

Sentencia C-594/19

Referencia: Expedientes D-12992 y D-12994 (Acumulados).

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

Demandantes:

Adriana Lucero Zapata Álvarez y Edgar Acero Jiménez (D-12992) y Andrés Felipe Falla Montealegre (D-12994)

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En sesión del siete de noviembre de 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular el expediente D-12994 al expediente D-12992, para que se tramiten de manera conjunta y se decidan en la misma sentencia[1].

Por medio de Auto del 22 de noviembre de 2018[2], el Magistrado Sustanciador admitió las dos demandas de la referencia, dispuso su fijación en lista, hizo las comunicaciones previstas en los artículos 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991 y en el artículo 2 b) del Decreto 1365 de 2013, y dio traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiese el concepto a su cargo. Este auto fue notificado por el estado número 198 del 26 de noviembre de 2018.

En el ordinal sexto de dicho auto se ordenó la práctica de pruebas relativas al proceso de formación en el Congreso de la Ley 1905 de 2018. Estas pruebas fueron remitidas a este tribunal por el Secretario General de la Cámara de Representantes, por medio del Oficio S.G. 2-2484/2018 del 7 de diciembre de 2018[4], y por el Secretario General del Senado de la República, por medio del Oficio SGE-CS-006-2019 del 23 de enero de 2019.

En la secretaría general de este tribunal se recibieron, en orden cronológico, las siguientes intervenciones: 1) la intervención conjunta de las Universidades de los Andes, del Norte, EAFIT e ICESI[6]; 2) la de los ciudadanos Alejandro Badillo Rodríguez, Laura Lizeth Muñoz Gutiérrez, Joseph Salom Gómez y María Camila Muñoz Bustos[7]; 3) la de la Corporación Excelencia en la Justicia[8]; 4) la del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia[9]; 5) la de la Academia Colombiana de Jurisprudencia[10]; 6) la del Instituto Colombiano de Derecho Procesal[11]; 7) la de la Universidad Libre de Bogotá[12]; 8) la del Ministerio de Justicia y del Derecho[13]; 9) la de la Universidad de Antioquia[14]; 10) la de la Universidad Pontificia Bolivariana[15]; 11) la de la Universidad Mariana[16]. También se recibió el Concepto 6557 del 9 de abril de 2019, rendido por el Procurador General de la Nación.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto completo de la Ley 1905 de 2018, que es el objeto de una de las demandas acumuladas (D-12994) y se destacan en subrayas las expresiones que son objeto de la otra demanda acumulada (D-12992), según aparece publicado en el Diario Oficial 50.638 del 28 de junio de 2018:

"LEY 1905 DE 2018

(junio 28)

Diario Oficial No. 50.638 de 28 de junio de 2018

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

III. DEMANDAS, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DE LA VISTA FISCAL

A partir del análisis del sentido y alcance de las dos demandas acumuladas, se procederá a sintetizar las intervenciones recibidas, las cuales se agruparán en cuatro categorías: 1) las que

consideran, de manera principal, que la demanda carece de aptitud sustancial; 2) las que defienden la constitucionalidad de las normas demandadas; 3) las que solicitan se declare la constitucionalidad condicionada de las normas demandadas; 4) las que, de manera principal, consideran que las normas demandadas son inconstitucionales. Cumplida esta tarea se presentará el concepto rendido por el Procurador General de la Nación.

1. Las demandas

1.1. La primera demanda (D-12992)[18]

Los actores consideran que las expresiones subrayadas contienen normas legales incompatibles con lo previsto en los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución Política.

1.1.1. La vulneración del derecho a la igualdad (art. 13 CP) ocurre por dos razones: 1) porque que la exigencia de idoneidad prevista en la ley sólo se aplica a los futuros abogados que se dediquen al litigio y 2) porque dicha exigencia sólo se aplica a los nuevos profesionales y no a quienes ya tienen su tarjeta profesional de abogado. Ambas diferencias de trato carecerían de justificación constitucional.

1.1.2. La violación del derecho a la educación (art. 67 CP) se presenta porque la idoneidad de quien obtiene el título de abogado ya está verificada por la universidad que lo expide, razón por la cual pretender someter a esta persona a una nueva prueba de idoneidad, por medio de un examen de Estado, además de desconocer dicha verificación inicial, pone en entredicho su derecho a la educación, en la medida en que se puede obtener el título profesional de abogado y, sin embargo, no ser idóneo para ejercer la profesión como litigante.

1.1.3. El desconocimiento del principio de autonomía universitaria (art. 69 CP) acaece porque se cuestiona la verificación de idoneidad que hacen las universidades, conforme a sus reglas y métodos, al someter dicha verificación a una revalidación por medio de un examen de Estado. Si se trata de aumentar los controles sobre la formación de los abogados, agrega la demanda, lo que corresponde es vigilar y evaluar a las universidades, no a las personas que obtienen el título profesional.

En relación con este cargo, se plantea, además, que la norma demandada modifica las competencias del Consejo Superior de la Judicatura, al asignarle una función no prevista en la Carta y que no corresponde a su tarea institucional.

1.2. La segunda demanda (D-12994)[19]

El actor considera que la Ley 1905 de 2018 es incompatible con el preámbulo y con los artículos 1, 2, 13, 25, 26, 27, 69 y 229 de la Constitución Política. Antes de desarrollar los cargos, la demanda hace varias aproximaciones al asunto: histórica, sociológica, análisis económico del derecho, legal y jurisprudencial. En el aparte denominado "fundamentos de la demanda"[20], se formulan cargos relativos al principio de autonomía universitaria, al derecho al trabajo, al libre ejercicio de profesión u oficio, al acceso a la administración de justicia y al derecho a la igualdad.

1.2.1. Respecto del principio de autonomía universitaria, se advierte que el órgano competente para verificar la idoneidad de un profesional es la universidad, por medio de diversas evaluaciones y pruebas. La tarea del Estado, en este caso asumida por el Consejo Superior de la Judicatura, se circunscribe al control y vigilancia del ejercicio de la profesión de abogado, no a

su formación o a verificar su idoneidad. Al despojar al título profesional de su condición de reconocimiento expreso de idoneidad profesional, como lo hace la norma demandada, se afecta de manera grave la autonomía universitaria, pues se deja a las universidades como entes que expiden títulos "con un carácter precario o incompleto, pues no serán útiles para desempeñar el oficio de litigante, o representante legal entre otros".

1.2.2. Frente al derecho al trabajo, se indica que la ley restringe las posibilidades laborales de personas idóneas para ejercer una profesión u oficio, por haber obtenido el título universitario correspondiente, a las que no se permite litigar sin cumplir primero con un nuevo requisito de idoneidad.

1.2.3. Acerca del libre ejercicio de profesión u oficio, cuyo requisito de idoneidad estaría dado por el obtener el título universitario, se señala que el estándar del examen de Estado para verificar la idoneidad: superar la media del puntaje nacional, "crea márgenes amplios para que las personas no puedan ejercer la profesión", pues dicha media puede resultar muy alta para personas que se forman en universidades que no tienen el mismo nivel académico de las más destacadas, o de las acreditadas como de alta calidad.

1.2.4. Sobre el acceso a la administración de justicia, se destaca que la división entre abogados con licencia para litigar y abogados sin licencia para litigar, además de romper el "mercado laboral jurídico", hará más costosos los servicios profesionales, lo que afecta el acceso a la justicia de las personas más pobres, que no tendrán la capacidad económica suficiente para cubrir dichos costos.

1.2.5. En cuanto atañe al derecho a la igualdad, la norma demandada crea un "obstáculo innecesario, irrazonable y desproporcionado", para determinadas personas cuyas condiciones socioeconómicas no les permiten acceder a universidades de calidad superior a la media. Estas personas serán marginadas del ejercicio profesional de abogado, con lo cual se formará un "monopolio de servicios" en algo tan importante como la administración de justicia, en desmedro de la participación, el pluralismo y la igualdad de oportunidades.

2. Las intervenciones

Conforme a las cuatro categorías de intervenciones antedichas[21], enseguida se presentarán los argumentos de cada una de ellas, ordenando la exposición de tal suerte que primero aparecerán las intervenciones que cuestionan la aptitud de la demanda, pasando por las que solicitan se declare la constitucionalidad o la constitucionalidad condicionada de la norma demandada, para culminar con las que piden una declaración de inconstitucionalidad.

2.1. Intervenciones que cuestionan, de manera principal, la aptitud sustancial de la demanda

2.1.1. En su concepto técnico la Universidad Mariana pone de presente que ninguna de las dos demandas acumuladas tiene una argumentación "clara, cierta, pertinente, suficiente y específica" sobre por qué se violan las normas constitucionales que en ellas se indican. Así, por ejemplo, el regular el ejercicio de una profesión no afecta la obtención del título profesional, de lo que se sigue la no afectación ni del derecho a la educación ni de la autonomía universitaria; los cargos de igualdad no indican los grupos comparables, el presunto trato desigual y razón por la cual este es injustificado; en cuanto al derecho al trabajo, la argumentación es confusa, como lo es respecto del derecho a acceder a la justicia.

2.1.2. En el primero de sus dos conceptos técnicos el Departamento de Derecho Constitucional

de la Universidad Externado de Colombia[22] cuestiona la aptitud de los cargos relativos a los artículos 13, 67 y 229 de la Constitución. Además, considera que la norma demandada debe declararse inexecutable por resultar incompatible con las normas constitucionales previstas en los artículos 25, 26, 69 y 152 de la Carta.

Lo primero se solicita con fundamento en que ninguno de los cargos cumple con los mínimos argumentativos exigibles. Respecto del artículo 13 la argumentación carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia; en lo que atañe al artículo 67, el discurso carece, además de claridad; respecto del artículo 229, la acusación no tiene ni claridad ni certeza.

Lo segundo, esto es la solicitud de declaratoria de inexecutable de la disposición demandada, que se funda en los cargos relativos al acceso al trabajo, la posibilidad de escoger profesión u oficio, la autonomía universitaria y el principio de reserva de ley, se plantea porque la ley "no es necesaria, idónea ni proporcional". Esto se basa en la imprecisión en la que incurre la ley al determinar a quién le es exigible el requisito del examen para ejercer la profesión y se argumenta al decir que la medida legal no obedece a un fin legítimo ni resulta ser la menos onerosa para garantizar la idoneidad de la profesión. La existencia de un "requisito severo y etéreo", además de limitar el ejercicio de la profesión de manera desproporcionada, "altera el grado de autonomía que ejercen las universidades a la hora de cumplir con sus propios objetivos y funciones". Así las cosas, al asignar al Consejo Superior de la Judicatura una competencia sobre algo que no conoce y no tiene por qué conocer, y que afecta la administración de justicia, se desconoce la reserva de ley estatutaria.

En el segundo de los conceptos técnicos, el referido departamento cuestiona la aptitud de todos los cargos planteados y, de manera subsidiaria, pide que se declare la constitucionalidad condicionada de la norma objeto de demanda, "de manera que, al hablar de actividades de representación, o de cualquier trámite que requiera un abogado, realmente se entienda exclusivamente al ejercicio del derecho de postulación".

En cuanto a la aptitud de los cargos se advierte un problema de certeza en la argumentación de las dos demandas, en la medida en que en ellas se confunde la obtención del título de abogado con el ejercicio de la profesión. Sobre esta base, se señala que los accionantes se valen de argumentos de oportunidad, que son impertinentes.

La solicitud de executable condicionada se origina en la consideración conforme a la cual el texto de la ley no es manifiesto ni claro en cuanto al destinatario del examen. Por ello, propone que la ley se declare executable bajo el susodicho condicionamiento interpretativo, pues se asume que el riesgo social que conlleva el ejercicio de la profesión es más significativo cuando se ejerce el derecho de postulación.

2.2. Intervenciones que defienden, de manera principal, la constitucionalidad de las normas demandadas

2.2.1. En su concepto técnico la Universidad Pontificia Bolivariana considera que la norma demandada debe declararse executable. Sobre la base de que el examen se aplica a abogados graduados, no observa afectación al derecho a la educación ni a la autonomía universitaria. Al asumir que el requisito sólo se exige a quienes se dedican al litigio, diferencia de trato que encuentra justificable sobre la base del riesgo social, argumenta que al haber otros ámbitos de ejercicio profesional a los que no se exige el requisito, no se afecta el derecho al trabajo. Destaca que, incluso si fuese cierto que el examen lleve a una reducción de la oferta de servicios

profesionales, esto no tiene por qué afectar de manera necesaria el acceso a la justicia, ya que los conflictos pueden dirimirse por medios alternativos, sin la necesidad de que los asesores tengan tarjeta profesional.

2.2.2. La Academia Colombiana de Jurisprudencia, además de reiterar lo dicho en un proceso anterior, respecto de la solicitud de declaración de la constitucionalidad condicionada del artículo 2 de la ley[23], manifiesta que debe declararse la constitucionalidad de las normas demandadas. Luego de poner de presente que la ley no se aplica a estudiantes sino a abogados graduados, considera que los cargos relativos a la educación y a la autonomía universitaria no tienen vocación de prosperidad. De otra parte, si bien el requisito previsto en la ley, en razón del riesgo social, puede tenerse como una exigencia adicional, en todo caso no se trata de algo imposible de cumplir y sí de una medida razonable.

2.2.3. El Ministerio de Justicia y del Derecho además de reiterar lo dicho en una intervención anterior[24], solicita que la ley se declare exequible por los cargos relativos a la igualdad, a la educación, a la autonomía universitaria y a la libertad de escoger profesión u oficio. También solicita que, respecto del cargo de violación del derecho a acceder a la justicia, la Corte se inhiba de pronunciarse por ineptitud sustancial de la demanda.

Lo primero, porque considera que la advertencia que hace la segunda demanda sobre la discriminación que la ley implicaría para personas que no pueden estudiar en centros de alta calidad institucional, es al menos precipitada, pues no se ha diseñado y aplicado el examen, como para saberlo, de suerte que este dicho no pasa de ser una conjetura y, además, generaliza una visión que descalifica, sin sustento empírico, las capacidades de dichas personas y de sus centros de formación. Sobre la base de distinguir la idoneidad académica, que se verifica conforme a lo que cada universidad determine de manera autónoma, y la idoneidad del profesional para ejercer su profesión, que es lo regulado por la ley, precisa que la competencia para esto último es atribuida de manera expresa por la Constitución al legislador.

Lo segundo, dado que el cargo se funda en una interpretación subjetiva (falta de certeza), que tampoco cumple los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia.

2.2.4. La Corporación Excelencia en la Justicia hace tres solicitudes, a saber: 1) la principal, según la cual la norma demandada debe declararse exequible respecto de los cargos relativos al principio de la autonomía universitaria y del derecho fundamental al trabajo; 2) la de que la Corte se inhiba de pronunciarse respecto del cargo relativo a la igualdad; y 3) la de que se haga dos declaraciones de inexecutable: a) la relativa a la expresión: "Se entenderá aprobado el Examen de Estado cuando el resultado supere la media del puntaje nacional de la respectiva prueba. En el resultado individual de cada examen, el CSJ señalará la representación porcentual del puntaje obtenido sobre la media nacional", y b) la que tiene que ver con "la aplicación del examen únicamente a quienes se dedicarán al litigio y no a aquellos que desarrollarán otras actividades jurídicas".

En cuanto a la primera solicitud, advierte que el legislador tiene competencia para atribuir funciones al Consejo Superior de la Judicatura (art. 256.7 CP), entre las cuales puede estar, como en este caso, la de ejercer inspección y vigilancia de la formación de los abogados; por tanto, argumenta que el examen, en la medida en que no interfiere la propuesta académica ni los planes de estudios de las universidades, no desconoce el principio de autonomía universitaria[25]. Agrega que el examen busca proteger el interés general, lo que obedece a la competencia del legislador para imponer requisitos para el ejercicio de profesiones con dicho fin.

En cuanto a la segunda solicitud, señala que la argumentación de las demandadas carece de los mínimos de certeza y suficiencia.

En cuanto a la tercera solicitud, manifiesta que la medición del examen prevista en la ley, "representa, a todas luces, una evaluación carente de criterios objetivos que puede llevar, sin duda, a una segregación y jerarquización"; a su juicio los estándares deben ser fijos, para juzgar de manera objetiva la idoneidad del profesional. Agrega que la creación de dos categorías de profesionales, para fines del requisito de aprobar el examen, a partir de la actividad profesional que desarrollen es inconstitucional, pues para ejercer cualquier actividad profesional es necesario acreditar la idoneidad.

