puede ofrecer un nivel de objetividad y equidad en la práctica legal, con el fin de contrarrestar la tendencia a presuponer la competencia de un profesional basada únicamente en la reputación de su universidad. Esta evaluación objetiva de habilidades podría corregir desequilibrios, ya que es una medida uniforme para todos los estudiantes.
- (v) En Colombia no existían controles estatales para ejercer la abogacía, excepto para la judicatura, la notaría y la carrera administrativa. Por lo tanto, es una medida necesaria para verificar la calidad mínima en las habilidades legales de los profesionales.

- (vi) El examen beneficia a los usuarios del Derecho y al acceso a la justicia, ya que mejora la calidad del litigio con profesionales más competentes. Además, permite a las personas elegir entre aquellos que han superado este control estatal.
- (vii) El Estado no ha renunciado a su capacidad de regular la profesión legal, aunque haya delegado parte de esta responsabilidad en la autonomía universitaria.

Por lo tanto, para esta universidad, a pesar de que existían preocupaciones iniciales por parte de la comunidad académica en general, estas han sido disipadas debido a la adecuada actuación del C. S. de la J.

El 25 de septiembre de 2023, la **Universidad de Ibagué** intervino y consideró que el ejercicio de la abogacía implica un compromiso con el Derecho y la ética profesional, esencial para el funcionamiento social. Por lo tanto, el Examen de Estado evalúa al estudiante no solo en conocimientos y aptitudes mínimas, sino también en su capacidad como gestor social. Además, este examen permite acreditar competencias en resolución de conflictos.

Para la **Universidad Javeriana de Bogotá**, estos exámenes buscan dotar al estudiante con una visión integral de la carrera que le permita integrar aspectos transversales para ejercer la profesión y establecer criterios de calidad para quienes representen a terceros. Sin embargo, según esta universidad, aún no está claro si el examen evaluará adecuadamente el desarrollo de competencias genéricas y específicas, el desarrollo pedagógico de competencias esenciales, o la obtención de un conocimiento comprensivo de la ciencia jurídica con una visión ética transversal.

Por último, el 2 de octubre de 2023, la **Universidad del Norte** intervino y consideró que el Examen de Estado, para quienes iniciaron la carrera de Derecho después de la promulgación de la Ley 1905 de 2018, constituye un control de idoneidad para una profesión con una clara función social. Por ello, esta medida se ajusta a la Constitución y la ley, y contribuirá a garantizar que quienes ejerzan el Derecho posean los conocimientos mínimos necesarios para asegurar la calidad del servicio de justicia.

6. ¿Identifica algún fundamento normativo que sustente la competencia del C. S. de la J. para la definición de qué tipo de tarjeta (provisional o definitiva) expide a quienes se gradúan del pregrado en Derecho?

En escrito presentado el 22 de septiembre de 2023, la **Universidad Externado** puso de presente que el artículo 85 de la Ley 270 de 1996 establece que el C.

S. de la J. es responsable de regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la tarjeta profesional, previa verificación de los requisitos legales. Sin embargo, para esta universidad, la norma citada no regula las categorías de la tarjeta profesional.

Esta universidad también citó el Decreto 196 de 1971, en su artículo 32, pues contempla la licencia temporal para quienes han terminado y aprobado los estudios de Derecho, sin mencionar una tarjeta profesional provisional. Además, identificó que la Ley 1905 de 2018 se refiere a la tarjeta profesional como un documento definitivo necesario para ejercer como abogado, sin carácter provisional.

De manera que, solamente los párrafos transitorios 1º, 2º y 3º del artículo 2 del Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022 del C. S. de la J. son los que establecen la tarjeta profesional provisional. Así, para la Universidad Externado, la tarjeta profesional provisional no tiene origen legal, ya que fue creada por acto administrativo como una medida frente a la situación generada por la Ley 1905 de 2018 y la falta de aplicación del Examen de Estado que esta norma ordena.

En esa misma fecha, la **Universidad Icesi** intervino y manifestó que el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018 establece que la certificación de aprobación del Examen de Estado será requerida por el C. S. de la J. para emitir la tarjeta profesional de abogado. Además, el numeral 20 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 asigna al C. S. de la J. la responsabilidad de regular, organizar y mantener el Registro Nacional de Abogados, lo que incluye la emisión de la tarjeta profesional, conforme a los requisitos legales. Estas disposiciones deben interpretarse junto con el Acto Legislativo 02 de 2015.

Respecto a la existencia de bases normativas para la clasificación de las tarjetas profesionales como provisionales o definitivas, esta universidad consideró que el Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022 del C. S. de la J. regula esto.

El 25 de septiembre de 2023, la **Universidad de Ibagué** afirmó que no existe un fundamento normativo que sustente la competencia del C. S. de la J. para definir los requisitos para otorgar la tarjeta profesional provisional o definitiva. En ese sentido, solo el Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022 establece que los graduados, a los que le es aplicable la Ley 1905 de 2018, tendrán tarjetas profesionales provisionales hasta que presenten el Examen de Estado previsto para el 2024.

Para finalizar, la **Universidad Javeriana de Bogotá** consideró que el artículo 228 de la Constitución Política de Colombia establece que la administración de justicia es una función pública donde prevalece el derecho sustancial.

Además, la universidad señaló que, según la Ley 270 de 1996, el C. S. de la J. tiene la competencia para regular y expedir normas relacionadas. Incluso, esta ley asigna al Consejo la función de regular, organizar y llevar el registro nacional de abogados, y expedir la tarjeta profesional tras verificar los requisitos legales. Por último, la Ley 1905 de 2018 establece las disposiciones para la expedición de la tarjeta profesional de abogado, así como los requisitos y procedimientos para graduados de Derecho y los criterios para otorgar tarjetas provisionales o definitivas.

