

TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO – Requisitos / JUDICATURA COMO REQUISITO ALTERNATIVO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ABOGADO – Término / PRÁCTICA JURÍDICA / JUDICATURA – Modalidades / MODALIDADES DE JUDICATURA – Combinación: De ad-Honorem de 6, 7 o 9 meses / MODALIDADES DE JUDICATURA – Combinación: De ad-Honorem de 6, 7 o 9 meses con remunerada / CAMBIO EN LA MODALIDAD DE JUDICATURA – Aumento del tiempo / TIEMPO EN UNA MODALIDAD DE JUDICATURA – Contabilización proporcional / TEST DE IGUALDAD / DERECHO A LA IGUALDAD – Vulneración respecto de quienes deciden combinar las modalidades de judicatura

[E]l Despacho advierte que, en esta etapa procesal, prima facie se configuran los referidos presupuestos para predicar una violación del derecho a la igualdad de los apartes demandados del acto acusado, como se explica a continuación. - Identificar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se comparan sujetos de la misma naturaleza En cuanto al primer requisito, esto es, si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse, a primera vista se observa que es procedente realizar una comparación entre los supuestos de hecho que son objeto de análisis, es decir, entre estudiantes que optan por combinar las modalidades de judicatura existentes (6, 7 y 9 meses o remunerada y no remunerada) y estudiantes que no lo hacen. Esto, en atención a que en uno y otro caso se trata de personas que están realizando su práctica jurídica como requisito para la obtención del título de abogado. - Establecer si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales En relación con el segundo requisito, esto es, establecer si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales, a partir de una primera lectura de los numerales 3 y 4 del artículo 1º del acto acusado se advierte un trato igual entre sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, dado que exigen a los estudiantes que opten por combinar modalidades de judicatura ad honorem vs. remunerada, y ad honorem de 6, 7 y 9 meses, un tiempo de un año, y un lapso de 9 meses, respectivamente, cuando las circunstancias en la prestación del servicio en cada una de esas modalidades son distintas; es decir, los apartes demandados parten del supuesto que durante todo el tiempo la judicatura fue realizada en las mismas condiciones. Estos lapsos (un año o 9 meses) no son exigidos para las personas que no optan por combinar las modalidades de judicatura, quienes realizan la totalidad de su práctica jurídica en una sola de las modalidades, ad honorem 6, 7, 9 meses o remunerado (un año). Estas exigencias temporales previstas en los apartes demandados, prima facie impiden que se tenga en cuenta ponderadamente el tiempo de judicatura que ha sido prestado antes de cambiar de modalidad, en unas condiciones diferentes. En el caso que el estudiante opta por cambiar de modalidad de judicatura antes de finalizar el período establecido, según el numeral 4º del artículo 1º del acto acusado, se exige automáticamente y sin aplicar una fórmula que permita calcular la proporción del tiempo de servicio ya prestado, que el estudiante debe cumplir por ese hecho un año de servicio en total. Por su parte, en el caso de la mezcla entre judicaturas ad honorem 6, 7, y 9 meses, cuando la persona opta por cambiar de modalidad, el numeral 3º del artículo 1º del acto acusado automáticamente exige 9 meses para cumplir el requisito, sin tener presente que las judicaturas de 6 o 7 meses serían menores en razón a las circunstancias del servicio que se presta. [...] Cuando el acto acusado exige que quien opte por combinar las modalidades de judicatura de 6, 7 y 9 meses, un tiempo total de 9 meses, desconoce que quienes han debido cumplir una judicatura en otras condiciones, ya tienen una proporción del tiempo de judicatura cumplido en la modalidad que fue inicialmente escogida. Por lo tanto, la proporción de la judicatura que ya fue realizada debería tenerse en cuenta para el tiempo faltante en la siguiente modalidad de judicatura, lo cual, prima facie, no permite el acto acusado, debido a

que, por el solo hecho de cambiar la modalidad (6, 7 y 9 meses), ya exige como tiempo mínimo para llevar a cabo la judicatura, 9 meses. Como los apartes demandados del acto acusado no permiten contabilizar proporcionalmente el tiempo que ha sido cumplido en una modalidad de judicatura en condiciones más gravosas o distintas, de facto se está ofreciendo un tratamiento discriminatorio para las personas que deciden combinar las modalidades de judicatura. - Determinar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada En relación con el tercer requisito del test de igualdad, el Despacho, prima facie, observa que, una vez leída la parte motiva del acto acusado, en éste no se establece justificación alguna para el tratamiento diferenciado que le otorga a las personas que optan por combinar modalidades de judicatura, no se expone argumento alguno a partir del cual se pueda deducir que la distinción que establecen los apartes demandados del acto acusado persiguen un fin constitucionalmente admisible o salvaguardan otro valor o principio constitucional. - Conclusión test de igualdad En conclusión, a partir de una primera lectura de los apartes demandados del acto acusado, se advierte que, en caso que la persona tome la decisión de combinar modalidades de judicatura, se le atribuye injustificada y discriminatoriamente la carga de soportar el tiempo de 9 meses para el caso de la combinación de modalidades 6, 7 y 9 meses, y de 12 meses para el caso de la combinación de modalidades ad honorem y remunerada, lo que lo pone en una situación desventajosa e inequitativa frente a quienes no optan por mezclar modalidades de judicatura y que se encuentran en condiciones más favorables para la prestación del servicio. Por lo tanto, prima facie, en esta etapa procesal se advierte un desconocimiento del artículo 13 constitucional, motivo suficiente para decretar la suspensión provisional de los numerales 3º y 4º del artículo 1º del acto acusado.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 13 / LEY 1221 DE 1990 – ARTÍCULO 21 / DECRETO 2636 DE 2004 – ARTÍCULO 11 /