2.2.5. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada y que, respecto del artículo 1 de la ley, esta declaración se condicione, "a que el Examen de Estado realizado por el Consejo Superior de la Judicatura pueda ser presentado en cada uno de los distritos judiciales del país y que las convocatorias para el examen tengan periodicidad semestral (como mínimo)" y a que "todo aquel que ejerza la abogacía deberá estar previamente inscrito como abogado en el Registro Nacional de Abogados".

La solicitud de exequibilidad se funda en cuatro argumentos, a saber: 1) la ley no regula la educación, ni las condiciones para obtener el título de abogado, sino los requisitos para ejercer la profesión de abogado conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Carta, en consecuencia, no se vulnera el derecho a la educación; 2) la ley no atribuye al Consejo Superior de la Judicatura funciones relativas al control y vigilancia de la educación de los abogados, sino relativas al ejercicio profesional de los abogados, por lo que no se desconoce el principio de autonomía universitaria; 3) el establecer el nuevo requisito para ejercer la profesión, no es algo arbitrario ni discriminatorio, sino, por el contrario, razonable y proporcionado, pues tiene una función social y busca defender los derechos de la sociedad y de los particulares, por ende, no se vulnera el derecho al trabajo, ni el libre ejercicio de la profesión, ni el acceso a la justicia; y 4) este requisito no discrimina a quienes empiezan sus estudios de derecho, pues ellos están en una situación fáctica y jurídica diferente a quienes ya los empezaron o los culminaron, por lo tanto, tampoco se desconoce el principio de igualdad.

El primer condicionamiento tiene el propósito de "garantizar un acceso equitativo a quienes aspiren a ejercer la profesión de abogado y para que el instrumento de intervención estatal sea razonable y proporcional". El segundo condicionamiento busca "evitar la interpretación (inconstitucional) de que la ley permitiría ejercer la profesión sin el respectivo título de idoneidad".

2.3. Intervenciones que solicitan se declare la constitucionalidad condicionada de las normas demandadas

En su concepto técnico la Universidad Libre de Bogotá solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada, "en el entendido que el examen sea presentado y aprobado por aquellos que inicien la carrera de derecho a partir de la promulgación de la ley y por los abogados que violen el régimen disciplinario del abogado. Además, no solamente las universidades acreditadas en alta calidad podrán intervenir en la realización del examen de Estado habilitante para el ejercicio profesional, sino cualquier facultad de derecho que goce de registro calificado vigente".

La solicitud de exequibilidad se funda en el argumento de que el legislador tiene competencia

constitucional para regular el ejercicio de la profesión de abogado. El primer condicionamiento resulta de aplicar un test estricto, conforme al cual sería excesivo someter al requisito del examen a los abogados en ejercicio, a menos que se les haya impuesto sanciones disciplinarias. El segundo requisito se funda en la diferencia entre aseguramiento de calidad (registro calificado) y acreditación de alta calidad (acreditación), siendo el segundo voluntario y no necesario para ofertar el programa al público; en este contexto, se destaca que la acreditación de una universidad y la acreditación del programa de derecho pueden no coincidir: esto es, ser una universidad acreditada con un programa no acreditado, o tener un programa acreditado con una universidad no acreditada; por tanto, dejar el diseño del examen en manos de una universidad acreditada ignora el sistema de aseguramiento de calidad, pone en entredicho los registros calificados y desconoce las fortalezas de las universidades de las regiones, la mayoría de las cuales no está acreditada.

2.4. Intervenciones que consideran, de manera principal, que las normas demandadas son inconstitucionales

2.4.1. Los ciudadanos Alejandro Badillo Rodríguez, Laura Lizeth Muñoz Gutiérrez, Joseph Salom Gómez y María Camila Muñoz Bustos, coadyuvan las demandas, pues consideran que las normas demandadas son incompatibles con las normas previstas en los artículos 13 y 16 de la Constitución. Respecto de lo primero, consideran que al permitirse contratar con una universidad la realización del examen, se pone a esta universidad y a sus estudiantes, en una situación de ventaja injustificada respecto de los demás. Respecto de lo segundo, arguyen que el exigir la aprobación del examen para ejercer la profesión no es una medida que regule dicho ejercicio, sino "una discriminación directa a la persona" que, además, puede afectar el principio de autonomía universitaria.

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

2.4.3. En su concepto técnico, las Universidades de los Andes, del Norte, EAFIT e ICESI, solicitan de manera principal que se declare inexecutable la norma demandada. De manera subsidiaria, piden que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018, "en el entendido de que el Examen de Estado allí ordenado debe ser realizado de común acuerdo por un grupo independiente de expertos vinculados a todas las instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad con programas de Derecho acreditados de alta calidad, en un proceso deliberativo y participativo que incluya diferentes visiones del Derecho, su educación y evaluación".

El concepto técnico considera algunas normas que los demandantes no señalaron como violadas. Tal es el caso de los artículos 29, 68, 83 y 150.23 de la Constitución. Su discurso no cuestiona el fin perseguido por la ley, valga decir, el que "se busque garantizar la idoneidad técnica y ética de quienes ejercen la profesión jurídica". Lo que cuestiona es la idoneidad, razonabilidad y

proporcionalidad de los medios empleados por la ley para lograr dicho fin. Este cuestionamiento se hace a partir de cinco argumentos, a saber:

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

Lo primero ocurre porque la ley no determina lo que debe evaluarse en el examen, sino que deja este asunto en manos del Consejo Superior de la Judicatura o de la institución que se contrate para tal fin. Así, pues, esta atribución supone de facto, "la facultad de establecer cuáles deben ser las finalidades, contenidos y metodologías de los planes de estudio y los programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales de los programas de Derecho en **Colombia**".[27]

Lo segundo sucede porque ya no sería la ley la que establece los requisitos para acreditar la idoneidad de quien pretende ejercer la profesión de abogado, sino que esta tarea correspondería al Consejo Superior de la Judicatura o la susodicha institución, e incluso eventualmente el Gobierno Nacional. En realidad, la ley demandada "no desplaza la competencia legislativa en aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, sino en el núcleo sustancial de la materia objeto de regulación".

Lo tercero acontece porque el Consejo Superior de la Judicatura difícilmente podría hacer el examen, dadas sus funciones, estructura y deber misional, por tanto, lo más probable es que lo haga una institución contratada para este fin. De ser así, surgirían al menos cuatro **antinomias**[28] y se genera la susodicha desigualdad injustificada, pues "Aquella institución tendrá la posibilidad efectiva de determinar los contenidos, objetivos y métodos del Examen, lo que significa definir qué constituye una formación jurídica adecuada y ética. Las demás instituciones se verán abocadas a tratar de emular lo que el Examen considera una adecuada preparación en Derecho. Si no lo hacen, sus egresados quedarían, injustificada y desproporcionadamente, por fuera del mercado de trabajo y [su] proyecto de vida se vería injustamente trincado (sic.)".

Lo cuarto pasa porque el examen para determinar niveles mínimos de aptitudes o conocimientos pone en entre dicho el sistema de educación de calidad. En efecto, de una parte, se dice que el registro calificado permite otorgar títulos y se promueve un sistema de acreditación de alta calidad, y de otra se dice que ni lo uno ni lo otro es relevante para determinar dichos niveles, pues esto corresponde al examen.

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

"[...] una persona que no desea cumplir ninguna de las tareas de que trata el parágrafo segundo del artículo primero pero, sin embargo, realiza funciones de asesoría jurídica, ¿requiere de examen para hacerlo? Según la prohibición general del artículo (sic.) 1 y 2 citados así sería. Sin embargo, según lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 1, dado que para ejercer la profesión en ese campo no requiere tarjeta profesional, no se estaría infringiendo la ley. Desconoce el

derecho a ejercer una profesión u oficio que la ley no establezca con entera claridad, y de manera cierta y segura, los límites para el ejercicio de la misma. // [...] La "media del puntaje nacional" es una expresión ambigua. ¿Debe entenderse la expresión del legislador como una referencia a la media aritmética, a la media geométrica, a la media ponderada? ¿Cuáles son los puntajes con base en los cuales se calcula dicha media? La sola definición del puntaje individual que posiblemente daría origen a la media nacional requiere la definición del tipo de preguntas, su forma de medición, su puntaje y su peso específico. Dependiendo de lo anterior, y de una extensa serie de factores que la ley ni siquiera contempla, "la media del puntaje nacional" puede tener significados muy distintos."

3. Concepto del Procurador General de la Nación

Por medio del Concepto 6557, el Procurador General de la Nación solicita a este tribunal que: 1) se esté a lo resuelto en la Sentencia C-138 de 2019 respecto del cargo relativo a la diferencia de trato entre los nuevos profesionales y los ya graduados, y a lo que se resuelva en el Expediente D-12920 respecto del cargo relacionado con la diferencia de trato entre quienes ejercerán el litigio y quienes desempeñarán otra actividad jurídica; 2) declare la exequibilidad de la norma demandada por los cargos relativos al derecho a la educación, a la autonomía universitaria, al derecho al trabajo y al libre ejercicio de profesión u oficio; 3) se inhíba de pronunciarse respecto de los cargos relativos al derecho a acceder a la justicia y a la diferencia de trato a los nuevos estudiantes que ingresan a universidades acreditadas como de alta calidad y a las que no lo están.

3.1. La primera solicitud se basa en que, en la aludida sentencia y en el referido proceso, ya se analizó los susodichos cargos de igualdad, por lo cual existiría cosa juzgada constitucional al respecto.

3.2. La segunda solicitud se hace sobre la base de destacar que la ley busca proteger el interés general y en ejercicio de la facultad conferida por la Carta al legislador, sin afectar la competencia de los centros educativos para otorgar títulos profesionales, pues lo que se regula no es la obtención de éstos, sino el ejercicio de la profesión. El verificar la idoneidad del profesional, en razón del riesgo social que implica el ejercicio de la profesión de abogado, siempre que se haga de manera razonable, como ocurre en este caso, es compatible con la Constitución. En efecto, la norma demandada "se funda en un fin legítimo y constitucionalmente admisible, procura el beneficio de los usuarios del servicio dada la incidencia social de la profesión".

3.3. La tercera solicitud se funda en que el cargo sobre el derecho a acceder a la justicia carece de certeza y "constituye una apreciación subjetiva", pues ni demuestra de forma objetiva y verificable los sustentos en los que se basa, ni toma en cuenta que las agencias en derecho están regladas, ni tiene en cuenta lo previsto en el Código Disciplinario del Abogado. En cuanto a la distinción entre los estudiantes, a partir de la universidad a la que acceden, la misma carece de certeza, pues:

"[...] el trato diferencial al que alude el demandante no es un parámetro que objetivamente se derive de las normas acusadas, ni tiene impacto dentro del contenido normativo de las mismas, ya que (i) la aplicación del "Examen de Estado" previsto en la Ley 1905 de 2018, es un instrumento estandarizado para la evaluación de los conocimientos básicos, circunstancia que permite deducir que el estudiante de una institución de educación superior promedio, sujeta a inspección y vigilancia por el Ministerio de Educación, deberá contar con los conocimientos básicos que serán objeto de la prueba; (ii) en el concepto de

calidad de la educación confluyen muchos factores (método de enseñanza, disposición del estudiante, entre otros); (iii) el actor no desarrolló ni demostró en forma objetiva y verificable sus argumentos".

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.1. Competencia

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

4.2. Cuestiones previas

Por razones metodológicas, dado que este tribunal ya se ha ocupado de estudiar la constitucionalidad de la Ley 1905 de 2018 en dos sentencias recientes: la C- C-138 del 28 de marzo de 2019 y la C-201 del 15 de mayo de 2019, corresponde analizar la incidencia de las mismas en el presente proceso. Una vez cumplida esta tarea, conforme a las solicitudes hechas por algunos intervinientes, será necesario analizar la aptitud sustancial de la demanda.

4.2.1. La existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 2° de la Ley 1905 de 2018

La Sentencia C-138 de 2019, proferida con posterioridad a la admisión de las demandas acumuladas en este proceso, declaró "EXEQUIBLE el artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, por el cargo analizado en la presente decisión." Dicho cargo, según se advierte al plantear el problema jurídico a resolver[29] fue el siguiente:

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

Para resolver este problema, al adelantar el juicio integrado de igualdad, la sentencia aplicó un test de proporcionalidad de intensidad intermedia[30], como resultado de lo cual se arribó a la conclusión de que la diferencia de trato existente tenía justificación constitucional. Por lo tanto, respecto de este artículo y de este cargo, se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, corresponde estarse a lo ya resuelto en la referida sentencia.

Dado que en la Sentencia C-201 de 2019, este tribunal decidió "inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de los artículos 1 y 3 de la Ley 1905 de 2018, por ineptitud sustancial de la demanda", debe destacarse que no existe ninguna decisión previa que afecte el análisis de constitucionalidad sobre tales artículos.

4.2.2. La aptitud sustancial parcial de las demandas acumuladas

Dado que sobre la diferencia de trato consistente en aplicar la exigencia de aprobar el examen sólo a los nuevos profesionales y no a quienes iniciaron sus estudios con anterioridad a la

vigencia de la ley, existe cosa juzgada constitucional, corresponde realizar el examen de aptitud sustancial a los demás cargos de las dos demandas acumuladas.

4.2.2.1. Carecen de aptitud sustancial el cargo relativo a la diferencia de trato que se seguiría respecto de aquellos que por sus condiciones socioeconómicas no puedan acceder a universidades de calidad superior a la media, y los cargos relativos a la educación[31], a las competencias del Consejo Superior de la Judicatura[32] y al acceso a la administración de justicia.

Frente al cargo relativo a la igualdad, conforme al cual la norma trata de manera distinta e injustificada a los estudiantes de derecho, a partir del estándar de aprobación del examen: superar la media nacional, se debe destacar que sería posible argumentarlo de tal modo que pudiere dar lugar a un pronunciamiento de fondo. En efecto, el estándar de aprobación, así entendido, implica variaciones en cada prueba, pues depende de manera directa de los resultados de la misma y, además, implica que siempre habrá algunos abogados graduados que no la superarán y, por tanto, no podrán ejercer la profesión. Esta eventual exclusión, que se produciría por no superar la media del puntaje nacional, así el puntaje individual en sí mismo fuese alto, pero inferior al de la mayoría de quienes presentan la prueba, podría tener dificultades frente a la idoneidad, pues podría decirse que el graduado sí demostró sus competencias, pero por no ser de los mejores del examen, no podría ejercer su profesión. Esto podría llevar a que el estándar no mida la idoneidad, sino la excelencia, lo cual parecería ser problemático también respecto al artículo 26 de la Constitución. Con el criterio de la media del puntaje nacional, el puntaje en sí mismo no es determinante, sino que, además, incide la comparación entre el puntaje individual y el puntaje de las demás personas que presentan la prueba.

No obstante, si bien este señalamiento puede dar lugar a la susodicha argumentación, la demanda, al desarrollarlo a partir del supuesto de que de tal modo se margina del ejercicio de la profesión a aquellos que no logren, por sus condiciones socioeconómicas, acceder a universidades de calidad superior a la media, carece de certeza y de especificidad. En efecto, la norma no establece, de ningún modo, que aprobar el examen y, por tanto, el ejercer la profesión, dependa de las condiciones socioeconómicas del graduado en derecho, o de la calidad de la universidad de la cual egresó. El requisito que se fija en la ley, además de haber obtenido el título de abogado, es el de haber aprobado el examen, para lo cual el resultado individual debe superar la media del puntaje nacional de la respectiva prueba.

No es posible asumir, a priori, 1) que los estudiantes de precarias condiciones socioeconómicas no puedan acceder a universidades de calidad superior a la media, ni 2) que dichas condiciones de la universidad sean determinantes del resultado individual en el examen. Estas conjeturas de la demanda pasan por alto la circunstancia relevante de que pueden existir, y existen, universidades públicas o privadas de bajo costo con calidad superior a la media, a las cuales dichos estudiantes pueden acceder y, además, que la calidad de la universidad no es determinante, por sí sola, del resultado del examen, pues este depende, en no poca medida, de la preparación, esfuerzo, capacidades y talentos de cada graduado[34]. Además, no se explica por qué las universidades de menor costo debieran estar exoneradas de brindar una formación compatible con el estándar que se deriva de un examen como el previsto en la norma.

El cargo relativo al derecho a la educación carece de certeza y especificidad. El que el requisito del examen se exija a los abogados graduados, no a los estudiantes, es una circunstancia que no puede pasarse por alto en la argumentación. En efecto, este requisito de ningún modo afecta el derecho de la persona a acceder a la universidad, a cursar la carrera de abogado, a obtener el

título profesional, e incluso a iniciar y proseguir estudios de postgrado. Lo que afecta es el ejercicio de la profesión. Si bien podría argumentarse que el derecho a la educación comprende el efecto útil de la misma, valga decir, que la persona estudia la carrera de derecho con la expectativa legítima de ejercer la profesión, lo cierto es que el cargo no lo hace, sino que apenas se limita a cuestionar que una verificación de idoneidad adicional a la hecha por la universidad, podría poner en entredicho el derecho a la educación.