7. ¿Considera que la expedición de una tarjeta provisional puede limitar de alguna manera el ejercicio profesional de las personas graduadas de su facultad de Derecho? Si la respuesta es positiva, describa de qué forma el carácter provisional de la tarjeta puede afectar dicho ejercicio.

En escrito presentado el 22 de septiembre de 2023, **ACOFADE** afirmó que la expedición de la tarjeta provisional puede limitar el ejercicio profesional de los graduados de Derecho en Colombia. Esto se basa en que, sin la tarjeta provisional, estas personas enfrentarán más dificultades para encontrar empleo, ya que las empresas y entidades priorizarán a quienes tengan la tarjeta definitiva. Por lo tanto, la Ley 1905 de 2018 divide la carrera de abogado en dos: aquellos con tarjeta profesional y aquellos con solo el título universitario, lo cual genera una desigualdad significativa entre los profesionales de la misma carrera.

En esa misma fecha, la **Universidad Externado** intervino y afirmó que la tarjeta profesional provisional puede limitar el ejercicio de profesional de las personas que obtuvieron su título, pero no pudieron presentar el Examen de Estado exigido por la Ley 1905 de 2018, ya que aún no estaba en aplicación y les resultaba imposible su cumplimiento. Además, la solución planteada en la regulación administrativa está sujeta a una condición incierta, que es la aplicación futura del Examen de Estado.

Según los parágrafos transitorios 1º y 3º del artículo 2 del Acuerdo PCSJA22-11985 de 2022, la vigencia provisional de la tarjeta dura hasta los resultados de la primera prueba. En ese sentido, quienes no presenten o reprobren el examen perderán su tarjeta y no podrán seguir ejerciendo. Esto afecta los trámites, procesos judiciales o administrativos en los que actúen y las expectativas de sus poderdantes.

Por otro lado, la **Universidad Icesi** consideró que la expedición de la tarjeta provisional aborda la situación de los primeros graduados bajo la Ley 1905, aún sin implementar el examen. De manera que, justamente esta figura

pretende mitigar obstáculos para aquellos abogados que no pueden ingresar al mercado laboral del litigio.

El 25 de septiembre de 2023, la **Universidad de Ibagué** intervino y afirmó que es necesario reglamentar la exigencia de la tarjeta profesional, pues los abogados lo requieren para litigar, así como para celebrar contratos de prestación de servicios o laborales en entidades públicas y privadas.

El 2 de octubre de 2023, la **Universidad Eafit** intervino y señaló que, siempre que quede claro para todos los operadores jurídicos que la tarjeta profesional provisional no equivale a una licencia temporal para ejercer la profesión, no deberían existir limitaciones al ejercicio de la abogacía. Sin embargo, la universidad consideró que en la práctica algunos operadores jurídicos sí han confundido esto, lo que ha impedido que los abogados con tarjetas provisionales actúen en trámites para los cuales están habilitados.

En esta misma fecha, la **Universidad del Norte** sostuvo que la expedición de tarjetas provisionales sí limita el ejercicio profesional de los abogados, ya que los supedita a presentar un examen que aún no existe. Esta situación genera que el C. S. de la J. limite injustamente las materias en las que pueden trabajar los nuevos profesionales, ya que no les entregan su tarjeta profesional ni les permiten obtenerla hasta que puedan presentar el Examen de Estado.

Por último, para la **Universidad Javeriana de Bogotá**, la tarjeta profesional provisional no limita al abogado para el ejercicio de su profesión.

SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS AL AUTO DE PRUEBAS DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2023

a) En respuesta al auto del 11 de septiembre de 2023, y como actividades previas a la suscripción del primer contrato con el ICFES, la entidad se refirió a la gestión de incorporación de los recursos presupuestales necesarios para las fases de planeación, estructuración e implementación del examen, y al análisis de los resultados del estudio de constitucionalidad de la Ley 1905 de 201824. La Sala le solicita a la entidad accionada especificar las fechas en que se realizaron ambas actividades.

Consejo Superior de la Judicatura:

“El 25 de abril de 2023, el Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia – URNA, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como responsable de la administración de los recursos de la Rama Judicial, inició el proceso presupuestal necesario para hacer la solicitud de vigencias futuras en la plataforma integrada de inversión pública – PIIP del Departamento Nacional

de Planeación, con fines de contratación para la implementación de la Ley 1905 de 2018.

Mediante oficio No. 2-2023- 043081 del 15 de agosto de 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizó el cupo para comprometer vigencias futuras de los años 2024 y 2025, con número de autorización DGPPN 36123 y asignación 36323, por un valor total de \$16.254.000.000 para las vigencias 2024 y 2025; este presupuesto estará destinado a ejecutar la Fase III “Implementación de la prueba”²⁸⁸.

b) De conformidad con la respuesta de su entidad al Auto del 11 de septiembre de 2023, la fase II del contrato 010 de 2023 celebrado con el ICFES culminaría el pasado 31 de octubre de 2023²⁵, y en la respuesta del ICFES se señaló un porcentaje de avance de ejecución de dicho contrato del 73%²⁶. Sírvase confirmar si se satisfizo el cronograma propuesto y si se culminaron satisfactoriamente todas las actividades asociadas a esta fase y los productos finales entregables.

Consejo Superior de la Judicatura:

“El contrato No. 10 de 2023 culminó el 31 de octubre de 2023, y se cumplió al 100% con lo estipulado en su clausulado y finalidad, cuyo objeto fue “Contratar el diseño, construcción y realización del ejercicio de validación cualitativa de los instrumentos de evaluación con el fin de aplicar el examen para ejercer la profesión de abogado dispuesto en la Ley 1905 de 2018 (Fase II)”, conforme fue previsto en el convenio No. 09 de 2023.