NORMA DEMANDADA: ACUERDO PSAA 12-9338 DE 2012 (27 de marzo) SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA ARTÍCULO 1 NUMERAL 3 (Suspendido) / ACUERDO PSAA 12-9338 DE 2012 (27 de marzo) SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA ARTÍCULO 1 NUMERAL 4 (Suspendido)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00155-00

Actor: DAVID CAMILO ÁLVAREZ LOAIZA

Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – SALA ADMINISTRATIVA

Referencia: NULIDAD

AUTO QUE RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

El Despacho se pronuncia sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

I.1. Solicitud

El ciudadano David Camilo Álvarez Loaiza, en nombre propio, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de los numerales 3 y 4 del artículo 1º del Acuerdo PSAA 12-9338 de 27 de marzo de 2012, *“Por medio del cual se modifica el Acuerdo PSAA10-7543 por el cual se reglamenta la judicatura como requisito alternativo para optar por el título de abogado”*, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

También pidió declarar que *“el cómputo, para efectos de certificación de cumplimiento del tiempo de servicio judicatura, cuando esta se realiza combinando diferentes modalidades entre sí, debe hacerse respetando la proporcionalidad existente entre ellas. Estando el practicante autorizado para solicitar su certificado cuando el resultado de la conversión del tiempo prestado en una modalidad (1) a su equivalente en la otra modalidad (2) con que se computa, más el tiempo simple (sin conversión) de la otra modalidad (2) sea igual al tiempo exigido como requisito de judicatura en la modalidad (2) que no se convierte.”*

En un aparte de la demanda solicitó la suspensión provisional del acto acusado, en los siguientes términos:

*“De conformidad con lo dispuesto por los artículos 229, 230, numeral 3º, y 231 del CPACA, solicitó, **en virtud de los argumentos expuestos en el concepto de violación**, la medida cautelar de suspensión provisional de los apartes aquí demandados del artículo 1º del Acuerdo PSAA 12-9338 de 2012 del Consejo Superior de la Judicatura, arriba individualizado en las pretensiones de esta demanda, por violación manifiesta de las disposiciones de superior jerarquía en que debe fundarse y extralimitación de la potestad reglamentaria, invocadas en la demanda, vulneración que surge del análisis de la norma demandada y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas”* (Se destaca)

El acto respecto del cual recae la solicitud de suspensión provisional es el siguiente:

*“Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Sala Administrativa*

No. SC 5780 - 1 No. GP 059 – 1

*ACUERDO No. PSAA12-9338
(Marzo 27 de 2012)*

*“Por medio del cual se modifica el Acuerdo PSAA10-7543 por el cual se
reglamenta la judicatura como requisito alternativo para optar el título de
abogado”*

**LA SALA ADMINISTRATIVA DEL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

*En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial las
conferidas por el artículo 257 de la Constitución Política, el artículo 1 de la Ley
552
de 1999, el artículo 92 del Decreto Ley 2150 de 1995 y el artículo 85 numeral
20
de la Ley 270 de 1.996, y de conformidad con lo aprobado en la sesión de
Sala del
22 de marzo de 2012,*

CONSIDERANDO:

*Que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 552 del 30
de diciembre de 1.999, estableció que el estudiante que haya terminado las
materias del pensum académico, elegirá entre la elaboración y sustentación
de la monografía jurídica o la realización de la judicatura.*

*Que conforme al Decreto Ley 2150 del 5 de diciembre de 1.995, en su artículo
92, se estableció la competencia en el Consejo Superior de la Judicatura para
efectos de ejercer la función de expedir el certificado que acredite el
cumplimiento de la judicatura para optar al título de abogado.*

*Que con base en la competencia que le fuere asignada por la Sala
Administrativa de Consejo Superior de la Judicatura mediante los Acuerdos
Nos. 003, 235 de 1.996 y PSAA-10-7017 de 2010, reglamentó y delegó a la
Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia la
expedición del certificado que acredite el cumplimiento de la judicatura para
optar al título de abogado.*

*Que la potestad reglamentaria de las leyes que consagran la práctica jurídica,
puede ser ejercida por ésta Corporación en cualquier momento, con la
restricción que le impone la propia Constitución Política de Colombia y que es
de índole sustancial, consistente en que no es posible modificar, ampliar,
adicionar, enervar, ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha
consagrado, pues el único objeto del reglamento consiste en lograr el
cumplimiento y efectividad de la ley.*