El cargo relativo a las competencias del Consejo Superior de la Judicatura, que ni siquiera se enuncia de manera separada, carece de certeza y especificidad. Si bien es cierto que la función asignada a este ente por la ley es diferente de aquellas que están previstas en el artículo 256 de la Constitución, la argumentación no justifica de modo alguno por qué no podría serle asignada por el legislador, cuando el numeral 7 de este artículo, prevé dentro de sus funciones "las demás que señale la ley".

El cargo relativo al acceso a la administración de justicia tampoco tiene aptitud sustancial. La conjetura económica de que, merced al examen, habrá menos abogados en ejercicio, de lo cual se seguiría, en razón de la disminución de la oferta profesional un incremento en los costos de los servicios jurídicos, que afectará principalmente a las personas más pobres, carece de certeza y de especificidad. En este evento tampoco es posible asumir, a priori, lo que el cargo afirma, pues ignora la existencia de instituciones que permiten acceder a servicios jurídicos a las personas más pobres, como el amparo de pobreza, la defensoría pública o los servicios profesionales pro bono y, lo que es más relevante, que estos servicios tienen una regulación en cuanto a su costo.

4.2.2.2. Antes de dar cuenta de la aptitud sustancial de los restantes cargos de las demandas acumuladas, la Corte debe hacer dos importantes precisiones adicionales, pues si bien una demanda se dirige contra toda la ley, en ninguno de estos cargos se cuestiona la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 1905 de 2018 y, además, en realidad lo que se cuestiona es la realización del examen y no se toca, por ejemplo, la forma de aprobarlo prevista en el inciso segundo del artículo 1. Por ello, el análisis de este tribunal no se ocupará de estas dos normas, respecto de las cuales se inhibirá de pronunciarse. Por tanto, el análisis de los cargos se circunscribirá al inciso primero y a los dos párrafos del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018.

En este preciso contexto, tienen aptitud sustancial los cargos relativos a la desigualdad que implica exigir la aprobación del examen a los nuevos profesionales que se dediquen al litigio[35], a la autonomía universitaria[36], al derecho al trabajo[37] y al libre ejercicio de la profesión u oficio.

Una de las demandas acumuladas señala y, además, lo ponen de presente varios intervinientes, que hay serias dudas respecto de la forma en que la ley trata a los abogados, a partir de la circunstancia de que dediquen su ejercicio profesional a la representación de personas en cualquier trámite que requiera de abogado, para lo cual se exige tarjeta profesional. En efecto, se plantean diferencias interpretativas, a partir de la existencia de indeterminaciones semánticas que pueden dar lugar a un pronunciamiento, y eventualmente, a fijar el sentido en el que la disposición se considera compatible con la Constitución. Entre quienes están de acuerdo en que dicha diferencia existe, por una parte, se considera que ella es la que hace compatible con la Constitución a la norma demandada[39], pues el requisito de aprobar el examen sólo se exigiría a los graduados que pretendan ejercer su profesión por medio del litigio, mientras que, de otra, se sostiene que esta diferencia es la que hace a dicha norma incompatible con la Constitución.

Como se acaba de advertir en el fundamento anterior, la norma demandada no afecta la

competencia de las universidades para otorgar títulos profesionales. Lo que hace es agregar un requisito para verificar la idoneidad del profesional, por medio de la aprobación de un examen de Estado. Frente a esta circunstancia objetiva, se cuestiona que esta verificación podría afectar la autonomía universitaria, dentro de la cual estaría la competencia de determinar, por medio de sus propios estándares, cuáles de sus estudiantes son idóneos para ejercer la profesión, lo cual se certificaría al otorgarles el título profesional. En realidad, el cargo no consiste en que los títulos profesionales sean inútiles para acreditar la idoneidad profesional, como lo dice una de las demandas[41], sino en que, si bien son útiles y necesarios, en virtud de la norma demandada, ya no serían suficientes para dicho propósito. En consecuencia, la idoneidad profesional ya no depende sólo de lo que la universidad en su autonomía determine, sino que depende también de una prueba ajena a ellas, como es el examen de Estado. En esta medida, se sostiene que la previsión legal puede afectar las competencias de las universidades y, por ende, el principio de autonomía universitaria.

El ejercicio de la profesión de abogado, que antes dependía solamente de la obtención del título profesional, con la norma demandada, se somete a una restricción adicional: aprobar el examen de Estado. Esta restricción constituye una limitación adicional al ejercicio de dicha profesión, por tanto, debe tener una justificación adecuada. Según una de las demandas[42], no la tiene y, en cambio, resulta desproporcionada, pues margina a muchas personas que serían, en principio, idóneas, por haberse graduado como abogados, para ejercer la profesión. Al impedir ejercer la profesión a quienes se gradúan como abogados, pero no aprueban el examen, se conculcaría, también, su derecho al trabajo, ya que se priva a estas personas de ganarse la vida por medio de la actividad para la cual se han formado y preparado.

4.3. Problemas jurídicos a resolver y metodología de la decisión

4.3.1. A partir de los antecedentes expuestos, corresponde a este tribunal establecer:

1) si la norma enunciada en el primer inciso y en los dos párrafos del artículo 1° de la Ley 1905 de 2018[43], al prever un requisito adicional, consistente en aprobar el examen de Estado, para ejercer la profesión de abogado, vulnera lo previsto en los artículos 25, 26 y 69 de la Constitución, relativos al derecho al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio y al principio de la autonomía universitaria;

2) si la norma enunciada en el primer inciso y en los dos párrafos del artículo 1° de la Ley 1905 de 2018, al prever que el antedicho requisito para ejercer la profesión de abogado, se aplica a todos los graduados y, por tanto, vaciar de contenido el título de idoneidad que confieren las universidades, es compatible con la garantía de autonomía universitaria, conforme a lo previsto en el artículo 69 de la Constitución y con el principio de igualdad, enunciado en el artículo 13 ibidem, merced a las indeterminaciones semánticas respecto del tipo de ejercicio profesional para el cual es necesario acreditar haber cumplido con dicho requisito; y

3) si la norma enunciada en el primer inciso y en los dos párrafos del artículo 1° de la Ley 1905 de 2018, al establecer que el examen de estado puede realizarse por una institución de educación superior acreditada en alta calidad, que el Consejo Superior de la Judicatura contrate para tal fin, desconoce la garantía de autonomía universitaria, reconocida en el artículo 69 de la Constitución.

4.3.2. Para estudiar estos problemas 1) se precisará el alcance del margen de configuración del

legislador para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión; 2) se dará cuenta de la noción de riesgo social en el contexto del ejercicio de una profesión; 3) se analizará la competencia atribuida a las universidades para expedir títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión; 4) se sintetizará el sentido y alcance del principio de autonomía universitaria; 5) se examinará, conforme a las decisiones anteriores de este tribunal, el ejercicio de la profesión de abogado, en especial en cuanto atañe a la competencia para exigir títulos de idoneidad y al riesgo social que ella implica; y 6) se fijará el sentido y alcance de la norma acusada, a partir de su contexto de sus antecedentes y de su contenido. A partir de estos elementos de juicio se procederá a 7) resolver el problema planteado.

4.4. El margen de configuración del legislador para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión. Reiteración de jurisprudencia

4.4.1. El artículo 26 de la Constitución, regula la libertad de escoger profesión u oficio. Respecto de esta libertad este tribunal ha distinguido dos derechos: 1) el derecho a escoger una profesión u oficio y 2) el derecho a ejercer una profesión u oficio[44]. A partir de esta diferencia, se destaca que en el contexto del segundo derecho pueden afectarse los derechos de otras personas y, por tanto, verse afectado el interés social.

Respecto de escoger una profesión u oficio, este tribunal ha precisado que su ejercicio es "prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible"[46].

Respecto del ejercicio de la profesión u oficio, el referido artículo constitucional prevé tres posibilidades de intervención: 1) la de exigir títulos de idoneidad, 2) la de inspeccionar y 3) vigilar dicho ejercicio[47]. De manera explícita, la norma superior asigna la primera posibilidad de intervención al legislador y defiere las otras dos a las "autoridades competentes". Por lo tanto, 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.

Para establecer si el ejercicio de una profesión es o no libre, es decir, si está o no sometido a la intervención de exigir títulos de idoneidad, el referido artículo 26 Superior precisa, en su oración final, que es necesario considerar dos criterios relevantes: 1) el de si la profesión u oficio requiere de formación académica y 2) el de si la profesión u oficio implica un riesgo social[48].

4.4.2. La exigencia de títulos de idoneidad tiene, pues, dos componentes: 1) el relativo a la formación profesional y 2) el que corresponde a la certificación sobre la idoneidad. El primero implica el suministro y la adquisición de los saberes propios que habilitan a una persona para ejercer una profesión. Esta tarea, en principio, se confía o defiere a instituciones especializadas, pero en todo caso el Estado se reserva la fijación de las condiciones en las que dichas instituciones pueden constituirse y ejercer esta tarea. El segundo alude a la verificación de que la persona ha cumplido los requisitos del programa de formación y, por consiguiente, es acreedora de un título de idoneidad que permita el ejercicio de la profesión.

Los dos componentes pueden regularse de manera separada, de tal suerte que el Estado puede aceptar las certificaciones de formación expedidas por las universidades con registro calificado y, además, los títulos de idoneidad dados por las mismas, sin perjuicio de exigir requisitos adicionales y otras valoraciones que permitan verificar los conocimientos y aptitudes de los egresados y graduados conforme a la necesidad social imperante[49].

Los títulos de idoneidad son la garantía para las demás personas de que quien pretende ejercer su profesión u oficio, tiene idoneidad y competencia para ello[50]. Entre estos títulos está, como es obvio, el título otorgado por una universidad, que es la prueba "en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que este cursó unos estudios"[51]. El título profesional demuestra la existencia de una formación académica y constituye una certificación académica de la idoneidad de su titular.

4.4.3. La competencia del legislador para exigir títulos de idoneidad no puede ejercerse de manera tal que conlleve imponer condiciones exageradas o poco razonables, de suerte que se anule el derecho a ejercer una profesión y, por ende, el derecho al trabajo[53]. Si una persona cumple con su proceso de formación universitaria y, además, satisface la verificación de su idoneidad, tiene derecho a ejercer su profesión. Esta doctrina, según se destaca en la Sentencia C-226 de 1994, ya había sido establecida por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la guarda de la Constitución[54]. Esto implica que, si bien el legislador tiene un amplio margen de configuración para exigir títulos de idoneidad, debe sujetarse a unos límites[55], que en la Sentencia C-220 de 2017[56] se sintetizan del siguiente modo:

"5.6. En cuanto a los límites que debe observar el legislador en relación con la libertad de configuración para determinar requisitos para obtener el título profesional, la Corte ha señalado algunos parámetros[57] como: "(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."

Los límites en comento se organizan en la Sentencia C-296 de 2012[59] en tres clases, a saber: 1) los límites materiales, 2) los límites competenciales y 3) los límites procedimentales. Los primeros tienen que ver con que la limitación al derecho a ejercer la profesión u oficio deben ser razonable y proporcionada. Los segundos implican que el legislador no puede "trasladar al ejecutivo decisiones que están reservadas al Congreso". Los terceros, que se precisan a partir de la Sentencia C-191 de 2005, conducen a que el legislador no puede a) "expedir normas disciplinarias en las que se sancionen conductas descritas de manera vaga e indeterminada", b) "establecer normas que tipifiquen como faltas conductas que no guarden relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal", c) exigir "a un profesional ser miembro de una asociación privada para desempeñarse como tal" y d) "excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad".

4.5. La noción de riesgo social en el contexto del ejercicio de una profesión. Reiteración de jurisprudencia

4.5.1. A partir del riesgo social que implica el ejercicio de una profesión, este tribunal ha advertido que el exigir títulos de idoneidad no es una mera facultad, sino que puede tenerse como una obligación[60] o como un verdadero deber constitucional[61]. Al desarrollar la doctrina sobre los límites a la competencia legislativa[62], este tribunal ha aludido a su legitimidad. Para este propósito, en la Sentencia C-031 de 1999, se señalan dos criterios: 1) la validez de la intervención legal depende de si se fundamenta razonablemente en el control de un riesgo social, y 2) esta intervención no puede anular el núcleo esencial del derecho, valga decir, no puede imponer condiciones exageradas o poco razonables para adquirir el título de idoneidad.

4.5.2. Lo dicho sobre los criterios, se complementa al considerar la noción de riesgo social en sentido amplio y en sentido restringido[63]. En el primer sentido, dado que no hay una profesión cuyo ejercicio no trascienda al individuo, podría decirse que siempre habrá un riesgo. Por esta razón, la doctrina de este tribunal no ha empleado este sentido, sino el segundo, que es más restrictivo, según el cual "(...) el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio".

4.5.3. La noción de riesgo social en sentido restringido, al aplicarse para efectos de revisar la exigencia legal de títulos de idoneidad, implica considerar unas condiciones precisas, de las cuales se da cuenta de manera sintética en la Sentencia C-307 de 2013[65], en los siguientes términos:

"5.2.4. En conclusión, la reglamentación de una profesión u oficio no radica de manera exclusiva en la libertad y capricho del Legislador, sino en la protección del interés general de la sociedad frente al riesgo derivado del ejercicio de una profesión, riesgo que debe reunir las siguientes condiciones: (i) ser de magnitud considerable, respecto de la capacidad que pueda tener de afectar el interés general y los derechos fundamentales; (ii) ser susceptible de control o disminución sustantiva con la formación académica específica; (iii) tener como finalidad la prevención del ejercicio torpe de un oficio que pueda producir efectos nocivos[66]."

4.5.4. En la Sentencia C-166 de 2015[67], este tribunal hizo una sistematización de su doctrina sobre riesgo social. De esta tarea, para el presente caso es relevante considerar lo dicho sobre la caracterización del riesgo social y sobre su evaluación, y ponderación por el juez constitucional.

Para caracterizar el riesgo social, se parte del principio pro libertate, valga decir, de entender que la máxima en el ejercicio de profesiones u oficios es la libertad. Sin embargo, dado que el ejercicio de esta libertad tiene un deber social correlativo, es necesario considerar, de modo excepcional, la atribución que tiene el legislador de exigir títulos de idoneidad. Si bien se reconoce que en sentencias anteriores ya se han definido algunas dimensiones del riesgo[69], se considera que es necesario "brindar algunos elementos que sirvan de base para definir el concepto, tomando como fundamento los principales aspectos definidos en la jurisprudencia".

Para evaluar el riesgo social, además de 1) identificar los riesgos directos e indirectos y 2) precisar los elementos sobre los cuales recaen, 3) es necesario analizar la magnitud de la afectación potencial, lo que supone, a su vez, examinar tres elementos de juicio: a) la fuerza del agente productor del riesgo, b) la vulnerabilidad o nivel de exposición de quien está sujeto al riesgo y c) la importancia o valor de lo que está en riesgo[71].

Para la ponderación del riesgo por el juez constitucional, "es necesario que el juez establezca la importancia que tienen los distintos bienes jurídicamente protegidos que puedan verse afectados por un determinado riesgo social. Ello implica, en primer lugar, identificar qué bienes, principios y derechos pueden verse afectados como consecuencia del riesgo social de que se trate, y establecer cómo y en qué medida pueden verse comprometidos. En segunda medida, al juez constitucional le corresponde determinar el valor que tienen los bienes jurídicos en juego dentro del sistema de valores establecido en la Carta Política, y el grado de afectación de los mismos. Con fundamento en esta valoración es que debe el juez constitucional efectuar la respectiva

ponderación entre riesgo social y libertad de escoger profesión y oficio." [72]

A partir de este esfuerzo de sistematización, este tribunal destacó, de manera enfática, algo que ya había dicho antes [73], que "el Congreso tiene el deber de proteger el interés general y los derechos subjetivos exigiendo una formación académica adecuada y suficiente en los casos en los cuales una profesión u ocupación implique un riesgo social" [74]. El que el ejercicio de una competencia legislativa no se entienda sólo dentro de un margen amplio de configuración, sino como un verdadero deber constitucional, es un elemento relevante para el ulterior análisis que se hará de la norma demandada.

4.6. El rol de las universidades en la expedición de títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión

4.6.1. Los títulos de idoneidad, en el contexto del artículo 26 de la Constitución, pueden ser exigidos cuando para el ejercicio de la profesión se requiera formación académica y dicho ejercicio implique un riesgo social. En Colombia, el ordenamiento jurídico, ha confiado la tarea de desarrollar dicha formación y de expedir tales títulos a las instituciones de educación superior. El título resulta de la culminación de los estudios correspondientes y de cumplir con los demás requisitos previstos para este efecto, de manera satisfactoria y verificable.