Como resultado, se recibieron por parte del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES, los insumos necesarios que permiten darle continuidad a las fases previstas para la implementación del Examen de Estado para Abogados, después de varias jornadas realizadas en diferentes territorios del país, como son la Guía de orientación y la certificación de construcción de los instrumentos de evaluación, los cuales permitirán, conforme la planeación del convenio No. 09 de 2023, efectuar el proceso de validación de ítems, y llevar a cabo la aplicación de la prueba”²⁸⁹.

c) En relación con la pregunta anterior, y toda vez que el ICFES en su respuesta al Auto del 11 de septiembre de 2023 señaló que “la primera aplicación del Examen de Estado de que trata la Ley [1905 de 2018] en mayo de 2024, depende de la culminación total de las actividades de la

²⁸⁸ Expediente digital, archivo: “PCSJO24-50 (1) (2).pdf”, p. 1.

²⁸⁹ Ibidem, p. 2.

fase II del Convenio y del contrato que se derive para ejecución de las actividades para la fase III”²⁷, ¿cuándo se contratará la tercera fase para la implementación, calificación y publicación de los resultados de la prueba, qué cronograma se tiene previsto y cuáles serán los productos entregables en dicha fase?

Consejo Superior de la Judicatura:

“Previo a la finalización del contrato No. 10 de 2023, el Consejo Superior de la Judicatura y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES sostuvieron algunas reuniones orientadas a definir la oferta final para la suscripción del segundo contrato derivado del convenio No. 09 de 2023, que permita cumplir la última fase prevista, conducente a la aplicación del examen de Estado.

Como resultado del proceso de revisión y negociación, se suscribió el contrato No 196 del 26 de diciembre de 2023.

Dentro de los productos resultado del citado contrato, se espera recibir lo siguiente:

Etapa	Actividad	Productos a entregar
Ajuste de los instrumentos de evaluación con fundamento en los resultados del ejercicio de validación cualitativa	Procesamiento de la información del ejercicio de validación cualitativa	1) Documento Contentivo de los insumos, actividades, ruta crítica y tiempos relevantes de la ejecución del contrato 2) Documento Técnico de resultados de aplicación del ejercicio de validación cualitativa 3) Plan Operativo de Aplicación 4) Diseño y construcción del modelo de calificación
	Documento Técnico de resultados del ejercicio de validación cualitativa.	
	Revisión y ajuste de ítems con fundamento en los resultados del ejercicio de validación cualitativa	
Diseño y Construcción del Plan Operativo.		
Definición del modelo operativo y de calificación	Diseño y construcción del modelo de calificación.	

**Preparación de instrumentos	Diseño de Armado I y II.	1) Protocolo de aplicación del examen 2) Protocolo de atención a PQRS
	Producción editorial: diseño gráfico, revisión ojo fresco, corrección de estilo, versionamiento y ensamble del instrumento de evaluación I y II.	
**Gestión previa a la aplicación.	Registro (pre-registro y registro) I y II	
	Aprovisionamiento de la plataforma tecnológica I y II	
	Logística de consecución de sitios I y II.	
**Aplicación y recolección de la información.	Aplicación del examen I y II	1) Informe de aplicación con el detalle de los aspectos relevantes del antes y durante la aplicación I y II. 2) Documento con resumen de los resultados del comportamiento psicométrico de los ítems y distribución del desempeño de los examinados I y II. 3) Base de datos con los resultados individuales de cada examinando I y II.
**Procesamiento, calificación y análisis de los resultados.	Procesamiento y calificación I y II	
**Publicación de resultados	Publicación de resultados de la aplicación individual y total I y II	
**Atención al usuario – Gestión Jurídica y atención a grupos de interés resultados.	Periodo de interposición de reclamaciones contra resultados I y II	Informe de caracterización de reclamaciones I y II
	Periodo para atender reclamaciones contra resultados I y II	

** Se repiten en cada aplicación de prueba.

De acuerdo con la ruta crítica y plan operativo proyectado para la ejecución del contrato y, por ende, de la aplicación del examen de Estado, se están llevando a cabo todas las gestiones necesarias que permitan llevar a cabo el Examen de Estado para Abogados en el mes de mayo, tal como se ha previsto. Para ello, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PCSJA23-12127 del 22 de diciembre de 2023 “Por el cual se da apertura a la etapa de inscripciones para la presentación del examen de Estado señalado en la Ley 1905 de 2018 – Aplicación 2024-I”, donde se informa que el examen de Estado se llevará a cabo en el mes de mayo de 2024, y las inscripciones se abrieron desde el 26 de diciembre de 2023 hasta el 23 de enero de 2024, contando al cierre del 22 de enero de 2024, con 3.207 inscritos²⁹⁰.

d) A partir de la respuesta a los dos interrogantes previos, ¿la entidad confirma como fecha de la primera aplicación de la prueba la de mayo de 2024? De ser negativa la respuesta, ¿cuál sería la nueva fecha estipulada para la primera aplicación del Examen de Estado?

Consejo Superior de la Judicatura:

“Al respecto, el Consejo Superior de la Judicatura puede informar que la planeación está prevista para que el primer Examen de Estado para Abogados, bajo los parámetros de la Ley 1905 de 2018, se lleve a cabo en el mes de mayo de 2024, para lo cual se suscribió el contrato No 196 de 2023 y se expidió el

²⁹⁰ Ibidem, pp. 2-3.