Que de conformidad a la normatividad legal vigente que contempla la práctica jurídica como requisito para optar al título de abogado en los diferentes cargos relacionados en el Acuerdo PSAA-7543 de 2010, en su Artículo Cuarto (De la Judicatura Ad-Honorem) y Artículo Quinto (De la Judicatura remunerada), tendrán que cumplir con los siguientes tiempos:

ACUERDA:

ARTÍCULO 1° El Artículo Séptimo del Acuerdo PSAA10-7543 de 2010 quedará así: Determinación del tiempo de las diferentes modalidades de Judicatura (Ad- Honorem y Remunerada): La práctica jurídica para optar al título de abogado podrá ser desempeñada en los siguientes tiempos:

1. Si el egresado de la facultad de derecho opta por realizarla en un cargo de carácter remunerado deberá acreditar un (1) año de servicio, de disponibilidad exclusiva y jornada completa a la entidad vinculada.

2. Si el egresado opta por realizar la práctica jurídica de carácter Ad-Honorem se atenderá a lo exigido en cada norma en particular y será de seis (6), siete (7) o de Nueve (9) meses, de disponibilidad exclusiva y jornada completa según la entidad seleccionada, con las mismas obligaciones y responsabilidades a los empleados de la entidad.

3. Si el egresado desempeña la práctica jurídica combinando las modalidades de ad-Honorem de 6, 7 o 9, meses, el tiempo de la práctica será el de mayor duración estipulado en la norma.

4. Si el egresado combina la modalidad ad-honorem de 6, 7 o 9 meses con una modalidad remunerada, o viceversa, tendrá que acreditar un año de servicio sin que en ningún caso la combinación de modalidades implique la reducción de la práctica jurídica. (...)."
(Apartes resaltados demandados)

Hecha la remisión al concepto de la violación explicado en la demanda, el solicitante de la medida cautelar expuso en síntesis los siguientes argumentos:

Indicó que los apartes demandados del acto acusado son contrarios a los artículos 5 del Decreto 1862 de 1989, 11 del Decreto Ley 2636 de 2004 y 21 numeral 3 del Decreto Ley 1221 de 1990, por los siguientes motivos.

- *Numeral 4º del artículo 1º del acto acusado*

En relación con el numeral 4º del artículo primero del acto acusado, aseguró que los decretos leyes superiores preceptúan que la judicatura remunerada será de 12 meses y la no remunerada de 9 meses. Esta distinción en el tiempo se debe, a su juicio, a las diferencias entre quien realiza una y otra, pues la judicatura remunerada es más beneficiosa para el practicante, por lo que tiene un tiempo más prolongado.

Sin embargo, cuando el acto acusado establece que “*si el egresado combina la modalidad ad honorem de 6, 7 o 9 meses con una modalidad remunerada, o viceversa, tendrá que acreditar un año de servicios sin que en ningún caso la combinación de modalidades implique la reducción de la práctica jurídica*”, deja sin efectos la diferenciación y el reconocimiento de menor tiempo a quien hace la judicatura no remunerada, solo por el hecho de haberla combinado con una remunerada, como si en los meses que trabajó “*ad honorem*” no hubiese tenido que asumir una mayor carga económica personal y familiar.

Aseveró que la forma en que el acuerdo demandado regula el cálculo para la combinación de las judicaturas, viola los citados decretos, dado que estos sí distinguen estas modalidades de judicatura y establecen un tiempo de 12 meses para la remunerada y 9 meses para la no remunerada. Esta distinción no tiene por qué desaparecer, dado que es posible hacer el cálculo proporcional por medio de una fórmula matemática¹, la cual transcribe en su escrito.

- *Numeral 3º del artículo 1º del acto acusado*

En relación con el numeral 3º del artículo 1º del acto acusado, manifestó que éste suma los tiempos de diferentes tipos de judicaturas (6, 7 o 9 meses) como si el servicio se prestara todo el tiempo bajo unas mismas circunstancias, cuando lo cierto es que parte de este tiempo se prestó bajo circunstancias más gravosas para el practicante, respecto de las cuales la legislación prevé un menor tiempo de servicio.

En este punto indica que la distinción del legislador en torno a si la judicatura no remunerada es de 6, 7 o 9 meses se debe a las circunstancias en que se presta. Pone como ejemplo la judicatura prestada en Centros Penitenciarios y Carcelarios, la cual es solo de 6 meses debido a que estos centros representan un mayor riesgo para los judicantes, pues la población carcelaria sufre de altos niveles de estrés y las condiciones de seguridad no son las mejores, situaciones ajenas a los judicantes que realizan su judicatura en otros establecimientos donde se les exige cumplir 9 meses. Por eso, según su criterio, el legislador previó 6 meses para un tipo de judicatura y 9 meses para la otra.