Por la importancia de la tarea señalada, dicho ordenamiento jurídico prevé para las instituciones de educación superior y, en particular, para las universidades, una serie de reglas para su habilitación y para su acreditación de alta calidad.

En cuanto a la habilitación de las universidades para ofrecer y desarrollar programas académicos, es relevante considerar la institución del registro calificado, que el artículo 1 de la Ley 1188 de 2008 define como "un requisito obligatorio y habilitante para que una institución de educación superior, legalmente reconocida por el Ministerio de Educación Nacional, y aquellas habilitadas por la ley, pueda ofrecer y desarrollar programas académicos de educación superior en el territorio nacional".

El registro calificado es un instrumento del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, que le permite al Estado verificar y evaluar el cumplimiento de unas condiciones de calidad por las instituciones de educación superior [75]. Se otorga por el Ministerio de Educación por medio de un acto administrativo motivado, por medio del cual se ordena la inscripción, modificación o renovación, según sea el caso, en el Sistema Nacional de Educación Superior, en adelante SNIES. Este registro siempre es temporal y tiene una vigencia de siete años, amparando las cohortes iniciadas bajo su vigencia [76]. En caso de que la universidad carezca de registro calificado o de acreditación en alta calidad, los títulos que pudiere llegar a otorgar, "no constituye[n] títulos de carácter académico de educación superior".

Para obtener el registro calificado, conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 1188 de 2008, es necesario satisfacer 15 condiciones de calidad [78]. Sobre estas condiciones, también es pertinente considerar la regulación contenida en los artículos 2.5.3.2.2.1. y siguientes del Decreto 1075 de 2015. Entre las condiciones legales hay nueve previstas para el programa, relativas a su contenido curricular, a los requisitos para obtener el título, a la pertinencia del programa, a unos contenidos acordes con el programa y con sus objetivos y metas, a una formación en investigación, a una relación con el sector externo, a una adecuada cantidad y calidad de docentes y al uso de medios educativos de enseñanza [79]; hay, también, seis condiciones previstas para la institución universitaria, relacionadas con la selección de estudiantes y

profesores, una estructura académica y administrativa adecuada, una cultura de la autoevaluación, programas de egresados y de bienestar universitario, y recursos suficientes para cumplir con estas tareas en el presente y con proyección para el futuro.

Por lo tanto, el registro calificado es un presupuesto necesario para que las universidades puedan 1) ofrecer programas académicos de formación profesional y 2) expedir títulos de idoneidad. Sin registro calificado, los programas académicos no pueden ofrecerse ni desarrollarse y los títulos que se expidan no tienen carácter académico de educación superior y no certifican la idoneidad de la persona a quien se le expiden.

Además de este presupuesto necesario, que es el mínimo exigible a toda universidad, existe también un sistema de acreditación de alta calidad, en adelante SNA, que es voluntario. Las universidades que quieran acogerse al SNA, que se aplica tanto a los programas, como a los estudios de maestría y doctorado y a las instituciones[81], deben satisfacer unos estándares mucho más elevados que los mínimos del registro calificado. El SNA, que complementa la tarea de la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en adelante CONCES, responsable del registro calificado, es gestionado por el Consejo Nacional de Acreditación, en adelante CNA, que reconoce la alta calidad o excelencia de dichos programas e instituciones, por medio de un proceso voluntario.

4.6.2. La anterior descripción de los dos regímenes de calidad: el obligatorio del registro calificado y el voluntario de la acreditación de alta calidad, muestra que, en el ordenamiento jurídico colombiano, se ha confiado a las universidades tanto el componente relativo a la formación profesional como el que corresponde a la certificación sobre la idoneidad profesional[82]. Así, pues, en principio, con sujeción a las reglas antedichas, y en ejercicio de su autonomía, les corresponde a las universidades diseñar e impartir los programas de formación profesional, fijar las reglas de admisión de estudiantes, los contenidos académicos y las condiciones de evaluación. Además, les corresponde conferir el grado, como culminación de los estudios, lo cual permite o constituye el título de idoneidad para el ejercicio profesional.

A partir de unas condiciones de calidad mínimas, propias del registro calificado, el Estado permite que las universidades obren con una relativa libertad. Esto permite la existencia de programas diferentes, con distintos enfoques, e incluso permite que algunos de ellos, preocupados por ir más allá de lo mínimo, adelanten procesos de acreditación de alta calidad. Este factor diferenciador se inscribe en el principio de la autonomía universitaria.

4.7. El sentido y alcance del principio de la autonomía universitaria. Reiteración de jurisprudencia

4.7.1. El artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria. Esta garantía comprende, conforme al expreso mandato constitucional, la competencia de las universidades para 1) darse sus directivas y 2) regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley[83]. De tales competencias, como se desarrollará más adelante, se desprenden unos contenidos que la dan un amplio sentido a la autonomía universitaria, a la luz de los propósitos que la jurisprudencia ha identificado para esta garantía constitucional. De otra parte, en relación con esta autonomía, la Carta asigna al Estado dos deberes: 1) fortalecer la investigación científica y 2) facilitar los mecanismos financieros para que las personas aptas puedan acceder a la educación universitaria.

4.7.2. La autonomía universitaria se ha comprendido por este tribunal, en términos amplios, como una garantía institucional[84]. Al sintetizar su doctrina sobre el sentido y alcance de esta

garantía en la Sentencia C-137 de 2018[85], se advirtió que ésta "no asegura un contenido concreto, ni un ámbito de competencias determinado e inmodificable, sino la preservación de los elementos identificadores de una determinada institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de lo que resultarían importantes diferencias con la figura de los derechos fundamentales" .

La garantía de la autonomía universitaria se predica de las dos libertades enunciadas por el artículo 69 de la Constitución, la de auto organización, entendida como la libertad de darse sus directivas, y la de auto regulación, comprendida como la libertad de regirse por sus propios estatutos[86].

La libertad de auto organización, le permite a la universidad definir cuál es su orientación filosófica y, por tanto, diseñar los planes de estudios, sus contenidos obligatorios y optativos, los procesos de formación y sus metodologías, los procesos de investigación, sus prioridades y enfoques, los procesos de evaluación y sus técnicas, e incluso los requisitos para aprobar dichos estudios y para obtener el título profesional[87]. Por tanto, las universidades pueden crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, con las prioridades y énfasis que correspondan a dicha orientación filosófica, también pueden organizar sus actividades académicas, docentes, científicas y culturales, de manera que sean armónicas con dicha orientación y, lo que es más relevante para este caso, pueden expedir títulos de idoneidad.

La libertad de auto regulación, le permite a la universidad darse su propia organización interna y, por tanto, definir las reglas de su funcionamiento y gestión, el manejo de sus recursos y presupuestos, la selección de sus profesores y estudiantes, los reglamentos aplicables a ambos[89]. También comporta la competencia para designar sus propias autoridades académicas y administrativas[90].

La interpretación pacífica y reiterada de este tribunal sobre las antedichas libertades, según la síntesis hecha en la Sentencia C-452 de 2006, en la cual, luego de recapitular lo dicho, entre otras, en las Sentencias C- 299 de 1994, C- 589 de 1997, T-310 de 1999, T-500 de 1999, T-974 de 1999, C-08 de 2001, T-525 de 2001, T-587 de 2001 y T- 1228 de 2004, es la de que la garantía de la autonomía universitaria:

"[...] es capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa y por ello al amparo del texto constitucional cada institución universitaria ha de contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; 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, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. De igual manera, la Corte ha sido enfática en afirmar que la autonomía universitaria no es absoluta por cuanto, no otorga a las universidades el carácter de órgano superior del Estado, ni les concede un ámbito ilimitado de competencias pues cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta al ordenamiento jurídico que lo rige, es decir, tanto al conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales, como a las prescripciones contenidas en la ley."

La autonomía universitaria está relacionada con al menos cinco normas constitucionales. En primer lugar, al permitir diversas posturas y orientaciones académicas y filosóficas, desarrolla el pluralismo (art. 1 CP). En segundo lugar, es un presupuesto para el ejercicio de la libertad de

enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (art. 27 CP). En tercer lugar, dado que se predica de instituciones universitarias, responsables de prestar el servicio público de educación superior, se relaciona con el derecho a la educación (art. 67 CP). En cuarto lugar, en vista de que los elementos identificadores de cada universidad ofrecen un perfil para sus egresados, hay un vínculo evidente con el libre desarrollo de la personalidad (art. 16 CP). Por último, en lo que es relevante para este caso, la autonomía universitaria incide de manera directa y principal con el diseño del proceso de formación profesional, con su desarrollo y culminación y, además, con la expedición de títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, lo cual se relaciona con la libertad de escoger profesión u oficio (art. 26 CP).

4.7.3. La autonomía universitaria no puede comprenderse como una separación tajante entre la universidad y el Estado[91], pues, se repite, las competencias de las universidades deben ejercerse "de acuerdo con la ley"[92]. En efecto, la autonomía universitaria tiene una serie de límites, tanto constitucionales como legales[93]. No debe olvidarse que la educación es un derecho fundamental y un servicio público a cargo del Estado, de tal suerte que su prestación y, sobre todo, su calidad, no es ni puede ser un asunto exclusivo de las universidades en ejercicio de su autonomía.

Según el mandato expreso del referido artículo 69 Superior, la autonomía universitaria se ejerce de acuerdo con la ley. Esto significa que la autonomía universitaria no puede comprenderse como soberanía universitaria[95], sino que, por el contrario, la ley puede fijar, como en efecto lo ha hecho, unas condiciones mínimas para que las instituciones universitarias puedan ofrecer programas profesionales y otorgar títulos profesionales.

Sobre esta base mínima, cada universidad, en ejercicio de su autonomía, puede hacer los desarrollos que considere adecuados. Así, pues, cuando una universidad tiene un registro calificado, merced a la verificación del cumplimiento de unos indicadores de calidad, por parte del Estado, puede ofrecer estudios profesionales y, además, certificar el desarrollo y la culminación de dichos estudios y conferir títulos profesionales.

4.8. Las decisiones anteriores en las que este tribunal ha analizado, en el contexto de la profesión de abogado, la competencia del legislador para exigir títulos de idoneidad y el riesgo social implicado

4.8.1. Antes de dar cuenta de sus decisiones anteriores, este tribunal considera necesario hacer una aproximación a qué comprende el ejercicio de la profesión de abogado.

Esta aproximación puede hacerse, en primer lugar, a partir del artículo 18 del Código Disciplinario del Abogado (Ley 1123 de 2007), conforme al cual son destinatarios de este código "los abogados en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas". También son destinatarios, los abogados que "desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio"[97], los curadores ad litem y "los abogados que en representación de una firma o asociación de abogados suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título".

En segundo lugar, a partir de las consideraciones hechas por este tribunal, entre otras en las Sentencias C-290 de 2008, C-398 de 2011, C-398 de 2015 y C-138 de 2019, el ejercicio de la profesión de abogado puede comprenderse a partir de dos ámbitos de acción: 1) el extra

procesal, en el cual están las tareas de consultoría y asesoría y 2) el procesal, en el cual se encuentra la representación judicial de otras personas. En la última de las referidas sentencias, con fundamento en tres sentencias del Consejo de Estado[98], se advirtió que el ejercicio de la profesión de abogado no se limita al litigio, ya que también comprende el ejercicio de funciones judiciales, la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas y el desempeño de funciones como la de notario. De un modo general, se acogió la definición del Consejo de Estado de que el ejercicio de la profesión de abogado "lleva implícito el desarrollo de cualquier actividad jurídica donde se pongan en práctica los conocimientos académicos, sea ésta en el ámbito de lo público o de lo privado" .

4.8.2. Conforme a lo previsto en el artículo 229 de la Constitución, el acceso a la justicia, que es un derecho fundamental, debe hacerse por medio de un abogado. Sólo por excepción, la ley puede indicar en qué casos dicho acceso puede hacerse sin abogado. Esta norma constitucional permite comprender la importancia social del ejercicio de la profesión de abogado. El análisis que este tribunal ha hecho del ejercicio de la profesión de abogado y el riesgo social que ella implica ha consolidado, como se verá en los siguientes párrafos, una doctrina pacífica y reiterada.

4.8.2.1. En la Sentencia C-1053 de 2001[100], al examinar la competencia del legislador para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado y el proceso de formación de los abogados, con las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra que le son propias y en el contexto de la autonomía universitaria, este tribunal recordó que las universidades pueden "crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes (..)".

Así, pues, el análisis parte por reconocer el importante papel que cumplen las universidades, en tanto entes competentes para expedir el título profesional de abogado. Esto está fuera de discusión, incluso en el presente caso. Sin embargo, de ello no se sigue que el título profesional de abogado, otorgado por una universidad, sea la única forma posible de verificar la idoneidad de la persona que pretende ejercer dicha profesión. Esto se deja en claro en la sentencia sub examine, al destacar que:

"De tal suerte que si el legislador considera que para el ejercicio de determinada profesión u oficio, se requiere ostentar un "título" que denote la idoneidad que a su juicio tal ejercicio requiere, puede exigirlo, porque está autorizado por el artículo 26 constitucional y, con base en idéntica facultad, podría aceptar el otorgado por los establecimientos universitarios que imparten tal formación, sin perjuicio de establecer requisitos adicionales y valoraciones que comprueben los conocimientos y aptitudes del egresado de acuerdo con la necesidad social imperante." (Subrayas agregadas).

4.8.2.2. En la Sentencia SU-783 de 2003, al estudiar el riesgo social del ejercicio de ciertas profesiones y el papel de las universidades en su manejo, además de destacar que la calidad de la formación profesional no debe generar riesgos para la sociedad, se identificó el riesgo como "la probabilidad de que en el ejercicio de la profesión se produzca un efecto indeseado en razón a la falta de idoneidad"[102].

Sobre la base de que el deber de las universidades no es sólo graduar estudiantes, sino principalmente "brindar a la sociedad profesionales de óptimas calidades en virtud del riesgo

social que implica el ejercicio de profesiones como la abogacía", al analizar este riesgo en el estadio temporal previo a la obtención del título, en el cual la autonomía universitaria adquiere una mayor relevancia, destacó que: "las universidades, orientadas por el propósito de garantizar una óptima calidad de formación de sus egresados, pueden exigir exámenes preparatorios, diferentes tipos de pruebas de conocimiento, la realización de cursos especiales para la profundización en determinados temas, o la demostración satisfactoria del dominio de un idioma, como requisito de grado, siempre y cuando sean razonables y respeten la Constitución Política." [103]

4.8.2.3. En la Sentencia C-749 de 2009, este tribunal destacó que la exigencia de títulos de idoneidad "debe cumplir con el criterio de razón suficiente"[105]. Sobre esta base, al examinar la validez constitucional de la norma que exige a los egresados la realización de la judicatura, este tribunal destaca, como razón, la existencia de "una relación inescindible entre el desempeño idóneo del abogado y la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pensum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho." [106] Cuando esta relación existe, la exigencia legal tiene justificación constitucional.

4.8.2.4. En la Sentencia C-398 de 2011, después de advertir que ni el derecho al trabajo ni la libertad de escoger profesión u oficio "tienen carácter absoluto", se puso de presente la existencia de límites intrínsecos y extrínsecos. Los primeros emanan del objeto jurídico protegido, que es finito, y de la condición del sujeto, que no es absoluta. Los segundos, como sería el caso de la exigencia de títulos de idoneidad, son impuestos por la ley [107]. En concreto, tratándose del ejercicio profesional del abogado, la sentencia [108] destaca que:

"En las condiciones anotadas, resulta claro que el desarrollo legislativo del ejercicio profesional de la abogacía ha de atender, con especial énfasis, el interés general y la protección de los derechos de terceros [109], dado que la profesión "se orienta a concretar importantes fines constitucionales" y que su práctica inadecuada o irresponsable "pone en riesgo la efectividad de diversos derechos fundamentales, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho de petición, el derecho a la defensa y, especialmente, el acceso a la administración de justicia, así como la vigencia de principios constitucionales que deben guiar la función jurisdiccional, como son la eficacia, la celeridad y la buena fe" [110]. // El cumplimiento de estas actividades debe contribuir "al buen desarrollo del orden jurídico y al afianzamiento del Estado Social de Derecho", de donde se desprende que los abogados están llamados a cumplir una misión o función social [111] inherente a la relevancia de su profesión "que se encuentra "íntimamente ligada a la búsqueda de un orden justo y al logro de la convivencia pacífica", pues "el abogado es, en gran medida, un vínculo necesario para que el ciudadano acceda a la administración de justicia" [112]. // Así pues, la actuación del abogado ha de ser adecuada a la atención debida al cliente, pero, conforme lo ha estimado la jurisprudencia constitucional, el alcance del ejercicio de su profesión "no se limita a resolver problemas de orden técnico, sino que se proyecta también en el ámbito ético" y de tal modo que la regulación de la conducta de los togados por normas de carácter ético no significa "una indebida intromisión en el fuero interno de las personas, con menoscabo de su moral personal", justamente porque la conducta individual se halla vinculada a la protección del interés comunitario y porque los fines perseguidos mediante el ejercicio de la profesión del derecho, a diferencia de los objetivos buscados por otras profesiones, admiten incluso un mayor nivel de exigencia en cuanto hace al comportamiento de los profesionales del Derecho, "como depositarios de la confianza de sus clientes y como defensores del derecho y la

justicia"[113]. (Subrayas agregadas).

4.8.2.5. En la Sentencia C-609 de 2012, luego de hacer referencia a diversas regulaciones legales, como las contenidas en el Decreto 196 de 1971 y la Ley 1123 de 2007, este tribunal destacó que la función social que está llamada a cumplir la abogacía, en la medida en que debe colaborar con las autoridades para la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico y para la realización de una recta y cumplida administración de justicia. Agregó que a los abogados corresponde, de manera principal, defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares, y también, el cumplimiento de la Constitución y la ley, la defensa y promoción de los derechos humanos, la prevención de los litigios innecesarios, ino cuos o fraudulentos y facilitar la solución alternativa de los conflictos y abstenerse de actuaciones temerarias[114].

El ejercicio de la profesión de abogado, en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho, tiene una especial connotación. En efecto, en este ejercicio se debe propender por:

"[...] la defensa de la dignidad humana, el respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales, la protección de un orden justo, servir a la comunidad, garantizar los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución; entre otros muchos fines, todo esto dentro del marco normativo que dicha profesión tiene como elemento de trabajo y con el propósito de lograr una convivencia pacífica al interior de la sociedad. // Así las cosas, el abogado al ejercer su profesión se convierte en instrumento primordial en la realización de los postulados del Estado Social de Derecho, por cuanto "...le corresponde, la realización constante, progresiva y efectiva de derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia y en el marco de éste, a muchos otros derechos fundamentales que sólo adquieren su plena garantía cuando se acude a los jueces para que ordenen su amparo...[115]"

La misión del abogado, comprendida en dichos términos, llevó a este tribunal a considerar que, para el ejercicio de esta profesión, a diferencia del ejercicio de otras profesiones que también implican riesgo social, el legislador debe ser "aún más exigente respecto de los lineamientos y parámetros para el ejercicio de la actividad profesional, por cuanto los profesionales del Derecho son consignatarios de la confianza de la sociedad y defensores del Derecho y de la Justicia.[117]"

4.8.2.6. Antes de la promulgación de la norma demandada bastaba, para acreditar la idoneidad profesional del abogado, el haber cursado la carrera de derecho en una universidad con registro calificado y haber obtenido, conforme a los requisitos establecidos (preparatorios, tesis o judicatura) el título de abogado. La norma demandada plantea una exigencia adicional a las ya existentes, la realización y aprobación de un examen de Estado. Como se verá en seguida, dado que el examen sólo se aprueba si se supera la media nacional, es posible que algunos abogados, pese a haber cursado sus estudios universitarios y haber obtenido el título profesional, no puedan, sin embargo, ejercer su profesión, si no logran aprobar dicho examen.

4.9. La disposición acusada. Contexto, antecedentes y contenido.

4.9.1. En su primera aproximación a la norma demandada, en la Sentencia C-138 de 2019, además de reiterar el reconocimiento de que el ejercicio de la profesión de abogado implica un riesgo social[119] y de referirse a cómo se regula esta materia en el ámbito de la Unión Europea y de los Estados Unidos[120], este tribunal hizo unas importantes reflexiones sobre la situación y la necesidad social imperante, las cuales, por su pertinencia para este caso, conviene transcribir in extenso, en los siguientes términos:

"34. A pesar de la función social derivada del ejercicio profesional de la abogacía, y al hecho de que, en Colombia, el derecho y sus profesionales (jueces, notarios, profesores de derecho, litigantes, funcionarios) tienen una visibilidad pública y una importancia extraordinaria, la realidad es que tanto la educación jurídica como el ejercicio profesional del derecho han desbordado la capacidad reguladora del Estado. Como resultado, la autonomía universitaria ha llenado los vacíos propios del déficit de capacidad estatal y los resultados no han sido favorables. La falta de controles y regulación, ha desencadenado, entre otras, "una pérdida sustancial de calidad de los estudios de derecho; un desprestigio de los juristas (...); [y] un menoscabo de la cultura jurídica y de la autorregulación".

35. Con fundamento en lo anterior, es dado afirmar que en Colombia no existen controles estatales para la obtención del título profesional de abogado, tampoco para el ingreso a la profesión, y en lo referente a la vigilancia de los profesionales el control disciplinario se ha criticado por la escasez de sanciones. En este orden, la inexistente cultura de las colegiaturas obligatorias – que habitualmente se encargan del registro, seguimiento y vigilancia de los abogados – y la falta de resultados en el control disciplinario hacen parte de la realidad jurídica colombiana. Bajo este escenario, promover un examen de idoneidad podría actuar como una de las formas o herramientas de control, al sujetar el ejercicio profesional a la obtención de un puntaje mínimo. Siendo así, en el caso concreto de la norma objeto de revisión el objetivo central de dicho examen es verificar la idoneidad de los graduados en derecho que hayan iniciado sus estudios con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018.

36. En este punto, conviene resaltar que es trascendental preservar el valor de los controles al ejercicio profesional de la abogacía. En primer lugar, el examen de idoneidad asegura un estándar de calidad mínimo que permite diferenciar las competencias entre los egresados que culminan sus estudios y salen al mercado laboral. En ese orden, mitiga las asimetrías de información que dificultan el acceso a profesionales de calidad[121] y con eso, el examen funciona como un pre-requisito de ingreso al ejercicio de la profesión que asegura unos conocimientos básicos."

4.9.2. A partir de los medios de prueba decretados y allegados al expediente, se pudo constatar que el proyecto de ley 312 de 2017 Cámara, 95 de 2016 Senado, que a la postre se convertirá en la Ley 1905 de 2018, fue presentado ante el Senado de la República, por varios senadores y representantes[122] y que tuvo importantes cambios en su proceso de formación.

4.9.2.1. En su primera versión, el proyecto de ley 95 de 2016, Senado[123], tenía dos artículos, cuyo contenido era el siguiente:

"Artículo 1. Para ejercer la profesión de abogado, además de los requisitos exigidos en las normas legales vigentes, el graduado deberá acreditar certificación de aprobación del Examen de Estado de Calidad en Educación Superior que para el efecto realice el Icfes, de conformidad con lo establecido en la Ley 1324 de 2009. Se entenderá aprobado el Examen de Estado cuando el resultado supere el 60% del máximo porcentaje de la respectiva prueba.

Parágrafo 1. Si el graduado no aprueba el examen en la primera oportunidad, se podrá presentar en la siguiente convocatoria que señale el Icfes. Si no se aprueba el Examen de Estado en la segunda oportunidad, para poder presentarlo de nuevo en una tercera y última ocasión, el graduado deberá hacer un curso de actualización en un programa de derecho con registro calificado y reconocimiento de alta calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional, con una intensidad no inferior a 20 créditos académicos y una duración no menor de 6 meses,

circunstancia que deberá acreditar en el momento de la inscripción.

Parágrafo 2. La certificación de la aprobación del Examen de Estado será exigida por el Consejo Superior de la Judicatura o por el órgano que haga sus veces para la expedición de la Tarjeta Profesional.

Parágrafo Transitorio. El requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado establecido en el presente artículo se aplicará a quienes inicien la carrera de Derecho después de la promulgación de la presente ley.

Artículo 2. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación."

En la propuesta inicial, si bien se deja en claro la necesidad de acreditar un requisito adicional al título universitario para ejercer la profesión de abogado, como es la aprobación de un examen de estado, se respeta la situación existente, en la medida en que se asume, para este propósito, como válido el examen que ya se ha venido haciendo por parte del Icfes. Además, se fija un porcentaje objetivo, no sometido a las variables de una media, para la aprobación del mismo.

En la exposición de motivos del proyecto luego de destacar la misión del abogado, su compromiso con la realización de la justicia y lo que conlleva el ejercicio de esta profesión, se justifica modificar las reglas existentes, a partir de la siguiente argumentación:

"[...] la profesión de abogado entraña un riesgo social y a pesar de ser libre en los términos del artículo 26 de la Constitución Política, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la idoneidad del ejercicio. // En el caso de los abogados, el ejercicio de la profesión afecta de manera directa la consecución de los derechos de sus clientes y en esa medida es un deber ineludible del Estado, a través del Consejo Superior de la Judicatura, garantizar al ciudadano que sus apoderados o gestores tengan los conocimientos mínimos para asumir responsable y éticamente la defensa de sus intereses, haciendo de la profesión del derecho, la profesión social que ha estado vinculada a la historia de los pueblos, representando la más alta expresión de la defensa de los derechos individuales del hombre y la garantía de respetar lo que establece la Constitución, contribuyendo con ello a la seguridad jurídica que debe reinar en un Estado de Derecho. // Las estadísticas de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura sobre los abogados sancionados por faltas contra la ética profesional, muchas veces ocasionadas por vacíos en su formación, ponen en evidencia la necesidad de que el Estado, antes de habilitar a un graduado con el título de abogado para ejercer la profesión, verifique que tiene los conocimientos y las competencias mínimas para que cuando se dedique al ejercicio no comprometa ni afecte los derechos de terceros, sean estos sus clientes, las contrapartes o los actores del sistema judicial, luego ese mismo Estado tiene la responsabilidad de garantizar la idoneidad. // De igual forma, y con fundamento en las estadísticas que tiene la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, tomadas del Ministerio de Educación Nacional y del comportamiento que ha presentado nuestra línea de producción de tarjetas profesionales desde el año 1996 hasta el año 2016, se concluye que existe una gran proliferación de abogados que año a año ingresan y seguirán ingresando y efectivamente sin ningún tipo de control académico por parte del Estado. // Así las cosas, se justifica el proyecto tal como se encuentra concebido desde su fundamento filosófico, porque de esta forma se podrá, en gran medida, validar la idoneidad del profesional del derecho antes de que le sea expedido el documento que desde el punto de vista legal lo habilita para el ejercicio de su profesión. // Como se observa, con esta propuesta se crea una sinergia entre el Gobierno nacional y el Consejo

Superior de la Judicatura para lograr un propósito que urge a la sociedad colombiana, que es contar con abogados idóneos y de calidad. Por ello se justifica adicionar como requisito para ejercer la profesión, la presentación y aprobación de un examen de Estado que garantice la idoneidad del profesional del derecho, cuya base constitucional dictamina que el Estado podrá exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones."

4.9.2.2. En el informe de ponencia para primer debate en el Senado[124], se precisa que "El objeto de la iniciativa consiste en establecer como requisito para el otorgamiento de la tarjeta profesional para el ejercicio profesional de la abogacía, además de los que ya existen, la acreditación de la prueba de Estado, para cuyo efecto se toma por tal el examen de calidad de la educación que es realizado por el Icfes a los egresados de todos los programas de educación superior, y cuya presentación es hoy un requisito obligatorio para el otorgamiento del grado por parte de instituciones de educación superior". Al debatirse este proyecto en la comisión del Senado[125], el Senador Horacio Serpa Uribe señaló que éste tiene que ver "de manera muy especial con los litigantes, con los que hacen la labor de representar a otras personas en los procesos judiciales o en gestiones numerosísimas que están en la posibilidad de ejercer los abogados". Al proseguir el debate[126], el ponente deja en claro dos aspectos que considera fundamentales, entre los que está la proposición adicional de la Senadora Paloma Valencia Laserna[127] relativa al parágrafo 2, "en donde se establece de manera muy clara que estos exámenes tienen que ver es con la habilitación para poder ejercer ante los tribunales"[128]. Sin embargo, el inciso primero del artículo 1 del proyecto, conforme al cual el requisito es necesario para ejercer la profesión de abogado, se deja incólume.

Luego de su paso por la comisión primera del Senado, el proyecto sufrió cuatro cambios de fondo[129], como pasa a verse.

El primer cambio consiste en que si bien se mantuvo el ente responsable del examen: el ICFES, se modificó tanto el marco normativo de la prueba como su estándar para su aprobación, que pasó a ser el resultado que supere la media del puntaje nacional de la respectiva prueba[130]. El marco normativo venía dado por la Ley 1324 de 2009[131], en la cual se regula, entre otras materias, los principios para realizar exámenes de estado (art. 1), los principios rectores de la evaluación de la educación (art. 3), los requisitos para la evaluación profesional de la educación (art. 5), el régimen de los exámenes de estado (art. 7 a 9) y las funciones tanto del Ministerio de Educación Nacional (art. 10) como del ICFES en relación con dichos exámenes (art. 12). El estándar anterior era superar el 60% del máximo porcentaje de la respectiva prueba.

El segundo cambio fue eliminar el límite de veces que se puede presentar el examen: de tres, pasó a ser ilimitado, y la condición para presentarlo por tercera vez[132].

El tercer cambio fue agregar una consecuencia para las universidades, en caso de que al menos 33% de sus estudiantes no aprueben el examen. Si esto ocurre por primera vez, se aplicarán las medidas preventivas de la Ley 1740 de 2014 y, si ocurre por segunda vez, se aplicarán las medidas administrativas previstas en esa misma ley.

El cuarto cambio fue agregar contenido al referido parágrafo 2, conforme a la propuesta de la Senadora Paloma Valencia Laserna, pero dejando al mismo tiempo sin ningún cambio el inciso primero. La plenaria del Senado aprobó el texto que venía de su comisión[133].

4.9.2.3. Al anterior texto, en la comisión primera de la Cámara de Representantes se le introduce otro cambio sustancial, pues se modifica la autoridad que realiza el examen, que pasa a ser el

Consejo Superior de la Judicatura o la Institución de Educación Superior acreditada en Alta Calidad que se contrate para tal fin[134]. Esto se hace a partir de una reflexión en torno lo que ha sido el trámite del proyecto, en el sentido de que el ejercicio de la profesión de abogado "afecta de manera directa la consecución de los derechos de sus clientes y puede llegar a afectar los de terceros[135]", de lo que se sigue, en el razonamiento del informe de ponencia[136], que "es un deber ineludible del Estado, a través del Consejo Superior de la Judicatura o del órgano que haga sus veces, garantizar al ciudadano que sus apoderados o gestores tengan los conocimientos mínimos para asumir responsable y éticamente la defensa de sus intereses". La razón puntual que pretende justificar este cambio, según se sintetiza en el informe de ponencia para segundo debate, fue la siguiente:

"No obstante, en el debate en la Comisión Primera de la Cámara se estimó que la prueba de Estado [refiriéndose a la que realiza el ICFES] tiene un propósito diferente, por lo cual se hace necesario contar con un diseño propio, cuyo fin sea el que plantea el presente proyecto de ley, y que esté a cargo del órgano llamado a realizar tal verificación por su origen y sus funciones constitucionales, que no es otro que el Consejo Superior de la Judicatura. Teniendo en cuenta que la aplicación de este examen cobijará a los estudiantes de los programas de derecho que comiencen sus planes de estudio a partir de la entrada en vigencia de la ley, dicha entidad tendrá el tiempo suficiente para disponer de la logística necesaria para su aplicación".[137]

4.9.2.4. De los cambios antedichos, salvo el relativo a las consecuencias previstas para las universidades, todos subsistirán en la versión final del proyecto, que a la postre se convertiría en la ley que ahora es objeto de la demanda.

4.9.3. El anterior ejercicio de análisis del proceso de formación de la norma demandada aporta importantes luces para establecer su alcance y contenido. Los cambios introducidos, que afectan la estructura misma del proyecto, generan dificultades para su interpretación. Esto ocurre, de manera especial, frente al inciso primero y al parágrafo 2 del artículo 1, pues la ley, pese a que pudiere haber habido claridad en las intenciones del legislador, mantiene dos enunciados diferentes respecto de a quien le es exigible el requisito de certificar la aprobación del examen de Estado. Esto también se advierte respecto de la autoridad responsable del examen y al modo de realizarlo, que apenas se esboza y que no se regula en sus aspectos más relevantes.

4.10. El caso concreto

Respecto de la Ley 1905 de 2018, a partir de los cargos que superaron el examen de aptitud sustancial: vulneración del derecho al trabajo, de la libertad de elegir profesión u oficio y de la autonomía universitaria, se procedió a plantear tres problemas jurídicos a resolver[138]. Según la metodología indicada, corresponde ahora analizar la compatibilidad de la norma legal demandada con los parámetros de juzgamiento, conformados por las normas constitucionales enunciadas en los artículos 25, 26 y 69 de la Carta.

4.10.1. Solución al primer problema jurídico: la previsión de un requisito adicional, **consistente en aprobar el examen de estado, para ejercer la profesión de abogado, no vulnera lo previsto en los artículos 25, 26 y 69 de la Constitución**

4.10.1.1. De acuerdo con los demandantes, la disposición acusada vulnera la previsión del artículo 26 de la Constitución conforme a la cual "toda persona es libre de escoger profesión u oficio", por cuanto si bien es cierto que el mismo precepto constitucional contempla la posibilidad de exigir títulos de idoneidad, imponer un requisito adicional al que resulta de

obtener el grado en una universidad reconocida por el Estado, desborda el ámbito constitucionalmente reconocido al Congreso de la República.

Sobre el particular, lo primero que se debe advertir es que la norma demandada no regula el derecho a escoger la profesión de abogado, sino el derecho a ejercer esta profesión[139]. Tal regulación, que se inscribe en la primera de las posibilidades de intervención estatal, la de exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión[140], ha sido dictada por el legislador, por medio de la Ley 1905 de 2018.

Según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, el ejercicio de una profesión no es libre cuando se requiere de una formación académica universitaria y cuando dicho ejercicio implica un riesgo social. El título de abogado, otorgado por una universidad, da buena cuenta de que la persona ha obtenido dicha formación académica[141], pero debe examinarse también, de cara a lo que puede seguirse del análisis del riesgo social implicado.

En el precitado artículo la Constitución defiere a la ley la exigencia de títulos de idoneidad. El legislador, que en esta materia tiene un amplio margen de configuración[143], en principio había diseñado un modelo conforme al cual la idoneidad profesional se obtiene y se acredita cursando los correspondientes estudios y obteniendo el grado respectivo. Se trata, sin embargo, de una configuración legal, no constitucional, que puede, por tanto, ser modificada por el propio legislador, siempre que no se contraríen los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En relación con el ejercicio de la profesión de abogado, el legislador advirtió la existencia de una proliferación de egresados de las facultades de derecho, y un notorio deterioro en la calidad de muchos profesionales, razón por la cual consideró necesario acudir a un criterio adicional para acreditar la idoneidad[145]. Este proceder no es en abstracto inconstitucional, sin perjuicio de la valoración que quepa hacer en concreto sobre el examen.

En este estado inicial del análisis, ya es posible concluir que la regulación contenida en la norma demandada respeta algunos de los límites establecidos para ello[146]. En primer lugar, como se acaba de decir al iniciar el desarrollo de este fundamento, respeta la reserva de ley y, por su diseño general, no favorece en modo alguno discriminaciones prohibidas por la Carta. En segundo lugar, no desconoce ningún límite competencial o procedimental.

Por tanto, lo que debe establecerse en el análisis subsiguiente, además del riesgo social que implica el ejercicio de la abogacía, es si el nuevo requisito para demostrar la idoneidad profesional tiene justificación constitucional, lo que corresponde al límite material de la razonabilidad y proporcionalidad de la limitación al derecho a ejercer dicha profesión.

4.10.1.2. Sobre el riesgo social que implica el ejercicio de la profesión de abogado, así comprendida, no hay ninguna duda en este proceso. Como se mostró al analizar las decisiones en las cuales este tribunal se ha ocupado de esta cuestión[147], es la propia Carta, en su artículo 229, la que pone de presente dicho riesgo, al establecer que el derecho fundamental de acceder a la justicia debe ejercerse por medio de un abogado, salvo las excepciones que establezca la ley[148]. Así, pues, de entrada, el primer riesgo que se advierte es el que corresponde a acceder a la justicia, con todo lo que de ello se sigue.

Existe una relación directa entre las funciones que se cumplen por medio del ejercicio de la abogacía y los riesgos que implica dicho ejercicio. Por su necesaria mediación en el acceso a la justicia, el ejercicio de la profesión de abogado puede poner en riesgo la efectividad de los

derechos fundamentales de las personas, para hablar de los más destacados, pues se puede afectar la efectividad de todos los derechos y, además, a la propia administración de justicia y al ejercicio de la función jurisdiccional[149]. Se afecta también la realización del Estado Social y Democrático de Derecho[150] y, con ella, el respeto a la dignidad humana, la búsqueda de un orden justo y la posibilidad de lograr una convivencia pacífica[151]. No es menor, por otra parte, la afectación que puede sufrir la conservación y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico, la promoción y defensa de los derechos humanos, la prevención de litigios innecesarios y la facilitación de soluciones alternativas a los conflictos.

Por la entidad de los riesgos que implica el ejercicio profesional de los abogados, se debe reiterar que este ejercicio, a diferencia del de otras profesiones que también implican riesgo social, debe ser regulado de manera más exigente[153]. Esta mayor exigencia debe darse incluso antes de que se culmine la formación académica[154], aunque en este evento la decisión corresponda a cada una de las universidades en ejercicio de su autonomía.

Como ya se dijo al dar cuenta de la noción de riesgo social en el contexto del ejercicio de una profesión[156], el exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de profesiones como la de abogado, que implican significativos y graves riesgos sociales[157], no puede entenderse sólo como una facultad, sino que debe comprenderse como un verdadero deber constitucional.

En efecto, si se considera estos riesgos en sentido estricto[159], se satisfacen los tres presupuestos reconocidos por este tribunal: 1) los riesgos que implica el ejercicio de la profesión de abogado son de magnitud considerable, 2) pueden controlarse o disminuirse de manera sustancial por medio de la formación académica y de asegurar la idoneidad profesional de quienes pretendan ejercer la profesión, y 3) tienen como finalidad la prevención de un ejercicio torpe que puede producir efectos gravemente nocivos.

De otra parte, si se procede a caracterizar el riesgo[161] se encuentra que 1) los riesgos directos e indirectos identificados en este caso son significativos; 2) estos riesgos recaen sobre todas las personas y, además, sobre las propias autoridades públicas, en especial sobre la administración de justicia; 3) la magnitud de la afectación potencial es también significativa, pues la fuerza del agente productor del riesgo es suficiente para lograr la vulneración de derechos o su desprotección, los terceros tienen un alto nivel de exposición al riesgo, pues dependen de este ejercicio profesional para obtener pronta y cumplida justicia y lo que está en juego, es ni más ni menos que la suerte del derecho y de los derechos.

Para efectos de la ponderación que debe hacerse, el análisis de los riesgos sociales que implica el ejercicio de la profesión de abogado, revela que en este caso el exigir títulos de idoneidad, además de una competencia legislativa amplia y un deber constitucional, debe asumirse como un fin, no sólo importante, sino imperioso.

4.10.1.3. En esta etapa del análisis, este tribunal encuentra que existe justificación constitucional para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado. Lo que debe ahora revisar es la necesidad de exigir un nuevo título de idoneidad: aprobar el examen de estado, según lo previsto en la norma demandada, valga decir, si esta afectación al derecho a ejercer la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado y, por ende, al derecho al trabajo, es razonable y proporcionada.

Para adelantar el escrutinio de razonabilidad y de proporcionalidad debe advertirse, en primer lugar, que como acaba de verificarse, el fin perseguido por la norma demandada, que es

garantizar la idoneidad del profesional, es un fin constitucionalmente imperioso.

Respecto del análisis del medio empleado por la ley: exigir la aprobación del examen de estado, este tribunal no encuentra razones para modificar lo que acaba de sostener hace apenas unos meses en la Sentencia C-138 del 28 de marzo de 2019, al referirse a las actuales condiciones del ejercicio de la profesión de abogado en Colombia[163]. En efecto, en dicha sentencia se dijo, y ahora se reafirma, que: 1) tanto la educación jurídica como el ejercicio profesional han desbordado la capacidad reguladora del Estado, con resultados que no han sido favorables, pues de esto se ha seguido "una pérdida sustancial de calidad de los estudios de derecho; un desprestigio de los juristas (...); [y] un menoscabo de la cultura jurídica y de la autorregulación"; 2) no existen controles estatales para obtener el título de profesional abogado, ni para el ingreso a la profesión.

Ante tal diagnóstico, tampoco se aprecia ninguna razón para modificar el dictamen de que "Bajo este escenario, promover un examen de idoneidad podría actuar como una de las formas o herramientas de control, al sujetar el ejercicio profesional a la obtención de un puntaje mínimo", pues entonces y ahora, "conviene resaltar que es trascendental preservar el valor de los controles al ejercicio profesional de la abogacía".

Y menos aún, hay motivo para modificar aquello de que "el examen funciona como un pre-requisito de ingreso al ejercicio de la profesión que asegura unos conocimientos básicos", valga decir, el reconocimiento de que el medio no sólo es idóneo, sino que es también efectivamente conducente para lograr dicho fin.

4.10.1.4. Para saber si lo anterior es o no suficiente para establecer si la medida adoptada por la norma demandada es razonable y proporcionada, es menester definir el nivel de intensidad del escrutinio de razonabilidad y proporcionalidad, lo que se hace en seguida.

Como se acaba de advertir, la comprensión de dicha necesidad social imperante, revela tanto una pérdida sustancial de calidad en los estudios de derecho y la inexistencia de controles estatales. Ambas circunstancias, ya reconocidas por este tribunal hace pocos meses, hacen que la necesidad social imperante exija otro tipo de medidas.

Respecto del derecho a ejercer la profesión de abogado, si bien el nuevo requisito puede afectarlo, en la medida en que no se apruebe el examen de Estado, esta afectación en todo caso es superable y remediable, dado que el graduado que no apruebe dicho examen, puede presentarlo sin ningún límite en el futuro, hasta que logre aprobarlo. El que el examen se apruebe o no, si bien puede depender tanto de su diseño como del estándar establecido, depende principalmente de la preparación y estudio del propio graduado, valga decir, de su esfuerzo por demostrar, con resultados objetivos, su idoneidad para ejercer la profesión de abogado y, por tanto, su capacidad de trabajar en ella.

Por las anteriores razones, este tribunal considera que el nivel del escrutinio debe ser el intermedio. Y siendo este el nivel, lo ya dicho sobre el fin perseguido y sobre el medio empleado, permiten concluir que la exigencia de aprobar el examen de Estado para poder ejercer la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado es razonable y proporcional. En consecuencia, la norma demandada no es incompatible con la prevista en el artículo 26 de la Constitución.

4.10.1.5. En criterio de los demandantes, también se desconoce la previsión del artículo 25 de la Carta, conforme al cual "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas",

por cuanto la disposición acusada impide que quien ha completado los estudios de derecho y obtenido el grado correspondiente que lo acredita como abogado pueda ejercer la profesión, por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado, con lo cual le impide precisamente ejercer la actividad para la cual se capacitó. La solución en este cargo es corolario de lo resuelto en el anterior, puesto que es claro que la norma demandada no impide acceder al trabajo, sino que exige un nuevo requisito para acreditar la idoneidad, requisito que, en principio, debiera estar en condición de cumplir quien haya completado con suficiencia sus estudios. Varía no la exigencia sustancial que remite a una formación adecuada, sino la manera de acreditarlo en la medida en que ya no basta con obtener el grado, sino que es preciso acreditar la aptitud mediante un examen independiente. Mal puede tenerse eso como una limitación del derecho al trabajo.

4.10.2. Solución al segundo problema jurídico: la exigencia del requisito adicional de aprobar el examen de estado, a todos los graduados, para ejercer la profesión de abogado, no es compatible con la garantía de autonomía universitaria, conforme a lo previsto en el artículo 69 de la Constitución, ni con el principio de igualdad reconocido en el artículo 13 ibidem

4.10.2.1. El artículo 1 de la Ley 1905 de 2018, como ya se ha visto en el análisis antecedente, permite dos interpretaciones: 1) la sistemática del inciso primero y del parágrafo 2 conforme a la cual el requisito de aprobar el examen es exigible a todos los graduados de la carrera de derecho, con independencia de la forma de ejercicio de la profesión[164]; y 2) la que corresponde a la intención declarada del legislador al modificar el parágrafo 2, conforme a la cual este requisito 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.

4.10.2.2. Si bien ambas interpretaciones son posibles y viables, le corresponde ahora a este tribunal juzgar su compatibilidad con la garantía de la autonomía universitaria. En este ejercicio se encuentra que la primera interpretación vacía por completo la competencia de las universidades para, en ejercicio de su autonomía otorgar títulos profesionales que certifiquen la idoneidad del profesional[166], en la medida en que el título otorgado es insuficiente para ejercer la profesión, incluso si este ejercicio no conlleva la representación de otras personas. Por tanto, el haber desarrollado un proceso formativo de varios años, en una universidad que cumple con el presupuesto mínimo necesario de tener un registro calificado, y haber completado a satisfacción de la misma los requisitos para acceder a un título profesional, sería insuficiente para ejercer, de cualquier modo, la profesión de abogado.

En consecuencia, de seguirse esta interpretación, se llegaría a la conclusión de que una persona que completó su formación, se graduó como abogado y tiene un título profesional que así lo certifica, no puede siquiera brindar una asesoría o consultoría, ni desempeñarse en la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas[167].

Las actividades que no conllevan la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado, no tienen el mismo riesgo social de las que sí lo conllevan, ya que su ejercicio no afecta ni el acceso a la justicia, ni al sistema judicial y, por tanto, no compromete los derechos de las personas que acuden al profesional[168]. Así, pues, el considerar que incluso este tipo de ejercicio profesional no puede darse, pese a haberse cumplido con una formación universitaria y a haber obtenido un título profesional, valga decir, el vaciar de contenido la competencia de las universidades para desarrollar dicha formación y expedir títulos de idoneidad, que en la práctica serían inútiles, resulta para este tribunal incompatible con la

garantía de la autonomía universitaria. Y, al tratar igual a todos los abogados, sin considerar el diverso riesgo social que tiene el ejercicio de su profesión, resulta incompatible con el principio de igualdad.

4.10.2.3. No obstante, dado que la norma demandada también admite una segunda interpretación, es necesario analizarla, antes de tomar una decisión. En efecto, esta segunda interpretación, no incurre en el vaciamiento de la competencia de las universidades, ni brinda un trato igual a supuestos disímiles y, al mismo tiempo, considera el alto riesgo social que conlleva el ejercicio de la profesión de abogado, cuando este ejercicio se hace por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado.

De esta interpretación se sigue que, al graduado en una universidad, que ha obtenido un título de idoneidad, no se le impide por completo el ejercicio de su profesión, ya que este podría realizarse en cualquier actividad profesional que no conlleve la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado, con lo cual la competencia de las universidades y la garantía de la autonomía universitaria se preservaría de manera razonable. Y, también se sigue, que se preserva el riesgo social más alto y significativo del ejercicio de la profesión de abogado, que se presenta cuando éste representa a otra persona en cualquier trámite que requiera de abogado.

4.10.2.4. Dado que es posible interpretar la norma demandada en un sentido que es conforme a los artículos 26 y 13 de la Constitución, este tribunal declarará su exequibilidad de manera condicionada, en el sentido de que ella debe interpretarse de tal modo que el requisito de aprobar el examen de estado sólo es exigible al graduado que pretenda ejercer la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado.

4.10.3. Solución al tercer problema jurídico: el examen de estado no puede realizarse por una institución de educación acreditada en alta calidad, que el Consejo Superior de la Judicatura contrate para tal fin, por contrariar el artículo 69 de la Constitución

4.10.3.1. Resuelto ya lo relativo a quién se aplica el requisito, corresponde analizar la afectación de la garantía de la autonomía universitaria derivada de la habilitación al Consejo Superior de la Judicatura, entidad a la que se le confía la realización del examen, para hacerlo a través de una Institución de Educación Superior acreditada en Alta Calidad que se contrate para tal fin.

4.10.3.2. Si bien, como ya se advirtió, no existe una especie de tarifa legal inmodificable, para verificar la idoneidad profesional de la persona que pretenda ejercer la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado[169], al punto de que es posible establecer el requisito, adicional a los ya existentes, de aprobar el examen de Estado[170], sin que de ello se siga menoscabo para la autonomía universitaria, es necesario analizar, también, el modo en que se ha previsto la realización de dicho examen.