Acuerdo PCSJA23-12127 del 22 de diciembre de 2023 “Por el cual se da apertura a la etapa de inscripciones para la presentación del examen de Estado señalado en la Ley 1905 de 2018 – Aplicación 2024-I”²⁹¹.

e) ¿Cuál es el fundamento normativo para exigir la presentación del Examen de Estado a aquellas personas a las cuales se les expidió tarjeta profesional definitiva en virtud del cumplimiento de fallos judiciales que ordenaron dicha expedición?

Consejo Superior de la Judicatura:

En síntesis, esta entidad sostuvo que los fallos judiciales que ordenaron la expedición de tarjetas profesionales definitivas a algunos abogados que, en principio, serían destinatarios de la Ley 1905 de 2018, no ordenaron eximirlos de la presentación del examen de Estado, razón por la cual esta entidad seguía considerando a estos abogados como destinatarios de la prueba²⁹².

f) Tanto el C. S. de la J. como el ICFES en sus respuestas al último auto de pruebas se refirieron a la “Guía de Orientación” del examen, e informaron que el producto ya fue entregado a la primera entidad. Una de las universidades que intervino en el proceso, ante la pregunta por los espacios de información y participación de su facultad señaló que, en las mesas de trabajo gestionadas por el C. S. de la J., este “prometió que entregaría una ‘guía de orientación’ a todas las universidades”, en la que aparecería la estructura, competencias por evaluar, número y tipo de pregunta y otras especificaciones de la prueba²⁸. De conformidad con lo anterior, ¿qué contenido tiene la guía de orientación, y cuándo y cómo se tiene prevista la entrega de esta guía y su socialización con las facultades de Derecho y con los estudiantes destinatarios de la Ley 1905 de 2018?

Consejo Superior de la Judicatura:

“La Guía de orientación entregada en el marco del contrato suscrito con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES, comprende las características generales del examen tales como su estructura, modalidad de aplicación, tipo de preguntas, competencias a evaluar, ejemplos de preguntas, entre otros.

²⁹¹ Ibidem, pp. 3-4.

²⁹² Ibidem, pp. 4-5.

Esta información fue socializada el día 9 de octubre de 2023, en sesión realizada en los Tribunales de Bogotá, denominada “Jornada de socialización sobre las particularidades del examen de Estado de la Ley 1905 de 2018, dirigida a las instituciones de educación superior”, a la cual se invitó a todas las universidades con facultades de derecho del país, y se trabajó con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES, y la cual fue transmitida por streaming y puede ser consultada en la página web del SIRNA - Consejo Superior de la Judicatura: <https://sirna.ramajudicial.gov.co/Paginas/LEY19052018.aspx>.

Así mismo, el día 29 de noviembre de 2023, previa invitación del Ministerio de Educación Nacional, se llevó a cabo, en la Universidad Jorge Tadeo Lozano, una jornada de “Diálogos para la transformación y articulación de actores del sistema de aseguramiento para la calidad de la educación superior”, en la cual, el Registro Nacional de Abogados participó con el tema: Marco normativo actual para el examen y validación de conocimientos de los profesionales del Derecho, las tendencias y cambios normativos para la evaluación de estudiantes de los programas de derecho en Colombia; en este espacio se socializaron, entre otros asuntos, las competencias del examen de Estado, información que se encuentra de igual manera publicada en la página web, como les fue señalado a todas las universidades (...)

Se espera que, dentro del primer bimestre del año 2024, una vez se concreten y ajusten algunos aspectos técnicos propios de la aplicación de la prueba, se proceda con la publicación del reglamento del examen, junto con el documento guía de orientación, el cual será divulgado a todos los abogados inscritos. Se anexa documento power point presentado”²⁹³.

g) En su respuesta al auto de pruebas, ACOFADE señaló que el Examen de Estado implicaría una nueva carga “económica y académica” (resaltado por fuera del texto) para los egresados de las facultades de Derecho. Sírvase señalar: (i) si la presentación del examen tendrá algún costo para sus destinatarios. De ser positiva la respuesta, sírvase indicar cuándo y cómo se reglamentará esta tarifa; (ii) si el examen se presentará en modalidad presencial o virtual. Si la modalidad es la segunda, ¿qué

²⁹³ Ibidem, pp. 5-7.

estrategias se implementarán para asegurar la conectividad de los usuarios y la estabilidad y seguridad de la plataforma?

Consejo Superior de la Judicatura:

“En primer término, debe señalarse que, a la fecha, el Consejo Superior de la Judicatura no tiene proyectado efectuar cobro alguno por la presentación del examen de Estado para Abogados.

Ahora bien, en cuanto a la modalidad del examen, se tiene previsto que se lleve a cabo de manera presencial con prueba electrónica. La conectividad, estabilidad y seguridad de la plataforma, hace parte del proceso contractual con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, para lo cual se realizarán las respectivas pruebas de carga y estrés, con base en el volumen esperado de inscritos en cada prueba. De generarse alguna falla técnica que impida llevar a cabo el examen en la fecha programada y no pueda solucionarse el mismo día, el ICFES reprogramará el examen”²⁹⁴.

h) Una de las universidades que intervino en respuesta al auto de pruebas señaló que es necesario reglamentar la exigencia de la tarjeta profesional, “puesto que, así el abogado no vaya a litigar, exigen la tarjeta profesional de abogado para la celebración de contratos de prestación de servicios o laborales, en entidades públicas o privadas”³⁰. ¿Qué medidas se han tomado o se tiene previsto tomar con miras a que no se exija la tarjeta profesional a quienes, en los términos de esta Corporación, no pretendan “ejercer la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado”?

Consejo Superior de la Judicatura:

“Durante la vigencia 2024, el Consejo Superior de la Judicatura tiene previsto llevar a cabo, procesos de socialización y divulgación por diferentes medios de comunicación, respecto a la expedición de la tarjeta profesional de abogados como requisito para la representación de terceros como lo dispone la Ley 1905 de 2018, con el fin que las instancias pertinentes de las entidades tomen las medidas a que haya lugar en el marco del cumplimiento de la norma”²⁹⁵.