¹ “La fórmula planteada se representa mediante la ecuación: $x \cdot c + y = z$

- X (tiempo simple modalidad 1)
- C (constante de conversión a tiempo de la modalidad 2)
- Y (tiempo simple de la modalidad 2)
- Z (tiempo exigido para certificación en la modalidad 2)”

Aseguró que, cuando el acto acusado establece que en caso de combinación de estas modalidades de judicatura se debe acreditar en total el tiempo mayor (9 meses), deja sin efectos la distinción hecha por el legislador, sin tener en cuenta que parte del tiempo de la judicatura se tuvo que realizar en condiciones más gravosas. Por lo tanto, propone que en esta combinación de judicaturas el tiempo total debe ser el intermedio entre 6 y 9 meses.

- *Potestad reglamentaria*

Como consecuencia de lo dicho en los acápites anteriores, desde su perspectiva, el acuerdo demandado modifica y anula la regulación expedida en los decretos leyes, lo cual implica que el Consejo Superior de la Judicatura se extralimitó en su facultad reglamentaria.

Citó la sentencia proferida el 6 de abril de 2011 por la Sección Segunda del Consejo de Estado,² en la cual se indica que la debida separación de poderes públicos está llamada a impedir que el Presidente de la República asuma la función legislativa so pretexto de ejercer la potestad reglamentaria. Entonces, la violación de esta potestad se da cuando el Presidente contraría la ley que es objeto de reglamentación, como sucede, a su juicio, en este caso.

- *Vulneración de la Constitución Política*

El peticionario indicó que los apartes demandados violan el artículo 13 constitucional dado que, cuando el acto acusado regula la combinación de judicaturas, pone en situación de desigualdad injustificada a los judicantes que combinan sus modalidades respecto de aquellos que la hacen en una sola modalidad. Así por ejemplo, *“alguien que siguiendo el reglamento planteado hace 4 meses en los juzgados Y (sic) completa con otros 5 en el INPEC es tratado de forma desigual respecto del que hace los 6 meses completos en el INPEC, puesto que a este último si se le reconoce plenamente el menor tiempo de judicatura por haberla prestado con mayor riesgo, mientras que el primero se queda sin el reconocimiento del riesgo*

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, radicación nro. 2009-00038-00.

mayor por los 5 meses en el INPEC. Hay trato desigual a pesar de que una misma normatividad los rige a los dos”.

Agregó que: “Mas no solo se afecta la igualdad en sentido estricto, sino además se viola el principio de igualdad como discriminación positiva. El inciso 3º del artículo 13 constitucional dispone una protección especial a las personas que están en mayor riesgo. El acuerdo, al reglamentar que en la judicatura combinada el tiempo de servicio será el mayor omite este deber de protección especial al que se encuentra en situación desventajosa, lo cual no omitió la regulación de los decretos Ley de la judicatura.”

Manifestó que también se viola el principio de interpretación conforme a la Constitución (artículo 4º), el cual ha sido entendido por la Corte Constitucional en el sentido que la totalidad de los preceptos jurídicos deben ser interpretados de manera tal que su sentido sea compatible con las disposiciones constitucionales. En el caso bajo examen, el acuerdo demandado, en su forma de reglamentar, interpreta restrictivamente los derechos de quienes hacen la judicatura en relación con el tiempo de duración. La interpretación garantista es aquella que respecto de la combinación de las judicaturas conserva el derecho dado por el legislador para el reconocimiento de las ventajas asumidas en algunas judicaturas, y esta conservación solo es posible si el cálculo se hace de forma proporcional.

Por último, indicó que el acto acusado es contrario al principio de buena fe previsto en la Constitución Política, dado que desconoce el mayor valor que se da a algunas judicaturas y deja de reconocer el servicio prestado en un determinado momento, puesto que puede darse el caso que un judicante haga 2 meses en los juzgados y se pase al INPEC y le toque renunciar a esos dos meses, ya que le es más favorable certificar solo 6 meses en esta institución y no tener que hacer otros siete para poder sumar los primeros 2 meses hechos en los juzgados.

I.2. Traslado de la solicitud

Por auto de 15 de febrero de 2019, se ordenó correr traslado a la parte demandada del escrito de suspensión provisional.

El Consejo Superior de la Judicatura, por intermedio de apoderada judicial, solicitó negar la solicitud de suspensión provisional con fundamento en los siguientes argumentos:

Expuso que las afirmaciones planteadas en la solicitud son meras conjeturas o suposiciones que carecen de fundamento fáctico y jurídico.

Precisó que el Consejo Superior de la Judicatura pretendió recoger toda la normatividad del Acuerdo nro. PSAA10-7543 de 2010 en lo referente a los cargos donde puede adelantarse la práctica jurídica y reglamentar las posibles combinaciones de modalidades que han venido siendo muy reiterativas en los egresados, de una forma general y benéfica para las partes.

En relación con el ejercicio de la facultad reglamentaria, expuso que a esa entidad le corresponde la regulación y reglamentación administrativa, la cual se caracteriza por ser directa, especial, exclusiva y autónoma, y se encuentra en lo que la Corte Constitucional y la doctrina especializada ha denominado potestad reguladora y reglamentaria de las autoridades administrativas.