4.10.3.3. Al analizar la forma de realización del examen se aprecia que hay graves riesgos para la garantía de la autonomía universitaria. En efecto, con anterioridad a la ley cuestionada, para acreditar la idoneidad para el ejercicio profesional se requería la formación académica y el título expedido por una universidad calificada por el Estado para ello[171]. Se trata de un procedimiento complejo y plural, que implica que el amplio conjunto de universidades facultadas por el Estado para impartir la enseñanza del Derecho tiene a su cargo, tanto la formación de los estudiantes, como su posterior calificación con miras a la obtención de un título que los habilite para el ejercicio de la profesión.

En la ley demandada ese procedimiento complejo y plural se complementa, con carácter definitivo, por un nuevo requisito que consiste en la aprobación de un examen de Estado, que si bien, en cuanto tal, y en función de los cargos analizados, ha sido considerado compatible con la Constitución[172], en su forma de realizarse puede afectar el principio de la autonomía universitaria, al permitir que para tal efecto el Consejo Superior de la Judicatura pueda contratar a una universidad, que cuente con acreditación de calidad, lo cual alteraría el equilibrio que debe existir entre todas.

Esa atribución, sin garantizar la transparencia del examen y sin prevenir el riesgo de sesgos originados en que quien evalúa sea, al mismo tiempo, parte interesada en el examen, lesiona la autonomía universitaria.

La realización del examen, en las condiciones indicadas, obligaría a las universidades a articular sus programas y sus planes de estudios, métodos y sistemas de investigación a lo que defina la universidad que lo realice[173], pues de no hacerlo, se expondrían a que varios de los elementos relevantes en sus proyectos académicos sean irrelevantes para efectos de la evaluación, lo cual resulta incompatible con la libertad de auto organización, que es una de las concreciones del principio de autonomía universitaria.

El que el examen sea realizado por una universidad contratada para tal propósito, implica en la práctica que se privilegia a dicha universidad sobre las demás, las cuales deben ajustarse a los estándares por ella fijados. Incluso las universidades acreditadas de alta calidad, de las que debe surgir la seleccionada para realizar el examen, tienen, como no puede ser de otra manera, una identidad institucional y académica, en la cual ciertos contenidos o habilidades pueden considerarse más valiosos que otros. Esto afecta la libertad de auto regulación, en la medida en que las demás universidades, cuyos estudiantes serán sometidos a examen, deben gestionar sus pruebas de manera acorde al criterio seguido por la universidad que las realiza, si quieren que sus estudiantes puedan aprobar el examen de estado.

En este contexto, encuentra la Corte que si bien debe destacarse la propuesta de exequibilidad condicionada planteada por algunos intervinientes[174], en el sentido de propender por un modelo más amplio, en el cual para realizar el examen se contrate a varias universidades, o se considere un consenso mínimo sobre qué evaluar y cómo hacerlo, no es posible seguirla, porque ello implicaría invadir la esfera del legislador, puesto que comporta definir una serie de variables que sólo a él le corresponden. Sin embargo, ello no le impide a este tribunal advertir que existen serios reparos sobre el modo de realizar y de aprobar el examen.

Ya se ha mostrado que existe el riesgo de que la universidad contratada para hacer el examen puede estar inclinada, así sea de manera no intencional, a guiarse por sesgos o por consideraciones particulares, que pueden no responder a lo que debe entenderse como una evaluación de idoneidad de todos los graduados como abogados. Ante ello, este tribunal debe destacar la necesidad de que el examen sea independiente y neutral respecto de lo que podría ser el modelo de formación y de educación acogido por una determinada universidad que, de ser la que diseñe el examen, podría acabar por ser el único a seguir.

De esto no se sigue una descalificación para que el Consejo Superior de la Judicatura, que está habilitado para realizar la prueba directamente, lo haga también acudiendo al apoyo de cualquier ente del Estado, o incluso de entidades privadas, que eventualmente se considere apto para ese efecto, siempre y cuando que se fijen unas directrices y unos estándares objetivos que garanticen las antedichas independencia y neutralidad. En este sentido, el Consejo Superior de la Judicatura

puede contratar tareas puntuales, como por ejemplo la elaboración de preguntas, o buscar el concurso de otros entes públicos con experticia en la materia, pero no puede confiar la tarea completa de realizar el examen a una sola universidad, así esta sea de aquellas que tienen acreditación de alta calidad.

Por último, dado que la posibilidad ilimitada de repetir la prueba es uno de los elementos determinantes de la intensidad de la restricción a la libertad de escoger profesión u oficio, además de mantenerse esta posibilidad, para su adecuada concreción, se requiere se establezca una periodicidad mínima para la realización del examen, para que los graduados tengan la seguridad de que su ejercicio profesional no sufrirá postergaciones imprevistas y pueda ser predecible.

En consecuencia, para mantener la norma, pero depurarla de los elementos que la hacen inconstitucional, cabría declarar constitucional tanto la posibilidad de sujetar el ejercicio de la profesión a un examen de Estado como la posibilidad de que el graduado que no apruebe el examen se presente en las convocatorias siguientes hasta que obtenga la calificación mínima exigida, y la inexecutable de la expresión: "directamente o a través de una Institución de Educación Superior acreditada en Alta Calidad que se contrate para tal fin", contenida en el inciso primero del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018.

4.11. Síntesis

4.11.1. En razón de que este tribunal ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 1905 de 2018 y de los cuestionamientos que algunos intervinientes hicieron de la aptitud sustancial de las dos demandas acumuladas, fue necesario empezar por resolver dos cuestiones previas: 1) la relativa a la existencia o no de cosa juzgada constitucional y 2) la concerniente a la aptitud sustancial de la demanda. Respecto de la primera, se concluyó que existe cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 2º de la Ley 1905 de 2018, dado que tanto la norma demandada como el cargo planteado en la Sentencia C-138 de 2019 eran los mismos. En la segunda, se encontró que el cargo relativo al trato, de manera distinta e injustificada a los estudiantes de derecho, a partir del estándar de aprobación del examen, y los restantes cargos relativos a la igualdad y los relacionados con la educación, las competencias del Consejo Superior de la Judicatura y el acceso a la administración de justicia no tenían aptitud sustancial, razón por la cual el análisis de esta sentencia se centró en los cargos referidos al trato que da la ley a los abogados, a partir de la circunstancia de que dediquen su ejercicio profesional a la representación de personas en cualquier trámite que requiera de abogado, al libre ejercicio de la profesión u oficio, al derecho al trabajo y a la autonomía universitaria, que sí tienen aptitud sustancial, con la acotación de que, al no existir en realidad ningún cargo apto contra el artículo 3 y contra el inciso segundo del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018, este tribunal se inhibirá de pronunciarse sobre su constitucionalidad.

4.11.2. Sobre esta base, se plantearon tres problemas jurídicos: 1) si el prever un requisito adicional, consistente en aprobar el examen de Estado, para ejercer la profesión de abogado, vulnera lo previsto en los artículos 25, 26 y 69 de la Constitución, relativos al derecho al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio y al principio de la autonomía universitaria; 2) si el prever que el antedicho requisito para ejercer la profesión de abogado se aplica a todos los graduados y, por tanto, vaciar de contenido el título de idoneidad que confieren las universidades, es compatible con la garantía de autonomía universitaria, conforme a lo previsto en el artículo 69 de la Constitución, y con el principio de igualdad, enunciado en el artículo 13 ibidem; y 3) si la norma enunciada en el primer inciso y en los dos párrafos del artículo 1º de

la Ley 1905 de 2018, al establecer que el examen de Estado puede realizarse por una institución de educación superior acreditada en alta calidad, que el Consejo Superior de la Judicatura contrate para tal fin, desconoce la garantía de autonomía universitaria, reconocida en el artículo 69 de la Constitución.

Para estudiar y resolver los anteriores problemas jurídicos se siguió la siguiente metodología: 1) precisar el alcance del margen de configuración del legislador para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión; 2) dar cuenta de la noción de riesgo social en el contexto del ejercicio de una profesión; 3) analizar la competencia atribuida a las universidades para expedir títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión; 4) sintetizar el sentido y alcance del principio de autonomía universitaria; 5) examinar las decisiones anteriores de este tribunal en las cuales se ha analizado la profesión de abogado, especialmente en cuanto atañe a la competencia para exigir títulos de idoneidad y al riesgo social que ella implica; y 6) fijar el sentido y alcance de la norma acusada, a partir de su contexto, de sus antecedentes y de su contenido. A partir de estos elementos de juicio se procedió a 7) resolver el problema planteado.

4.11.3. Con fundamento en los anteriores elementos de juicio se procedió a analizar la constitucionalidad del inciso primero y de los dos párrafos del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018. El primer problema jurídico se resolvió concluyendo que la previsión de un requisito adicional, consistente en aprobar el examen de Estado, para ejercer la profesión de abogado, no vulnera lo previsto en los artículos 25, 26 y 69 de la Constitución. El segundo problema jurídico se resolvió concluyendo que la exigencia del requisito adicional de aprobar el examen de Estado, a todos los graduados, para ejercer la profesión de abogado, no es compatible con la garantía de autonomía universitaria, ni con el principio de igualdad, conforme a lo previsto en los artículos 69 y 13 de la Constitución. El tercer problema jurídico se resolvió concluyendo que el examen de Estado no puede realizarse por una institución de educación acreditada en alta calidad, que el Consejo Superior de la Judicatura, sino que esta entidad puede realizarlo directamente, o contratar para el efecto entidades públicas o privadas, que cumplan las condiciones de idoneidad, independencia y neutralidad, conforme a los parámetros que el propio Consejo Superior determine.

DECISIÓN

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

RESUELVE

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

SEGUNDO: INHIBIRSE de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 1905 de 2018 y del inciso segundo del artículo 1 de la misma ley, por ineptitud sustantiva de la demanda.

TERCERO: Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión: "**directamente o a través de una Institución de Educación Superior acreditada en Alta Calidad que se contrate para tal fin**", contenida en el inciso primero del artículo 1° de la Ley 1905 de 2018, y la **EXEQUIBILIDAD** del resto del inciso primero y de los párrafos 1 y 2 del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018, bajo el entendido de que el requisito de aprobar el examen de Estado sólo es

exigible al graduado que pretenda ejercer la profesión por medio de la representación de otras personas en cualquier trámite que requiera de abogado, en los términos indicados en la consideración 4.10.2. de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-594-19

Expediente D-12992 y D-12994

Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Salvo parcialmente mi voto frente a dos decisiones adoptadas en el resolutivo tercero: (i) la inexequibilidad de la expresión "directamente o a través de una Institución de Educación Superior acreditada en Alta Calidad que se contrate para tal fin", y (ii) la exequibilidad condicionada del artículo 1º de la Ley 1905 de 2018, al entendimiento de que el requisito de aprobar el examen de estado solo es exigible al graduado que pretenda representar a terceros como abogado.

Las razones de mi apartamiento se sustentan en las siguientes consideraciones:

(i) Ineptitud del cargo por falta de especificidad y certeza

Frente a la inexequibilidad, la ponencia reconoce que el examen en sí no presenta un problema de inconstitucionalidad, sino que el reproche recae en que su práctica "carece de un marco normativo". Esto evidencia la falta de especificidad del cargo. Este soslayo lleva a la sentencia a reglamentar la forma en la que el examen debe llevarse a cabo. En este aspecto la sentencia crea una nueva norma. Es al Congreso a quién correspondía regular los criterios del examen de estado con la participación de una comisión de expertos y una pluralidad de universidades.

En cuanto a la carencia de certeza, el cargo del demandante se centraba en que la norma permitía que se contratara la elaboración del examen con una sola universidad, la cual, impondría su visión académica en detrimento de las posturas de otras universidades. Esta otra omisión condujo a que la sentencia construyera de modo subjetivo e hipotético un nuevo cargo consistente en que la disposición demanda desconoce la autonomía universitaria, al inferir que las universidades en un futuro deben actualizar sus planes académicos con el fin de que sus estudiantes aprueben dicho examen.

(ii) Desconocimiento del amplio margen de configuración legislativa

En cuanto a la exequibilidad condicionada, la sentencia no demuestra que sea inconstitucional que, a fin de elevar el nivel de idoneidad de los abogados, el Legislador demande de estos profesionales la superación del examen de Estado como exigencia para todas las actividades propias del ejercicio del derecho. Así, la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte reconocen que el Legislador tiene competencia para exigir una mayor idoneidad a los profesionales cuyas carreras representan riesgo social, esta exigencia puede involucrar a las universidades que los forman. Al restringirse el examen a los abogados que representen a terceros. La sentencia excluye sin justificación de la exigencia legislativa a todos aquellos profesionales en derecho que se desempeñarán como funcionarios públicos, consultores, asesores, entre otros, los cuales, sin dudas, también deben ser sujetos de los más altos estándares de acreditación e idoneidad.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

[1] Folio 57 del cuaderno uno.

[2] Folios 109 a 112 del cuaderno uno.

[3] Folio 113 del cuaderno uno.

[4] Folios 117 y 118 del cuaderno uno. Las pruebas documentales fueron allegadas en medio magnético.

[5] Folios 155 y 156 del cuaderno uno. Las pruebas documentales fueron allegadas en medio magnético.

[6] El concepto técnico lo suscriben los ciudadanos Catalina Botero Marino, Silvia Margarita Gloria de Vivo, Camilo Piedrahita Vargas y Adolfo Jerónimo Botero Marino, en su condición de decanos de las facultades de derecho de las Universidades de los Andes, del Norte, EAFIT e ICESI, respectivamente. Folios 127 a 139 del cuaderno uno.

[7] Folios 158 a 164 del cuaderno uno.

[8] Interviene el ciudadano Hernando Herrera Mercado, director ejecutivo de la corporación. Folios 187 a 196 del cuaderno uno.

[9] El Departamento de Derecho Constitucional presenta dos conceptos técnicos. El primero, suscrito por los profesores Gonzalo A. Ramírez Cleves y Jorge Iván Cuervo Restrepo, y por los asistentes de investigación Daniela Amaya Castro y Pablo Rodríguez, obra a folios 198 a 201 del cuaderno uno. El segundo, firmado por el profesor Jalil Alejandro Magaldi Serna, obra a folios 203 a 205 del cuaderno dos.

[10] Interviene el ciudadano Gustavo José Gnecco Mendoza, miembro de la Academia. Folios 206 a 211 del cuaderno dos.

[11] Interviene el ciudadano Juan David Gutiérrez Rodríguez, miembro del Instituto. Folios 213 a 217 del cuaderno dos.

[12] El concepto técnico lo hace el Observatorio de intervención ciudadana constitucional de la Facultad de Derecho. Está suscrito por los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarin (Director del observatorio), Oscar Andrés López Cortés (profesor y miembro del observatorio), Camila Alejandra Roza Ladino e Ingrid Vanessa González (miembros del observatorio). Folios 218 a 223 del cuaderno dos.

[13] Interviene el ciudadano Néstor Santiago Arévalo Barrero, en su condición de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, en ejercicio de la competencia delegada en la Resolución 641 de 2012. Folios 224 a 234 del cuaderno dos.

[14] El concepto técnico lo suscribe el ciudadano Luquegi Gil Neira, en su condición de Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la universidad. Folios 243 a 245 del cuaderno dos.

[15] El concepto técnico lo suscriben los ciudadanos Daniel Mauricio Patiño Mariaca (profesor) y Esteban Ospina Londoño (estudiante). Folios 246 a 251 del cuaderno dos.

[16] El concepto técnico lo suscribe el ciudadano y profesor Esteban Javier Palacios León. Folios 258 a 265 del cuaderno dos.

[17] Folios 290 a 296 del cuaderno dos.

[18] Folios 1 a 7 del cuaderno uno.

[19] Folios 61 a 108 del cuaderno uno.

[20] Folios 94 y siguientes del cuaderno uno.

[21] Supra III.

[22] Supra nota 9.

[23] La solicitud hecha en el concepto técnico rendido en el trámite del Expediente D-12849, consistió en que se declarase exequible el artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, "bajo el entendido de que la expresión "quienes inicien la carrera de derecho" alude tanto a las personas que inician sus estudios de la carrera de derecho como a las personas que ya habiéndolos iniciado o culminado, a la fecha de promulgación de la ley, todavía no habían sido habilitadas para ejercer la profesión de abogado por el Estado".

[24] En su intervención, el Ministerio transcribe, in extenso, los argumentos expuestos en el trámite del Expediente D-12849. Estos argumentos eran que la diferencia de trato no obedece a un criterio sospechoso de discriminación y que las personas a quienes no va destinada la ley, en su momento acreditaron en debida forma su idoneidad.

[25] Para ilustrar su dicho, alude a la Sentencia C-247 de 1999.

[26] Esto lo ilustra con la Sentencia C-1053 de 2001.

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

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

[29] Fundamento jurídico 20.

[30] Fundamento jurídico 46.

[31] Supra 1.1.2.

[32] Supra 1.1.3.

[33] Supra 1.2.4.

[34] De hecho, en las pruebas Saber Pro, que son las que realiza el ICFES a los estudiantes universitarios, se mide, en puntos, la desviación estándar. Esta desviación, que suele ser significativa (de hasta 30 puntos), muestra que el resultado de un grupo de estudiantes de una misma universidad, sea esta de alta calidad o de calidad menor, no es homogéneo. Existe la posibilidad de variaciones que no correspondan propiamente a la universidad, sino a los estudiantes y a sus propias capacidades. Estas variaciones, que no son medibles por medio de la desviación estándar, ponen de presente la dispersión o heterogeneidad de los resultados.

[35] Supra 1.1.1. y 1.2.5.

[36] Supra 1.1.3. y 1.2.1.

[37] Supra 1.2.2.

[38] Supra 1.2.3.

[39] Supra 2.2.1.

[40] Supra 2.2.4.

[41] Supra 1.2.1.

[42] Supra 1.2.3.

[43] Si bien las demandas se dirigen contra los tres artículos de la ley, los cargos que se analizarán se predicen respecto de la norma enunciada en el artículo primero, pues no se relacionan con el artículo segundo, respecto del cual hay cosa juzgada constitucional frente al cargo de igualdad, y sólo por consecuencia afectarían el artículo tercero, frente al cual no se plantea ningún cargo concreto.

[44] Cfr. Sentencias C-220 de 2017, C-191 de 2005, C-031 de 1999, C-619 de 1996, C-377 de 1994 y C-540 de 1993.

[45] Ídem.

[46] Sentencia C-031 de 1999, fundamento jurídico 3.

[47] En la Sentencia C-064 de 2002, fundamento jurídico 10, que reitera en esto lo dicho en las Sentencias C-226 de 1994 y C-606 de 1992, se precisa que: "en las profesiones, la regla general es la inspección y vigilancia por parte de las autoridades competentes."

[48] Cfr., Sentencias C-296 de 2012, C-193 de 2006, C-191 de 2005 y C-377 de 1994.

[49] Infra 4.7.2.1.

[50] Cfr., Sentencias C-220 de 2017, C-307 de 2013, C-296 de 2012, C-193 de 2006, C-377 de 1994, C-050 de 1997 y T-408 de 1992.

[51] Cfr., Sentencias C-149 de 2009 y C-377 de 1994.

[52] Cfr., Sentencia C-050 de 1997.

[53] Cfr., Sentencias C-220 de 2017, C-307 de 2013, C-296 de 2012, C-191 de 2005, C-064 de 2002, C-964 de 1999, C-050 de 1997, C-226 de 1994 y C-606 de 1992.

[54] Luego de aludir a las Sentencias del 12 de septiembre de 1925, de 22 de abril de 1926, de 17 de agosto de 1926, de 13 de noviembre de 1928 y de 28 de enero de 1931, dictadas por la Corte Suprema de Justicia, este tribunal transcribe la doctrina, en los siguientes términos: "Esta alta potestad de policía, que corresponde al Estado, se extiende, como es obvio, a aquellas medidas que sean razonables y equitativas, y que tengan una relación apropiada con el asunto materia de la regulación, de modo que aparezca claramente que la ley respectiva tiende al bienestar público o a la prevención de alguna ofensa o peligro social; condiciones éstas que compete a la Corte Suprema de Justicia apreciar cuando haya de ejercer la atribución que le confiere el artículo 41 del Acto Legislativo Número 3 de 1910, respecto de leyes que se dicten en ejercicio de aquella alta potestad de policía (subrayas no originales)".

[55] Cfr., Sentencias C-307 de 2013, C-964 de 1999 y C-606 de 1992.

[56] Fundamento jurídico 5.

[57] Cfr. Sentencias C-964 de 1999 y C- 191 de 2005.

[58] Cfr. Sentencia C-964 de 1999. Sin embargo, ya antes la Corte en la sentencia C-606 de 1992, había señalado que la legítima reglamentación de una profesión "no puede favorecer, implícita o explícitamente, discriminaciones injustas, fundadas en distinciones artificiosas entre trabajo manual o trabajo intelectual o entre oficios y profesiones".

[59] Fundamento jurídico 5.11.

[60] Cfr., Sentencia C-031 de 1999.

[61] Cfr., Sentencia C-166 de 2015.

[62] Supra 4.4.5. y 4.4.6.

[63] Cfr., Sentencias C-296 de 2012 y C-964 de 1999.

[64] Sentencia C-296 de 2012, fundamento jurídico 5.15.

[65] Lo dicho sobre esta metodología se reitera en las Sentencias C-296 de 2012 y C-964 de 1999.

[66] Sentencia C-296 de 2012.

[67] En el fundamento jurídico 4 de la Sentencia C-147 de 2018, se reitera en lo pertinente lo dicho en la sentencia C-166 de 2015, de tal suerte que esta interpretación del parámetro puede tenerse como la que corresponde a la actual doctrina del tribunal.

[68] La sistematización se hace en los fundamentos jurídicos 8 a 39.

[69] A modo de ejemplo, en el fundamento jurídico 13 de la sentencia se señalan cinco: 1) el riesgo debe ser claro, 2) los bienes jurídicos afectados por el riesgo deben ser o el interés general o los derechos subjetivos, 3) su magnitud debe ser considerable, 4) debe poderse mitigar y 5) la

formación académica debe ser un factor para hacer posible dicha mitigación.

[70] Fundamento jurídico 14.

[71] Fundamentos jurídicos 20 y 21.

[72] Fundamento jurídico 27.

[73] Supra 4.5.1.

[74] Fundamento jurídico 36.

[75] Cfr. Artículo 2.5.3.2.2.1. del Decreto 1075 de 2015. Este artículo y los demás a los que se alude o cita enseguida no fueron eliminados por el artículo 1 del Decreto 1330 de 2019.

[76] Cfr. Artículo 2.5.3.2.2.2. del Decreto 1075 de 2015.

[77] Cfr. Artículo 2.5.3.2.2.3. del Decreto 1075 de 2015.

[78] Cfr., Sentencia C-829 de 2010. En esta sentencia se declararon exequibles las condiciones del programa 1, 2 y 8, la condición institucional 1 y el inciso final del artículo.

[79] "Condiciones de los programas:// 1. La correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título. // 2. La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación. // 3. El establecimiento de unos contenidos curriculares acordes con el programa que se ha establecido y que permitan garantizar el logro de los objetivos y sus correspondientes metas. // 4. La organización de todas aquellas actividades académicas que fortalezcan los conocimientos teóricos y demuestren que facilitan las metas del proceso formativo. // 5. La adecuada formación en investigación que establezca los elementos esenciales para desarrollar una actitud crítica, la capacidad de buscar alternativas para el desarrollo del país. // 6. La adecuada relación, efectiva con el sector externo, que proyecte a la universidad con la sociedad. // 7. El fortalecimiento del número y calidad del personal docente para garantizar, de una manera adecuada, las funciones de docencia, investigación y extensión. // 8. El uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante. // 9. La garantía de una infraestructura física en aulas, bibliotecas, auditorios, laboratorios y espacios para la recreación y la cultura, que permitan la formación integral de los estudiantes como ciudadanos de bien y garanticen la labor académica."

[80] "Condiciones de carácter institucional: // 1. El establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social. // 2. La existencia de una estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente, al servicio de la misión de las instituciones de educación superior. // 3. El desarrollo de una cultura de la autoevaluación, que genere un espíritu crítico y constructivo de mejoramiento continuo. // 4. La existencia de un programa de egresados que haga un seguimiento a largo plazo de los resultados institucionales involucre la experiencia del egresado en la vida universitaria y haga realidad el requisito de que el aprendizaje debe continuar a lo largo de la vida. // 5. La implantación de un modelo de bienestar universitario que haga agradable la vida en el claustro y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y

condiciones económicas y laborales. // 6. La consecución de recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las metas con calidad, bienestar y capacidad de proyectarse hacia el futuro, de acuerdo con las necesidades de la región y del país. // Lo anterior, sin menoscabo de la viabilidad institucional, las solicitudes de registro calificado de los programas de las instituciones de educación superior estatales tendrán plena financiación del Estado."

[81] Cfr. https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-341938_archivo_pdf.pdf

[82] Supra 4.4.2.

[83] Cfr., Sentencias C-535 de 2017 y C-336 de 1997.

[84] Cfr., Sentencias C-162 de 2008 y C-137 de 2018.

[85] Cfr., Sentencia C-1509 de 2000.

[86] Cfr., Sentencias C-336 de 1997, C-535 de 2017 y C-137 de 2018.

[87] Cfr., Sentencias T-310 de 1999, C-162 de 2008, C-491 de 2016 y C-137 de 2018.

[88] Cfr. Sentencias C- 299 de 1994, C- 589 de 1997, T-310 de 1999, T-500 de 1999, T-974 de 1999, C-08 de 2001, T-525 de 2001, T-587 de 2001, T- 1228 de 2004 y C-452 de 2006.

[89] Supra, nota 90.

[90] Supra, nota 91.

[91] Cfr., Sentencia C-491 de 2016.

[92] Artículo 69 de la Constitución.

[93] Entre dichos límites, conforme se precisa en la Sentencia C-162 de 2008, se encuentran: "(i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (Art. 67 de la C. P.), (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos (Art. 69 de la C. P.), (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (Art. 150-23 de la C. P.) y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (Título II, Capítulo II de la Constitución)".

[94] Cfr., Sentencias C-829 de 2002 y C-137 de 2018.

[95] Cfr., Sentencia C-452 de 2006.

[96] Supra 4.6.1.

[97] Cfr., Sentencia C-899 de 2011.

[98] Cfr., fundamento jurídico 30.

[99] CE, Sec. Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P. Filemón Giménez Ochoa, sentencia del 4 de junio de 2009. Rad. 73001.

[100] Fundamento jurídico 3.

[101] Sentencia C-1509 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En igual sentido consultar T.492 de 1992 José Gregorio Hernández Galindo, C-589/97 Carlos Gaviria Díaz, T-310 de 1999 Alejandro Martínez Caballero y C-509 de 1999 José Gregorio Hernández Galindo, C08 de 2001 Álvaro Tafur Galvis.

[102] Fundamento jurídico 1.

[103] Fundamento jurídico 2.

[104] La sentencia advierte que esta interpretación "no es nueva", sino que ya está explícita en la Sentencia C-505 de 2001.

[105] Fundamento jurídico 13.

[106] Fundamento jurídico 14.

[107] Cfr., Sentencia C-393 de 2006.

[108] Fundamento jurídico 3.1.

[109] Cfr. Sentencia C-177 de 1993.

[110] Cfr. Sentencia C-290 de 2008.

[111] Cfr. Sentencia C-212 de 2007.

[112] Cfr. Sentencia C-290 de 2008.

[113] Cfr. Sentencia C-212 de 2007 y Sentencia C-190 de 1996.

[114] Fundamento jurídico 15.

[115] Sentencia T-969 de 2009.

[116] Fundamento jurídico 16.

[117] Cfr. Sentencia C-212 de 2007 y Sentencia C-190 de 1996.

[118] Fundamento jurídico 16.

[119] Puede consultarse, además, las Sentencias C-328 de 2015, C-212 de 2007, C-393 de 2006, C-196 de 1999, C-060 de 1994, C-540 de 1993 y C-002 de 1993.

[120] Fundamentos jurídicos 37 y 38.

[121] Winston, C., & Karpilow, Q. (2016). Should the US Eliminate Entry Barriers to the Practice of Law? Perspectives Shaped by Industry Deregulation. *The American Economic Review*, 106(5), 171-176., pp. 174 Disponible en internet desde: <http://www.jstor.org.ezproxyegre.uniandes.edu.co:8888/stable/43861009>

[122] En la Gaceta del Congreso 646 del 19 de agosto de 2016, página 23, aparecen varios nombres. Los nombres impresos son los del Senador Germán Varón Cotrino y los de los Representantes Angélica Lozano Correa y Carlos Germán Navas Talero. Los nombres manuscritos legibles son los de Carlos Abraham Jiménez y John E. Molina F. Hay además otras

tres firmas.

[123] Gaceta del Congreso 646 de 2016, páginas 22 y 23.

[124] Gaceta del Congreso 824 de 2016, páginas 10 a 12.

[125] Gaceta del Congreso 1170 de 2016, páginas 6 y siguientes.

[126] Gaceta del Congreso 1171 de 2016, páginas 16 y siguientes.

[127] Al dar cuenta de su propuesta, la senadora alude a la relación entre representación y tarjeta profesional en los siguientes términos: "Gracias Presidente, no, la proposición es muy sencilla, es determinar cuándo uno necesita tarjeta profesional de abogado, porque es muy distinto si a mí me va a contratar una empresa para que yo analice contratos frente a lo cual pues da lo mismo si tengo o no tengo una tarjeta profesional de abogado. // Aquí lo que estamos diciendo es cuando usted vaya a representar a una persona y ese trámite requiera un abogado, usted necesita tarjeta profesional de abogado, es decir, si usted va a llevar un proceso judicial y va a representar a una persona necesita tarjeta de abogado, si usted va a representarlo en una negociación o ante una superintendencia en un trámite que requiere un abogado, entonces usted tiene que tener tarjeta profesional de abogado. // Y lo estamos dejando muy claro, para todas las demás actividades no se requiere la tarjeta profesional de abogado".

[128] Esta proposición fue aprobada por la comisión, sin ningún voto en contra.

[129] De estos cambios se da cuenta en la Gaceta del Congreso 213 de 2017, páginas 6 a 9.

[130] "Se entenderá aprobado el examen de Estado cuando el resultado supere la media del puntaje nacional en la respectiva prueba. En el resultado individual de cada examen, el Icfes señalará la representación porcentual del puntaje obtenido sobre la media nacional".

[131] "Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES."

[132] "Si el egresado o graduado no aprueba el examen, se podrá presentar en las siguientes convocatorias que señale el Icfes hasta tanto obtenga el porcentaje mínimo exigido."

[133] Así puede constatarse en la Gaceta del Congreso 514 de 2017, página 14.

[134] Así se constata en la Gaceta del Congreso 813 de 2017, páginas 44 a 46.

[135] Estos terceros, según se advierte en la ponencia para segundo debate en Cámara, Gaceta del Congreso 813 de 2017, página 44, son las contrapartes o los actores del sistema judicial.

[136] Así se consigna en la Gaceta del Congreso 610 de 2017, página 21.

[137] Gaceta del Congreso 813 de 2017, página 44.

[138] Supra 4.3.

[139] Supra 4.4.2.

[140] Ídem.

- [141] Supra 4.4.2.
- [142] Supra 4.5.
- [143] Supra 4.4.1.
- [144] Supra 4.4.3.
- [145] Supra 4.9.2.1.
- [146] Supra 4.4.3.
- [147] Supra 4.8.
- [148] Supra 4.8.2.
- [149] Supra 4.8.2.4.
- [150] Supra 4.8.2.5.
- [151] Supra 4.8.2.4.
- [152] Supra 4.8.2.5.
- [153] Supra 4.8.2.5.
- [154] Supra 4.8.2.2.
- [155] Supra 4.7.
- [156] Supra 4.5.
- [157] Supra 4.8. y 4.9.
- [158] Supra 4.5.1. y 4.5.4.
- [159] Supra 4.5.2.
- [160] Supra 4.5.3.
- [161] Supra 4.5.4.
- [162] Supra 4.9.4.
- [163] Supra 4.9.1.
- [164] Supra 4.2.2.
- [165] Supra 4.9.2.2.
- [166] Supra 4.7.2.
- [167] Supra 4.8.1.
- [168] Supra 4.8.2.

[169] Supra 4.8.2.1.

[170] Supra 4.10.1.

[171] Esta calificación se hacía, y todavía se hace, por medio de un registro calificado. Supra 4.6.1.

[172] Supra 4.10.1.

[173] Debe destacarse, además, a partir de lo que se pudo de presente al estudiar el proceso de formación de la ley (Supra 4.9.), que la afectación a las universidades podría ir más allá de su autonomía. En efecto, como llegó a preverse en el proceso de formación de la ley, aunque a la postre no se incluyó en sus artículos, el resultado desfavorable de sus estudiantes en el examen de estado, puede poner a las universidades en una situación en la que puede aplicárseles las medidas preventivas y administrativas de la Ley 1740 de 2014, entre las cuales están, por ejemplo, el someterlas a una vigilancia especial, con la consiguiente designación de un inspector in situ, la suspensión de la vigencia del registro calificado e incluso el reemplazo de algunas de sus autoridades, por otras designadas por el Ministerio de Educación (art. 10 y 13).

[174] Supra 2.4.3.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.
Última actualización: 16 de mayo de 2024