²⁹⁴ Ibidem, p. 7.

²⁹⁵ Idem.

i) En respuesta al primer auto de pruebas, su entidad señaló que en las situaciones de transferencia externa se entiende que el estudiante inició la carrera de derecho en la primera universidad, pues “son los mismos estudios de la carrera de derecho”. En este punto añadió que “será la Universidad [se entiende que la segunda, que recibió al estudiante en transferencia] quien informe cuál fue la fecha de inicio de la carrera (previa transferencia) donde el estudiante inicio [sic] la carrera”.

No obstante, una de las universidades que intervino en este trámite, en su respuesta al segundo auto de pruebas, puso de relieve que en el caso de transferencias externas la institución “desconoce la fecha inicial en la que el estudiante comenzó su formación en Derecho [en la otra universidad]; esa información reposa en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES, del resorte del Ministerio de Educación Nacional”³⁴. Por su parte, el Ministerio de Educación en su respuesta al primer auto de pruebas había señalado que “para conocer nombre y documento de identidad de las personas que iniciaron un pregrado en derecho después del 28 de junio de 2018 debe elevarse una consulta dirigida a la Subdirección de Desarrollo Sectorial, área de la Dirección de Fomento a la Educación Superior que administra la información del SNIES y que podrá atender la petición de acuerdo con las disposiciones de protección y tratamiento de datos correspondiente”.

A partir de la imposibilidad que manifestó la universidad interviniente en el sentido de que su institución acredite una situación ajena, esto es, la fecha en que un estudiante comenzó su carrera de derecho en otra universidad, y de conformidad con la respuesta ofrecida por el Ministerio de Educación, ¿qué estrategias ha implementado o implementará el C. S. de la J. para conocer la fecha de inicio de la carrera de derecho de los estudiantes de transferencia externa que iniciaron sus estudios de Derecho en otra universidad?

Consejo Superior de la Judicatura:

En síntesis, esta entidad señaló que la información contenida en el SNIES es reportada directamente por las universidades, pero que esta resulta insuficiente para acreditar la fecha de inicio de estudios de los egresados que hayan realizado transferencias u homologaciones. Por tal motivo, argumentan que el deber de proporcionar la información adicional referente a la fecha de inicio de estudios de estos estudiantes recae en las universidades y que, para tal efecto, han dispuesto formularios para que las instituciones de educación

superior los diligencien de forma periódica. Sostuvieron además que la información suministrada por algunas universidades es incompleta o imprecisa y que esto ha dificultado los trámites de expedición de tarjetas profesionales²⁹⁶.

Intervenciones de otras entidades:

Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C.:

En síntesis, mediante oficio con radicado 20241800079431 del 9 de febrero de 2024, esta entidad sostuvo que, en el presente asunto, se presentaron dos excepciones en su favor: i) una ausencia de vulneración de derechos fundamentales por parte de esta entidad y, en consecuencia, ii) falta de legitimación en la causa por pasiva. Por tal motivo, solicitaron a la Corte Constitucional desvincularlos del trámite de la referencia²⁹⁷.

Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C.:

En síntesis, esta entidad expuso las actuaciones procesales surtidas en aquellos trámites de tutela en los cuales fue vinculada y se centró en demostrar que la expedición de una tarjeta profesional provisional por parte del Consejo Superior de la Judicatura rebasó las competencias reglamentarias de esta entidad, en los siguientes términos:

“En tal sentido, el acuerdo proferido por el Consejo Superior de la Judicatura carecía y carece, en la actualidad, de modificar el alcance de la disposición legal, por lo que sólo podía interpretarse en cuanto resultara conforme a la disposición expresa del legislador y a su entendimiento constitucional, según lo refirió ese máximo Tribunal en materia de salvaguarda del ordenamiento superior, por lo que la actuación que en la diligencia de 3 de octubre de 2022 se surtió por los funcionarios respectivos preservó no sólo la normativa sustancial aplicable sino la legalidad, como principio insoslayable de la actuación de los distintos órganos que integran las Ramas del Poder Público (artículo 113 constitucional), por lo que la exigencia requerida por el accionante resultaba válidamente rechazable en consonancia con lo referido en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887”²⁹⁸.

²⁹⁶ Ibidem, pp. 8-11.

²⁹⁷ Expediente digital, archivo: “INFORME CORTE CONSTITUCIONAL.pdf”, pp. 3-10.

²⁹⁸ Expediente digital, archivo: “202451000026421.pdf”, pp. 3-17.

Ministerio de Justicia y del Derecho:

En síntesis, mediante oficio con radicado MJD-OFI24-0004263-DOJ-20300 del 8 de febrero de 2024, esta entidad sostuvo que, en el presente asunto, se presentó una falta de legitimación en la causa por pasiva en su favor. Por tal motivo, solicitaron a la Corte Constitucional desvincularlos del trámite de la referencia²⁹⁹.

²⁹⁹ Expediente digital, archivo: “MJD-OFI24-0004263.pdf”, pp. 2-4.

**SALVAMENTO VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA SU.128/24**

Expedientes: T-9.201.808, T-9.286.215 y
T-9.374.174

Solicitudes de tutela presentadas por
Gustavo Adolfo Grajales Granada,
Giovanni López Giraldo y José Humberto
Gómez Herrera, en contra del Consejo
Superior de la Judicatura y otros.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, presento las razones de mi salvamento de voto a la decisión adoptada mediante la Sentencia SU-128 de 2024, en la que la Sala Plena decidió revocar los fallos de tutela revisados y ordenar la expedición de la tarjeta profesional de abogado con carácter definitivo y sin la exigencia de aprobación del Examen de Estado previsto en la Ley 1905 de 2018, a los accionates -y a todos los demás graduados que presentaron la solicitud de tarjeta profesional si el Consejo Superior de la Judicatura no realiza el Examen de Estado antes del 30 de mayo de 2024-, a pesar de que ya se encontraban inscritos para presentar el examen en menos de un mes.