II. CONSIDERACIONES

II.1. Medidas cautelares

De conformidad con lo establecido por el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

La Ley 1437 de 2011 definió un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en el medio de control de nulidad como de nulidad y restablecimiento del derecho-, indicando en el inciso primero del artículo 231 lo siguiente:

«[...] Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. [...] »

En este sentido, la medida de suspensión provisional pretende evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide su constitucionalidad y legalidad y para su procedencia resulta necesario que, del análisis efectuado por el juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Sobre este aspecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015, expediente número 2014-03799³, señaló:

«[...] Efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, entonces, se concluye que para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado, que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud.

Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final. [...]».

II.2. Caso concreto

La parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los numerales 3 y 4 del artículo 1º del Acuerdo PSAA 12-9338 de 17 de marzo de 2012, *“Por medio de la cual se modifica el Acuerdo PSAA10-7543 por el cual se reglamenta la judicatura como requisito alternativo para optar por el título de abogado”*, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

³ Expediente radicación 11001 03 15 000 2014 03799 00. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

A juicio de la parte actora, los apartes demandados de los actos acusados son contrarios a los artículos 5 del Decreto 1862 de 1989, 11 del Decreto Ley 2636 de 2004 y 21 numeral 3 del Decreto Ley 1221 de 1990, y a los artículos 4, 13 y 83 constitucionales. En primer lugar, porque, al establecer que en caso que el judicante combine una modalidad de judicatura *ad honorem* con una remunerada, o viceversa, se debe cumplir mínimo con un año de servicios, lo cual elimina la distinción que las normas superiores prevén en el sentido de exigir un menor tiempo para la realización de la judicatura sin remuneración (9 meses máximo) frente a quienes la hacen remunerada (12 meses). En segundo lugar, debido a que, cuando el judicante acoge la opción de mezclar los tipos de judicatura de 6, 7 o 9 meses, debe acreditar el tiempo mayor (9 meses) desconociendo la distinción que establecen las normas superiores respecto de quienes, dependiendo las circunstancias, se les exige una judicatura de un tiempo inferior (6 meses).

Desde su perspectiva, se brinda un tratamiento discriminatorio entre quienes optan por no combinar las modalidades de judicatura y quienes optan por hacerlo, dado que pone en una situación desventajosa a estos últimos, vulnerando así el artículo 13 constitucional. En este mismo sentido, también estimó vulnerados los artículos 4 y 83 constitucionales, al no realizarse una interpretación conforme a la Constitución y desconocer la buena fe de los judicantes, por no valorar la totalidad del tiempo que dedicaron a una judicatura no remunerada o a una judicatura que exige menos tiempo.

Como consecuencia de lo anterior, deriva una vulneración de la facultad reglamentaria de la autoridad judicial demandada, toda vez que, al reglamentar los decretos leyes superiores por él invocados, estableció una regulación contraria a los mismos.

Para resolver los argumentos planteados por el solicitante, el Despacho explicará, en primer lugar, la regulación general planteada en las normas legales superiores invocadas por el actor. En segundo lugar, determinará en concreto, mediante una confrontación normativa, la presunta vulneración de las mismas. Por último, examinará la presunta violación de las normas constitucionales superiores citadas por el solicitante.

II.2.1. Normas legales invocadas por el solicitante

El artículo 21 del Decreto Ley 1221 de 1990 preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 21. Para obtener el título profesional de abogado deberán cumplirse los siguientes requisitos concurrentes:

1. Haber cursado y aprobado la totalidad de las materias que integren el plan de estudios.

2. Haber presentado y aprobado los exámenes preparatorios.

*3. Haber elaborado monografía que sea aprobada, igual que el examen de sustentación de la misma o haber desempeñado, con posterioridad a la terminación de los estudios, **durante un (1) año continuo o discontinuo uno de los cargos previstos en las disposiciones pertinentes o haber prestado el servicio jurídico voluntario regulado por el Decreto 1862 de 1989**; o haber ejercido durante dos (2) años la profesión en las condiciones señaladas en el artículo 31 del Decreto 196 de 1971.”* (Se destaca)

La norma transcrita regula los requisitos para optar al título de abogado, y establece el “*haber desempeñado, con posterioridad a la terminación de los estudios, durante un (1) año continuo o discontinuo uno de los cargos previstos en las disposiciones pertinentes*”, o como alternativa “*el servicio jurídico voluntario regulado por el decreto 1862 de 1989*”, el cual establece de manera especial un término no menor de 9 meses para realizar la judicatura. Por su parte, el Decreto 2636 de 2004 preceptúa como regla especial para realizar la judicatura en establecimientos carcelarios un tiempo de duración de 6 meses.

Como puede apreciarse, las normas superiores invocadas por el actor, *prima facie*, no establecen de manera directa cómo se acredita el requisito de la judicatura cuando se combinan las diferentes modalidades (6, 7 y 9 meses o *ad honorem* frente a remunerada), por lo que se pasa a su estudio en particular.