La mayoría consideró que la supuesta tardanza en la realización del Examen de Estado dispuesto por la Ley 1905 de 2018, les da derecho a los graduados hasta antes de la convocatoria al examen, a no presentarlo, no obstante tratarse de un requisito establecido por el Legislador para el ejercicio de la profesión de abogado en la modalidad de representación.

En síntesis, las razones de mi salvamento son las siguientes:

(i) La orden de expedir la tarjeta profesional de abogado sin el cumplimiento de las exigencias previstas por el legislador es contraria al artículo 26 de la Constitución. En efecto, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano ningún derecho a ejercer libremente ninguna *profesión* y, por el contrario, el artículo 26 de la Constitución dispone expresamente que la ley podrá exigir títulos de idoneidad. La decisión mayoritaria confunde el *derecho a escoger*

libremente profesión u oficio con el *derecho a su libre ejercicio*. La libertad de ejercicio que dicha disposición consagra hace referencia a las *ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica*, libertad que, en todo caso, puede ser limitada cuando implique un *riesgo social*.

El artículo 26 de la Constitución, en consecuencia, sujeta el ejercicio de las *profesiones* al cumplimiento de requisitos de idoneidad. En desarrollo de dicha disposición constitucional, el artículo 1 de la Ley 1905 de 2018 estableció como requisito para “*ejercer la profesión de abogado, además de los requisitos exigidos en las normas legales vigentes, [...] acreditar certificación de aprobación del Examen de Estado que para el efecto realice el Consejo Superior de la Judicatura*”. Entonces, resulta contrario a la Constitución ordenar la expedición de tarjetas profesionales para el ejercicio de la profesión de abogado a quienes no acrediten el cumplimiento de dicho requisito.

(ii) La decisión mayoritaria desconoce también la Ley 1905 de 2018 porque la inaplicó sin que, en el presente caso, se hubieran acreditado situaciones fácticas particulares que impusieran la excepción de inconstitucionalidad. Sin esos elementos no era posible desconocer la ley, cuyo inciso primero y los párrafos 1 y 2 del artículo 1 fueron declarados *exequibles*³⁰⁰ por esta Corte mediante la Sentencia C-594 de 2019, al encontrarla ajustada a la Constitución. En el mencionado fallo la Corte resaltó la idoneidad del requisito del Examen de Estado de cara a la relevancia social de la profesión de abogado y al riesgo social que implica su ejercicio, particularmente, cuando se representan derechos de terceros.

(iii) No es cierto que la no realización del examen impida en forma absoluta el ejercicio de la profesión de abogado. La Ley 1905 de 2018 precisa que ese título de idoneidad será necesario para “*ser representante de una persona natural o jurídica para cualquier trámite que requiera un abogado*”³⁰¹, pero también señala que “[p]ara las demás actividades no se requerirá tarjeta profesional”³⁰². Entonces, para el desarrollo de las actividades profesionales de los abogados no se requiere tarjeta profesional excepto para “*ser representante de una persona natural o jurídica para cualquier trámite que requiera un abogado*”.

³⁰⁰ Bajo el entendido de que el requisito de aprobar el examen de Estado solo es exigible al graduado que pretenda ejercer la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado, en los términos indicados en la consideración 4.10.2. de esta sentencia.

³⁰¹ Párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018.

³⁰² *Ibidem*.

Por lo tanto, no es cierto que la no realización del examen hubiera afectado *per se* el derecho al trabajo de los accionantes y demás beneficiarios de la medida. En el presente caso, los accionantes no probaron que les resultó imposible ejercer la profesión en otros campos diferentes al de la representación de terceras personas o vincularse laboralmente a empleos que exigen el requisito de abogado, actividades para las cuales no es requisito el examen de Estado.

(iv) La decisión mayoritaria, de la cual me aparto, genera adicionalmente un trato desigual a los destinatarios del requisito, esto es a los graduados que iniciaron la carrera de Derecho después de la promulgación de la Ley 1905 de 2018, pues la condición para su aplicabilidad ya no es la fecha de inicio de la carrera sino la fecha de implementación del requisito, no obstante que la ley expresamente establece la fecha de inicio de la carrera.

(v) La supuesta demora del Consejo Superior de la Judicatura en la realización del examen ordenado en la Ley 1905 de 2018 no implica que los accionantes adquieran el derecho a obtener la tarjeta profesional sin el cumplimiento del requisito establecido por el legislador. Dicha demora, por otra parte, no es fundamento para la inaplicación de la ley, pues se trata de un hecho que no afecta su validez ni permite interpretarla como que solo es exigible a partir de su implementación, desconociendo que en el artículo 2 de dicha ley se dispuso expresamente que “[e]l requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado [...] se aplicará a quienes inicien la carrera de derecho después de su promulgación”.

Tal omisión, en consecuencia, no permite al operador jurídico exonerar del requisito a quienes no hubieren podido presentar el examen por causas atribuibles al Consejo Superior de la Judicatura, ni confiere derecho a ejercer la profesión de abogado sin el cumplimiento del mencionado requisito, menos aún si se tiene en cuenta que el Consejo Superior de la Judicatura convocó a los interesados a presentar el Examen de Estado a que se viene haciendo referencia, el cual se realizará en un mes aproximadamente.