- *Artículo 21 del Decreto Ley 1221 de 1990*

El Despacho observa que, a partir de una primera lectura de la norma superior invocada por el solicitante, vista de manera aislada, no se advierte un contenido normativo contrario al previsto en los apartes demandados del acto acusado en este proceso, en tanto que, en relación con la judicatura como requisito de grado, *prima facie* se advierte que la norma superior establece el tiempo de un año para llevarla a cabo, sin que en ningún caso prohíba la sumatoria de tiempos en los términos previstos en los actos acusados en este proceso, tanto para la

combinación de judicaturas en las modalidades 6, 7 y 9 meses como para la combinación de la judicatura remunerada y no remunerada.

En todo caso, los actos acusados no establecen a primera vista unos tiempos superiores a un año para la realización de cualquier tipo de judicatura, combinada o no, por lo que los plazos previstos en los actos demandados estarían dentro del máximo legal establecido en la norma superior invocada como presuntamente violada.

- *Artículo 5º del Decreto Ley 1862 de 1989*

El artículo 5 de este decreto preceptúa lo siguiente: “*RECONOCIMIENTO DE JUDICATURA POR SERVICIO JURÍDICO VOLUNTARIO. El servicio jurídico voluntario prestado **durante un término no inferior a nueve (9) meses**, servirá de judicatura para obtener el título de abogado, en reemplazo de la tesis de grado. No sustituye el requisito de los preparatorios.*” (Se destaca)

Sobre esta norma, mirada de manera aislada, en esta etapa procesal, el Despacho no observa una infracción de la misma por parte del contenido normativo regulado en los apartes demandados, dado que, a partir de una primera lectura, esta norma preceptúa que, para que el servicio jurídico voluntario sea reconocido como judicatura, no podrá ser inferior a 9 meses. En el mismo sentido, en los apartes demandados de los actos acusados, una vez contabilizada la sumatoria de los distintos tipos de judicaturas combinadas, no se establece un periodo inferior a 9 meses para cumplir con este requisito de grado.

En efecto, el numeral 3 del artículo 1º del acto acusado preceptúa que “*Si el egresado desempeña la práctica jurídica combinando las modalidades de ad-Honorem de 6, 7 o **9, meses, el tiempo de la práctica será el de mayor duración estipulado en la norma***”, es decir, el de 9 meses.

Por su parte, el numeral 4º del artículo 1º del acto demandado preceptúa que “*Si el egresado combina la modalidad ad-honorem de 6, 7 o 9 meses con una modalidad remunerada, o viceversa, **tendrá que acreditar un año de servicio** sin que en ningún caso la combinación de modalidades implique la reducción de la práctica jurídica.*” Es decir, en caso de combinación de judicatura *ad honorem* con judicatura remunerada, se tendrá que acreditar un año de servicios.

Luego, en este punto, *prima facie*, carecería de fundamento lo alegado por el solicitante, dado que la norma superior invocada como desconocida no establece como tiempo máximo de judicatura 9 meses y que, en consecuencia, no se puedan hacer las sumatorias previstas en los apartes demandados del acto acusado.

Tampoco se observa que la norma superior haga alusión a la distinción referida por el actor en torno a la regulación de los tiempos para los distintos tipos de judicaturas; esto es, a que necesariamente la judicatura *ad honorem* debe realizarse en 9 meses y la remunerada en 12, ni se observa, *prima facie*, una regulación en torno a las modalidades de judicatura de 6, 7 y 9 meses.

En síntesis, en esta etapa procesal no se observa que la norma superior invocada por el solicitante impida la combinación de judicaturas y la exigencia de 9 meses de servicios para el caso de la combinación de modalidades 6, 7 y 9 meses, y 12 meses de labores para el caso de la combinación de modalidades “*ad honorem*” y remunerada.

- *Artículo 11 del Decreto Ley 2636 de 2004*

El artículo 11 del Decreto Ley 2636 de 2004 preceptúa lo siguiente:

“La Ley 65 de 1993, tendrá un nuevo artículo 158A del siguiente tenor:

Artículo 158A. Judicatura al interior de los establecimientos de reclusión. Los egresados de las facultades de derecho, legalmente reconocidas, podrán ejercer la judicatura al interior de los establecimientos de reclusión, bajo la coordinación del responsable jurídico del mismo, para ejercer la asistencia jurídica de las personas privadas de la libertad que carezcan de recursos económicos.

*En este caso, **la duración de la misma será de seis meses** y la certificación de su cumplimiento la expedirá el director del respectivo establecimiento de reclusión.”* (Se destaca)

En relación con esta norma, mirada de manera aislada, en esta etapa procesal el Despacho tampoco advierte una vulneración de la misma por parte de los actos acusados, como quiera que ellos no establecen expresamente que la judicatura realizada en establecimientos carcelarios deba extenderse por más de 6 meses. *Prima facie*, se observa que el numeral 3º del artículo 1 del acto acusado lo que

regula es, en forma general, la combinación de judicaturas en las modalidades de 6, 7 y 9 meses, caso en el cual se deberá cumplir el mayor tiempo de 9 meses, sin referirse explícitamente al caso especial de las judicaturas realizadas en establecimientos penitenciarios y carcelarios.