Lo anterior no quiere decir que la supuesta mora de la mencionada corporación en realizar el examen no hubiera podido en determinados casos causar un daño a los accionantes, supuesto que les daría derecho a la reparación con fundamento en el artículo 90 de la Constitución, como la pérdida de una oportunidad, situación que corresponderá valorar al juez de lo contencioso administrativo en cada caso.

Lo razonable, entonces, hubiera sido ordenar que el Consejo Superior de la Judicatura permitiera a los accionantes y a todos los que se encontraran en la misma situación, presentar el examen, y dejar abierta la posibilidad de la reparación patrimonial del daño a quienes acreditaran su configuración.

(vi) Ahora, también me aparto de la conclusión según la cual a los actores se les vulneró su confianza legítima, por las siguientes dos razones. La primera, porque los solicitantes del amparo no estimaron vulnerada esa garantía y la Sala Plena no justificó la necesidad de valorar su presunto desconocimiento. La segunda, porque según las consideraciones del fallo se transgrede la confianza legítima cuando se genera un cambio en las reglas de juego de forma arbitraria y súbita, en desmedro de la previsibilidad de sus consecuencias para las personas. Sin embargo, en los casos concretos no se evidenció cambio alguno en las reglas de juego, pues los accionantes iniciaron sus estudios de pregrado luego de la promulgación de la Ley 1905 de 2018. Entonces, la exigencia de idoneidad que ahora se les solicita había sido impuesta desde antes de iniciar sus estudios profesionales y, por lo tanto, no era un requisito imprevisible para los mencionados estudiantes. Lo imprevisible era que algunos estudiantes de derecho pudieran terminar la carrera y graduarse en menos de cinco años.

Además, la sentencia de la que me aparto incurre en una contradicción en relación con el estudio de la confianza legítima al sostener que a los accionantes se les vulneró esa garantía porque les cambiaron las reglas de juego, de un lado, dado que solo se podía exigir el requisito de la certificación de aprobación del Examen de Estado hasta tanto se garantizara la condición necesaria para acreditarlo. Y, según la sentencia, la condición necesaria era la implementación de la prueba de Estado. Sin embargo, de otro lado, la decisión también considera que se les vulneró la confianza legítima porque, pese a la implementación del Examen de Estado para el 26 de mayo de 2024, en la convocatoria no se fijó una fecha cierta de publicación de los resultados, pues el Consejo Superior de la Judicatura estimó que su entrega se haría dentro de los 45 días siguientes a la realización de la prueba, pero supeditó su publicación a los tiempos que le tomara resolver los eventuales recursos que fueran presentados.

Por lo tanto, la sentencia en principio plantea que se vulneró la confianza legítima porque no se implementó el examen como condición para acreditar el requisito previsto en la Ley 1905 de 2018, pero, contradictoriamente, al

encontrar que el Examen de Estado sería implementado el 26 de mayo de 2024, cambió el origen de la afectación de la confianza legítima para fijar un entendimiento que ya no tiene origen en la imposibilidad de cumplir con la condición sino en la supuesta falta de una fecha cierta de publicación de los resultados. Esa variación no es menor porque genera las consecuencias que a continuación planteo.

El primer entendimiento, que funda el análisis en el requisito-condición, llevaba a considerar que en los casos estudiados se configuró una carencia actual de objeto porque, al momento de adoptar la decisión de la cual me aparto, el Consejo Superior de la Judicatura ya había convocado al Examen de Estado y se sabía que se realizaría el 26 de mayo de 2024 y, además, que los accionantes estaban inscritos. Por lo tanto, ya se había generado la condición necesaria para que pudieran acreditar el requisito legal fijado en la Ley 1905 de 2018.

En todo caso, es muy problemático considerar que la falta de implementación de un examen como condición para acreditar un requisito genera una afectación al principio de confianza legítima. Por ejemplo, un entendimiento así podría derivar en que la falta de realización de un concurso de méritos para acreditar la idoneidad de acceso a un cargo público le genera un derecho al aspirante y vulnera la mencionada garantía. Esto a pesar de que la Constitución prevé el mérito, por regla general, como criterio determinante de acceso a los cargos públicos (art. 125 C.P.).

Y, el segundo entendimiento, que funda la afectación de la confianza legítima por falta de una fecha cierta en la publicación de resultados, llevaba a que no solo se estimaran vulnerados los derechos de los accionantes y de las personas que solicitaron la tarjeta profesional antes de la convocatoria al examen, sino también de todos los graduados que se inscribieron al examen, pues ellos igualmente van a padecer las eventuales consecuencias de que, en opinión de la Sala, no se tenga certeza de la fecha de publicación de los resultados. Pese a ello, la sentencia decidió proteger de forma diferenciada a unos sujetos respecto de los otros y, como consecuencia, generó un tratamiento desigual.

Entonces, insisto en que lo acertado era considerar que con la falta de implementación no se cambiaron las reglas de juego porque todos los estudiantes que iniciaron el programa de Derecho luego de la promulgación de la Ley 1905 de 2018 estaban sometidos a la exigencia de acreditación de la aprobación del Examen del Estado para obtener su tarjeta profesional.

(vii) El otorgamiento de la tarjeta profesional sin el cumplimiento del requisito fijado en la Ley 1905 de 2018 afecta la confianza legítima de las personas que acuden a los abogados graduados bajo dicha normativa, y confían en que el profesional superó esa prueba de idoneidad para garantizar una defensa técnica.

(viii) La solución adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en el sentido de expedir licencias provisionales era razonable y atendió a la obligación de aplicar la ley conforme con la Constitución porque ponderó entre el interés general que protegió la Ley 1905 de 2018 con la aprobación del examen para obtener la tarjeta profesional para representar a terceros, pero sin desconocer los derechos particulares de los graduados a ejercer plenamente su profesión.

En efecto, los casos revisados evidenciaron que el plazo de 5 años para la implementación del examen de Estado no tuvo en cuenta la posibilidad de que algunas instituciones de educación superior pudieran ofrecer programas de derecho que permitieran obtener el título en un tiempo inferior a dicho plazo. Ante ese escenario, la actuación del Consejo Superior de la Judicatura fue razonable porque brindó una solución transitoria o temporal, cuya validez se mantenía hasta el momento en que se conocieran los resultados del primer Examen de Estado. Por lo tanto, lograba un justo equilibrio entre los intereses en tensión.

Con todo, debe tenerse en cuenta que nuestro ordenamiento ha acudido a la expedición de tarjetas provisionales como una medida transitoria ante las dificultades que surgen de la implementación de cambios normativos que impactan en la expedición del documento definitivo. Por ejemplo, en el Decreto 250 de 1970 se estableció que ya no serían los tribunales superiores de distrito judicial los que expedirían la licencia profesional sino el Ministerio de Justicia. Sin embargo, mientras la cartera ministerial adoptaba los ajustes necesarios para cumplir con esa nueva función, se previó la posibilidad de que los mencionados tribunales expidieran licencias provisionales.

(viii) No existe un derecho a ejercer la profesión de abogado en el componente de representación de terceros sin el cumplimiento del requisito de superar el Examen de Estado. En efecto, no puede entenderse que de la garantía constitucional de escoger profesión u oficio se deriva un derecho a ejercer la profesión de abogado en el componente de representación de terceros sin la superación del Examen de Estado, porque esa exigencia constituye el

desarrollo de un mandato constitucional. Entonces, el Estado estaba obligado a realizar el examen que permite cumplir la acreditación de la exigencia de idoneidad, pero de la demora en su implementación no se derivaba la necesidad de garantizarle a unos abogados la superación de la prueba. En consecuencia, solo era viable dictar medidas para que se implementara el examen, pero no para permitirle a unas personas la exoneración dicho requisito.

Y, en todo caso, si en gracia de discusión se tomara como cierta la existencia del precedido derecho de los abogados, este encuentra límites en las garantías de los colombianos de acceder de forma efectiva a la administración justicia y de tener una defensa técnica en condiciones de calidad. Garantías que el Estado tiene la obligación de proteger en la mayor medida posible, pues los particulares no pueden, por regla general, acceder a la justicia directamente sino a través de abogados, como lo establece el artículo 229 de la Constitución.

(ix) Ahora, tampoco comparto que se califique la actuación del Consejo Superior de la Judicatura como negligente. En efecto, el problema que esa corporación afronta pudo tener origen en que la Ley 1905 de 2018 partió del supuesto de que los programas de derecho tienen una duración de cinco años, como ocurre con más del 90% de los programas que se ofrecían cuando se expidió la ley.

En efecto, no puede concluirse que el Consejo fue negligente porque el diseño del examen lo ha planeado de cara a la generalidad de los programas de Derecho, que prevén una duración de cinco años. Así, al estimar ese dato, era razonable que se fijara la realización de esa prueba para el primer o segundo semestre del año 2024.

Ahora, aunque es cierto que el accionante en el caso T-9.374.174 adelantó su programa de Derecho bajo una modalidad intensiva y excepcional, ese aspecto no permite calificar la actuación del Consejo Superior de la Judicatura como negligente porque ese programa, en principio, fue aprobado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018³⁰³. Además, aunque en los casos T-9.201.808 y T-9.286.215 se advirtió de una modalidad especial que oferta una universidad para los miembros de la Policía Nacional y que, aparentemente, les permite graduarse en tres años y medio, al consultar ese programa se puede constatar que no es intensivo, sino que, para cumplir con

³⁰³ Por ejemplo, el programa del accionante en el expediente T-9.374.174 fue aprobado mediante la Resolución 5060 de mayo de 2019 del Ministerio de Educación Nacional.

los contenidos convencionales de la carrera de Derecho, permite la homologación de algunas materias que los policías han aprobado en sus respectivas escuelas³⁰⁴.

Entonces, la existencia de unas circunstancias excepcionales en unos programas de Derecho o las consecuencias particulares de la homologación de materias de unos estudiantes, que hacen posible que la carrera tenga una duración inferior a cinco años, no justifica atribuirle una conducta negligente al Consejo Superior al momento de prever la fecha de realización del Examen de Estado.

Además, la realización del examen puede enfrentarse a muchas dificultades. Entre otras, los altos costos de su realización, las diferencias de los modelos aplicados a los programas de Derecho y el respeto de la autonomía universitaria en cuanto a la fijación de la fecha que tomarán en cuenta para estimar el inicio del programa de Derecho. Aspecto este último que la Sala Plena corroboró y que motivó a que en la sentencia se establecieran seis criterios que, a futuro, deben ser considerados para determinar la fecha de inicio del programa de Derecho.

Conviene señalar que, en todo caso, en el futuro, aún en condiciones de plena implementación de los exámenes de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá garantizar la realización de exámenes todos los días, razón por la que los graduados necesariamente van a tener que esperar las fechas programadas para ello. Es razonable suponer entonces que siempre habrá un lapso entre la fecha del grado y la de la realización del examen, sin que quepa pretender que tal circunstancia afecta el derecho a ejercer la profesión de abogado.

(x) Finalmente, en los casos concretos tampoco se acreditó la vulneración de los otros derechos fundamentales invocados en las solicitudes de tutela y, por tanto, no era viable acceder a su amparo.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

³⁰⁴ Véase: <https://www.poli.edu.co/content/plan-estudios-convenio-policia-nacional>