En otras palabras, *prima facie* no se observa que el acto acusado deje sin efectos la judicatura realizada por seis meses en los establecimientos carcelarios, pues su regulación va orientada de manera general a quienes decidan combinar modalidades de judicatura, sin entenderse necesariamente incluida la judicatura realizada en esos establecimientos. Además, la norma superior invocada tampoco dispone que deba aplicarse una proporcionalidad en el cumplimiento de las diferentes modalidades, como lo propone el actor.

II.2.2. Normas constitucionales invocadas por el solicitante

La argumentación del actor en torno a la presunta transgresión de la Constitución Política gira en torno al desconocimiento del derecho a la igualdad regulado en el artículo 13 constitucional, de lo cual deriva también una transgresión de los artículos 4 y 83, que establecen que la Constitución es norma de normas y que las actuaciones realizadas por los ciudadanos ante las autoridades públicas se presumen de buena fe, respectivamente.

El artículo 13 constitucional establece lo siguiente: ***“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (...)”***

En relación con esta norma, el solicitante estima que los apartes demandados discriminan, en tanto que ofrecen un trato diferente entre quienes realizan su judicatura sin combinar las modalidades (6, 7 y 9 meses o remunerada y no remunerada), y quienes deciden combinar alguna de las modalidades, en tanto que estos últimos tendrán que prestar el servicio por un tiempo superior, 9 meses cuando combinen modalidades de judicatura *ad honorem* y un año al combinar modalidades *ad honorem* y remunerada (o viceversa).

Al respecto, el Despacho destaca que, de conformidad con el **artículo 13 superior**, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación⁴ han sostenido que, para determinar si la norma que se acusa infringe los mandatos del principio de igualdad, es necesario aplicar el *test de igualdad* en razón al carácter relacional que comporta este derecho, el cual supone la comparación entre sujetos, situaciones y medidas, por lo que está compuesto por tres etapas de análisis⁵:

(i) Identificar el criterio de comparación o *tertium comparationis*, es decir, si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se comparan sujetos de la misma naturaleza.

(ii) Establecer si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.

(iii) Determinar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada.

Al respecto, el Despacho advierte que, en esta etapa procesal, *prima facie* se configuran los referidos presupuestos para predicar una violación del derecho a la igualdad de los apartes demandados del acto acusado, como se explica a continuación.

- *Identificar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se comparan sujetos de la misma naturaleza*

En cuanto al primer requisito, esto es, si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse, a primera vista se observa que es procedente realizar una comparación entre los supuestos de hecho que son objeto de análisis, es decir, entre estudiantes que optan por combinar las modalidades de judicatura existentes (6, 7 y 9 meses o remunerada y no remunerada) y estudiantes que no lo hacen. Esto, en atención a que en uno y otro caso se trata de personas que están

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00075-00, Actor: MANUEL JOSÉ MEDINA MENDOZA, Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-335 del 29 de junio de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; de la providencia se destaca que test de igualdad implica tres objetivos de análisis: (i) el fin perseguido por la medida; (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin.

realizando su práctica jurídica como requisito para la obtención del título de abogado.

- *Establecer si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales*

En relación con el segundo requisito, esto es, establecer si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales, a partir de una primera lectura de los numerales 3 y 4 del artículo 1º del acto acusado se advierte un trato igual entre sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, dado que exigen a los estudiantes que opten por combinar modalidades de judicatura *ad honorem* vs. remunerada, y *ad honorem* de 6, 7 y 9 meses, un tiempo de un año, y un lapso de 9 meses, respectivamente, cuando las circunstancias en la prestación del servicio en cada una de esas modalidades son distintas; es decir, los apartes demandados parten del supuesto que durante todo el tiempo la judicatura fue realizada en las mismas condiciones.

Estos lapsos (un año o 9 meses) no son exigidos para las personas que no optan por combinar las modalidades de judicatura, quienes realizan la totalidad de su práctica jurídica en una sola de las modalidades, *ad honorem* 6, 7, 9 meses o remunerado (un año).

Estas exigencias temporales previstas en los apartes demandados, *prima facie* impiden que se tenga en cuenta ponderadamente el tiempo de judicatura que ha sido prestado antes de cambiar de modalidad, en unas condiciones diferentes.

En el caso que el estudiante opta por cambiar de modalidad de judicatura antes de finalizar el período establecido, según el numeral 4º del artículo 1º del acto acusado, se exige automáticamente y sin aplicar una fórmula que permita calcular la proporción del tiempo de servicio ya prestado, que el estudiante debe cumplir por ese hecho un año de servicio en total.

Por su parte, en el caso de la mezcla entre judicaturas *ad honorem* 6, 7, y 9 meses, cuando la persona opta por cambiar de modalidad, el numeral 3º del artículo 1º del acto acusado automáticamente exige 9 meses para cumplir el requisito, sin tener presente que las judicaturas de 6 o 7 meses serían menores en razón a las circunstancias del servicio que se presta.

Por ejemplo, en el caso de la judicatura *ad honorem* prestada en un establecimiento carcelario, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 2636 de 2004, se exige un tiempo de 6 meses, lo cual obedecería a que este tipo de judicatura representa un mayor riesgo para los judicantes, pues la población carcelaria sufre de altos niveles de estrés y las condiciones de seguridad no son las mejores. En consecuencia, si una persona lleva 4 meses de judicatura en un establecimiento carcelario, habrá cumplido 2/3 de su judicatura, de tal manera que le faltaría una tercera parte. Si esta persona quiere culminar el periodo faltante en una entidad pública que exija cumplir 9 meses, por ejemplo, en el Consejo de Estado, solo le faltarían 3 meses, que es la tercera parte de nueve, y no 5 meses, como se derivaría del acto acusado.

Cuando el acto acusado exige que quien opte por combinar las modalidades de judicatura de 6, 7 y 9 meses, un tiempo total de 9 meses, desconoce que quienes han debido cumplir una judicatura en otras condiciones, ya tienen una proporción del tiempo de judicatura cumplido en la modalidad que fue inicialmente escogida. Por lo tanto, la proporción de la judicatura que ya fue realizada debería tenerse en cuenta para el tiempo faltante en la siguiente modalidad de judicatura, lo cual, *prima facie*, no permite el acto acusado, debido a que, por el solo hecho de cambiar la modalidad (6, 7 y 9 meses), ya exige como tiempo mínimo para llevar a cabo la judicatura, 9 meses.

Como los apartes demandados del acto acusado no permiten contabilizar proporcionalmente el tiempo que ha sido cumplido en una modalidad de judicatura en condiciones más gravosas o distintas, de facto se está ofreciendo un tratamiento discriminatorio para las personas que deciden combinar las modalidades de judicatura.

- *Determinar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada*

En relación con el tercer requisito del test de igualdad, el Despacho, *prima facie*, observa que, una vez leída la parte motiva del acto acusado, en éste no se establece justificación alguna para el tratamiento diferenciado que le otorga a las personas que optan por combinar modalidades de judicatura, no se expone argumento alguno a partir del cual se pueda deducir que la distinción que establecen los apartes demandados del acto acusado persiguen un fin constitucionalmente admisible o salvaguardan otro valor o principio constitucional.

- *Conclusión test de igualdad*

En conclusión, a partir de una primera lectura de los apartes demandados del acto acusado, se advierte que, en caso que la persona tome la decisión de combinar modalidades de judicatura, se le atribuye injustificada y discriminatoriamente la carga de soportar el tiempo de 9 meses para el caso de la combinación de modalidades 6, 7 y 9 meses, y de 12 meses para el caso de la combinación de modalidades *ad honorem* y remunerada, lo que lo pone en una situación desventajosa e inequitativa frente a quienes no optan por mezclar modalidades de judicatura y que se encuentran en condiciones más favorables para la prestación del servicio.

Por lo tanto, *prima facie*, en esta etapa procesal se advierte un desconocimiento del artículo 13 constitucional, motivo suficiente para decretar la suspensión provisional de los numerales 3º y 4º del artículo 1º del acto acusado.

II.2.3. Presunta extralimitación de la potestad reglamentaria

Teniendo en cuenta los argumentos planteados hasta el momento, el Despacho estima que, si bien *prima facie* no es posible derivar una falta de competencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para expedir el acto acusado en este proceso, ya que la materia de que trata el acto acusado le ha sido asignada, procede la suspensión provisional por extralimitarse en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en tanto que se desbordaría esta facultad, al establecerse una regulación contraria al artículo 13 constitucional, como se explicó en el acápite anterior.

II.2.4. Conclusión

Teniendo en cuenta que los numerales 3 y 4 del artículo 1º del Acuerdo PSAA 12-9338 proferido el 27 de marzo de 2012, "*Por medio del cual se modifica el Acuerdo PSAA10-7543 por el cual se reglamenta la judicatura como requisito alternativo para optar por el título de abogado*", expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, son, *prima facie*, contrarios al artículo 13 constitucional, el Despacho decretará la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los mentados artículos.

Lo anterior no es óbice para que en el transcurso del proceso se llegue a una conclusión diferente, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 229 del CPACA, la decisión sobre la medida cautelar no constituye prejuzgamiento.

A folio 40 del cuaderno de la medida cautelar obra poder otorgado por el Jefe de la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en favor de la abogada María Claudia Díaz López. Como quiera que este cumple con los requisitos previstos en el artículo 75 del Código General del Proceso, el Despacho le reconocerá personería a la mencionada profesional del derecho.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los numerales 3 y 4 del artículo 1º del Acuerdo PSAA 12-9338 proferido el 27 de marzo de 2012, *“Por medio del cual se modifica el Acuerdo PSAA10-7543 por el cual se reglamenta la judicatura como requisito alternativo para optar por el título de abogado”*, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

SEGUNDO: RECONOCER personería a la abogada María Claudia Díaz López como apoderada del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa en los términos del poder obrante a folio 40 del cuaderno de la medida cautelar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado