

## Sentencia C-138/19



Referencia: Expediente D-12849

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 1905 de 2018 *“Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogado”*.

Actor: Carlos Alberto Santiago Riveros

Magistrado Ponente:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

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

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, el ciudadano ciudadano Carlos Alberto Santiago Riveros, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada del artículo 2 de la Ley 1905 de 2018 *“Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogado”*.

Por medio de auto de fecha cinco (5) de septiembre de 2018, el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda contra el mencionado artículo, al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma; y comunicar la iniciación del mismo al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente de la República, al Ministerio de Justicia y de Derecho, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que si lo consideran conveniente intervengan en el presente proceso.

Así mismo, invitó a participar en el presente proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Cámara de Servicios Legales de la ANDI, a la Corporación Excelencia en la Justicia, a la Asociación Colombiana de Universidades, y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede este Tribunal a resolver la demanda de la referencia.

#### **A. NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe la norma demandada, subrayando y resaltando en negrilla el texto que se solicita sea declarado exequible condicionado:

***“LEY 1905 DE 2018  
(junio 28)  
D.O. 50.638, junio 28 de 2018***

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

[...]

***“Artículo 2. El requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado establecido en la presente ley se aplicará a quienes inicien la carrera de derecho después de su promulgación. [...]”.***

#### **B. LA DEMANDA**

Se solicita a este Tribunal que declare la exequibilidad condicionada del artículo mencionado, en el entendido de que el requisito de idoneidad no solo afecte a los estudiantes de las facultades de Derecho que se van a graduar, sino también a los que ya se graduaron, por cuanto, el mismo vulnera lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política, en el siguiente sentido:

- a. Señala el demandante en su escrito que se deba garantizar la idoneidad de los abogados en Colombia, por lo que *“es apenas lógico que se busque que un profesional que tiene en sus manos la libertad, la propiedad y en algunos casos la vida de una persona esté*

*debidamente capacitado, evitando así las famosas impericias profesionales*”<sup>1</sup>. Para fundamentar lo anterior, cita en extenso lo dispuesto por la Corte en la sentencia C-038 de 2008, para enfatizar que el legislador puede adoptar medidas tendientes a imponer un mayor control o exigencia de calidad.

- b. En opinión del demandante, el exigir el requisito de idoneidad únicamente al estudiante recién graduado y no a los abogados ya graduados, para la expedición de su tarjeta profesional, atenta de manera directa el derecho a la igualdad. Afirmó el accionante que el legislador está permitiendo que exista una importante masa de profesionales del derecho que sigan ejerciendo una actividad, para lo cual no han demostrado su idoneidad académica. Lo anterior, por cuanto la norma no establece, ni en la exposición de motivos se evidencian razones que conlleven a imponer ese requisito a los nuevos estudiantes de derecho y no a los antiguos (profesionales del derecho que con anterioridad ya obtuvieron su licencia profesional y actualmente se encuentran en el uso de la misma). De esta forma, no exigir el examen para todos los abogados, conllevaría a que no se pueda evaluar la idoneidad, y se siga exponiendo al conglomerado de abogados con las malas actuaciones de algunos.
- c. Manifiesta el accionante que en el ejercicio de habilitaciones profesionales no existen los derechos adquiridos. La norma indica el escrito, no establece las condiciones para ser considerado abogado, sino por el contrario, establece los requisitos para la obtención de la tarjeta profesional. En este orden de ideas *“es claro que este requisito solo se impone para la tarjeta profesional que es una habilitación para litigar, o un permiso para representar a las personas en litigios judiciales y no para acceder al título profesional”*<sup>2</sup>.

Considera el demandante que en el presente caso, no se presentan razones de situaciones jurídicas consolidadas, por cuanto, el requisito se aplica para la expedición de tarjetas profesionales, lo cual en nada afecta los requisitos de grado. Para sustentar su posición, sustenta el demandante su posición en lo dispuesto en la sentencia C-035 de 2016.

Por lo anterior, según expone el demandante, la Corte debe proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada, mediante la cual, prohíba que se siga ejerciendo una actividad sin que se demuestre la idoneidad necesaria. En consecuencia, este condicionamiento en opinión del demandante garantiza que se evite un riesgo para las personas en el ejercicio de la profesión de abogado, sin que cuenten con los requisitos para ello.

---

<sup>1</sup> Ver folio 4 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Ver folio 7 del cuaderno principal.

## C. INTERVENCIONES

### 1. Intervenciones oficiales

#### a. *Ministerio de Justicia y del Derecho*<sup>3</sup>

Manifiesta el interviniente que la argumentación planteada por el accionante no presenta solidez y objetividad suficientes para sustentar el cargo formulado, como quiera que parte de un supuesto equivocado como es el de suponer que la prueba incluida para el ejercicio de la profesión de abogado garantice *per se* la idoneidad multifacética del profesional de derecho y, por consiguiente, la Corte debería declararse **inhibida** para emitir un pronunciamiento. En este sentido, señala el interviniente que la medida adoptada en la disposición demandada tiene como marco de referencia la corrección prospectiva de una situación problemática en materia de acceso a la justicia, como es el asesoramiento y representación jurídica idónea, y no una intervención al estado actual del ejercicio de la profesión.

Adicionalmente, los abogados que no se encuentran cobijados por la norma demandada, sí demostraron su idoneidad académica en el marco de la normativa que en su momento les resulta aplicable, motivo por el cual en opinión del interviniente la argumentación del demandante sigue siendo insuficiente.

Señala el Ministerio que la finalidad constitucional de la norma es la de reducir el riesgo social que pueda significar el ejercicio de la abogacía sin la debida preparación intelectual, para lo cual el legislador decidió establecer para las nuevas generaciones de abogados que empezaron a formarse después del 28 de junio de 2018 una prueba de idoneidad académica | que no desconoce la idoneidad previa presentada por abogados ya graduados y egresados, de forma previa a la Ley 1905. Con base en este argumento, solicita el Ministerio a la Corte declarar la ineptitud sustantiva del cargo.

Ahora bien, resalta el interviniente que en caso en que la Corte considere realizar un análisis de fondo de la disposición demandada, deberá ser declarada **exequible**, y el Tribunal deberá tener en cuenta los siguientes asuntos: (i) no se evidencia un grupo comparable, por cuanto, el sujeto graduado o egresado de la carrera de derecho que demostró la idoneidad bajo la normatividad histórica que le fue aplicable, respecto del estudiante que iniciaría sus estudios de forma posterior a la entrada en vigencia de la norma demandada. Los grupos de sujetos a los que se refiere la demanda, no se encuentran en las mismas circunstancias fácticas y jurídicas; (ii) no hay un trato diferenciado, por cuanto, a todos se les exigió de acuerdo con la norma vigente evidenciar idoneidad.

Por lo anterior, considera el Ministerio que en caso de que la Corte no se inhíba, deberá declarar exequible la disposición demandada, por cuanto (i) la misma

---

<sup>3</sup> Intervención presentada por Néstor Santiago Arévalo Barrero, en representación de La Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico.

hace parte del amplio margen de configuración del legislador; (ii) el nuevo requisito no deja sin efectos las pruebas preexistentes o previas; y (iii) los grupos se encuentran en situaciones diferentes.

## 2. Intervenciones académicas

### a. *Academia Colombiana de Jurisprudencia*<sup>4</sup>

El interviniente considera que le corresponde a la Corte definir si la exigencia de un requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, consistente en aprobar el examen de Estado, para quienes inicien la carrera de derecho después de la promulgación de la Ley 1905 de 2018, conforme a lo previsto en el artículo 2 de la misma, es incompatible con el mandato constitucional de dar la misma protección y trato a todas las personas (art. 13 Superior).

Advierte el interviniente que la norma demandada (i) representa un requisito oponible a las personas que inician la carrera de derecho, con lo cual se excluye tanto a las personas ya graduadas, como a las personas que iniciaron sus estudios de derecho de forma previa a la entrada en vigencia de la ley; (ii) de esta forma, el requisito de idoneidad sólo es exigible después de la promulgación de la ley, lo cual tuvo lugar el día veintiocho (28) de junio de 2018. En opinión del interviniente que el accionante desconoce 2 grupos adicionales que se benefician o afectan con los cambios de la norma demandada, lo que llevaría a reconocer una **ausencia de aptitud sustantiva** de la demanda.

No obstante, manifiesta el interviniente que si se procede con el análisis de fondo, la Corte deberá tener presente para efectos de declarar la **exequibilidad condicionada** de la norma que (i) es necesario considerar a todos los grupos que son comparables, y no sólo a los señalados por el demandante en su escrito; (ii) debe dar aplicación a un *test de intensidad leve*; (iii) en desarrollo del test no debe prohibirse la medida, al destacar el riesgo social que tiene el ejercicio de la profesión de abogado, tal como lo indican las sentencias C-290 de 2008, C-398 de 2011 y C-328 de 2015. Así mismo, la elección de este medio, se enmarca en el amplio margen de configuración del legislador. Con fundamento lo anterior, considera el interviniente que la norma debe declararse exequible bajo el entendido de que el requisito de idoneidad debe ser aplicable a todas 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 había sido habilitadas para ejercer la profesión de abogado por el Estado.

---

<sup>4</sup> Intervención presentada por Juan Rafael Bravo Arteaga, en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

b. *Universidad Libre, Facultad de Derecho*<sup>5</sup>

El interviniente solicita a la Corte declarar la **exequibilidad condicionada** de la disposición demandada, por cuanto, la misma señala que el art. 26, inciso 1 de la CP consagra que toda persona es libre de escoger profesión u oficio, el cual tiene dos ámbitos de protección: (i) abierto; y (ii) criterios para su desarrollo a través de la reglamentación del ejercicio de la profesión y de la inspección, vigilancia y control de las profesiones. Dicha exigencia debe ser proporcional, esto es, fundada en razones suficientes y constitucionalmente legítimas o admisibles, para evitar posibles vulneraciones a los derechos fundamentales.

Para el caso de la profesión de abogado, manifiesta el interviniente que la Corte Constitucional ha sostenido que ella implica un riesgo social (sentencia C-398 de 2011). Ello se debe a que dicha profesión jurídica se orienta a concretar importantes fines constitucionales y que su práctica inadecuada pone en riesgo la efectividad de diversos derechos fundamentales. La obtención de la tarjeta de abogado no implica el otorgamiento de un derecho adquirido. De esta forma, es claro que, el ejercicio de la profesión está condicionado al cumplimiento de unos deberes, por lo que el Estado se encuentra en la facultad de suspender o cancelar la tarjeta profesional.

Sugiere el interviniente que suscitan dudas de igualdad, no hacer exigible el examen para abogados por graduarse o que no hayan obtenido su tarjeta profesional. Para resolver este debate constitucional, plantea que el caso debe analizarse bajo un *test de igualdad estricto*, y como resultado del mismo se debe concluir que la medida adoptada no excede de manera desproporcional los límites constitucionales cuando el examen deba ser presentado y aprobado para los que comiencen la carrera una vez promulgada la ley, pues los estudiantes de derecho tienen una situación fáctica diferente a aquellos que ya son egresados no graduados y los graduados. Respecto de estos últimos se deben adoptar medidas distintas que garanticen sus derechos y situaciones fácticas ya consolidadas, y sería desproporcionado soportar la carga de aprobar un examen adicional, para lograr la continuidad en el ejercicio de la profesión. Para este grupo de individuos, el legislador dispone de una serie de medidas menos lesivas, de forma tal que se garantice la idoneidad de dichos profesionales.

En este sentido, indica que (i) la finalidad de la medida es graduar abogados idóneos y de calidad, para que en el ejercicio de la profesión no se viera el menoscabo de los derechos de terceros; (ii) el medio empleado es un examen que realizará el Consejo Superior de la Judicatura, para la obtención de la tarjeta profesional; (iii) en cuanto a la relación medio-fin, la medida del examen es razonable u proporcional, la presentación del examen contribuiría a la proliferación de abogados idóneos, sin menoscabar el derecho a la libertad de escogencia de profesión u oficio. De esta forma, la facultad del legislador se

---

<sup>5</sup> Intervención presentada por Jorge Ricardo Palomares García e Ingrid Vanessa Gonzalez, miembros del Observatorio de Intervención ciudadana constitucional.

encuentra justificada, entre otras, por el riesgo social que tiene el ejercicio de la profesión como abogado (Art. 26, inc. 1 Superior) y la prevalencia del interés general.

Por lo anterior, solicita el interviniente que se declare la **exequibilidad** condicionada de la disposición demandada, bajo el entendido de que el examen debe ser 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.

c. *Universidad Santo Tomas*<sup>6</sup>

El interviniente solicita la declaratoria de **exequibilidad** de la disposición demandada. Indica el interviniente que para resolver el problema jurídico que le fue planteado a la Corte, se debe realizar un test de igualdad leve. Resalta el interviniente que el ejercicio de la abogacía implica el desarrollo de una función social, por cuanto, en su ejercicio se busca defender diversos derechos, realizar una recta y cumplida administración de justicia y colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país. Lo anterior, justifica la intervención del legislador al exigir requisitos. En este sentido, la exigencia del requisito de idoneidad aplicable a los estudiantes que inicien la carrera de derecho a partir del 28 de junio de 2018 tiene una explicación constitucionalmente legítima y por ende resulta idónea, en el marco de la potestad del legislador de exigir títulos de idoneidad para profesionales que implican riesgo social, en los términos del artículo 26 de la Carta.

Ahora bien, señala en el escrito de intervención que la pretensión del accionante de aplicar la ley a graduados desconocería en opinión del interviniente el principio de irretroactividad de la ley, en concordancia con el principio de legalidad. De esta forma, concluye afirmando que es una norma conforme a los preceptos constitucionales, y sostiene la declaratoria de **exequibilidad** de la norma demandada.

d. *Universidad Sergio Arboleda*<sup>7</sup>

Solicitó el interviniente en su escrito que la Corte declare la **exequibilidad condicionada** de la norma. En esta línea, señaló que el *tertium comparationis* en el presente asunto, debe conformarse por (i) personas que inicien la carrera de derecho después de la promulgación de la norma; (ii) personas que hayan iniciado su carrera de derecho antes de la promulgación de la ley; y (iii) quienes han terminado sus estudios de derecho pero aún no han obtenido su título profesional. Dichos grupos serían susceptibles de comparación, por cuanto, ninguna de las personas que lo componen, han sido habilitadas para ejercer la

---

<sup>6</sup> Intervención presentada por el Decano de la Universidad, señor Fray José Arango Restrepo, y Carlos Rodríguez, profesor y asesor del Consultorio Jurídico Internacional de la mencionada Universidad.

<sup>7</sup> Intervención presentada por William David Hernández, y otros, comisionados por el Decano de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda.

profesión. Señala adicionalmente que los profesionales ya graduados, a quienes se les hubiese expedido la tarjeta profesional, no son sujetos comparables, por cuanto, a ellos ya les había sido verificada, de conformidad con las leyes vigentes para el momento en que fueron habilitadas para ejercer la profesión.

En ese sentido, señaló el interviniente que la norma demandada produce un trato desigual entre las personas que inician la carrera de derecho después de la promulgación de la norma, aquellas que iniciaron su carrera antes de la promulgación de la ley y quienes han terminado sus estudios de derecho sin haber sido habilitados aún, dicho trato diferencial no encuentra justificación alguna. Por lo cual debe ser declarada exequible bajo el entendido de que la expresión a quienes inicien la carrera de derecho comprende a las personas que, a la fecha de promulgación de la ley (i) iniciaron sus estudios y no los han culminado, o (ii) habiendo culminado sus estudios no han sido habilitadas para ejercer la profesión. En opinión del interviniente, el legislador tiene plena competencia para regular el ejercicio de la profesión de abogado, en la medida que la misma implica un riesgo social. De esta forma, exigir un requisito de idoneidad está permitido (sentencia C-038 de 2003).

e. *Universidad Militar Nueva Granada*<sup>8</sup>

Señala el interviniente que se debe declarar la **exequibilidad pura y simple** de la disposición demandada, por cuanto: (i) la tarjeta profesional para ejercer el oficio de abogado, crea una facultad, la cual no puede ser desconocida por leyes posterior. Lo anterior, por cuanto, existen situaciones jurídicas consolidadas a la luz de lo dispuesto en el artículo 58 Superior (sentencia C-616 de 2001); (ii) la Corte ha señalado en su jurisprudencia que el principio general de las normas jurídicas es de irretroactividad, según el cual estas empiezan a regir a partir de su expedición y promulgación, como una garantía para la protección de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una determinada normatividad; (iii) la irretroactividad implica que todos los derechos y beneficios adquiridos en vigencia de la ley anterior, deben ser respetados y reconocidos. De esta forma, señala que los requisitos exigidos para la profesión de abogado, ya fueron considerados en la sentencia C-035 de 2016.

Finalmente, señala que el demandante carece de argumentos para demostrar las impericias profesionales en el ejercicio del derecho, como una causa de gran relevancia para sustentar que sea una razón irresistible para extender la medida a los abogados que actualmente se encuentren en el ejercicio de una profesión u oficio. Indica el interviniente que cualquier condicionamiento de la norma, implica cambios para quienes cursan la carrera o no han sido habilitados, quienes tienen unas expectativas legítimas, y los efectos de dicho condicionamiento desbordarían lo pretendido por el legislador, exigir el examen a dichos estudiantes podría afectar o limitar desproporcionadamente el libre ejercicio del oficio de la profesión de abogados.

---

<sup>8</sup> Intervención presentada por Jesús Eduardo Sanabria Moya y otros, en compañía con el Grupo de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho.

### 3. Intervenciones ciudadanas

#### a. *Juan Pablo Zuleta Galindo*

El interviniente considera que la norma debe ser declarada **inexequible** al vulnerar lo dispuesto en el artículo 13 Superior. Lo anterior, por cuanto, la medida es injustificada al excluir de este requisito de idoneidad a los abogados ya graduados. Si la justificación de la ley es la de garantizar que haya abogados preparados para que estén en capacidad de representar intereses ajenos, no ve la razón para que ese examen de Estado no haya sido exigido a todos los profesionales del derecho, cualquiera que sea su dedicación.

#### b. *Mariana Urrea Rojas*

La interviniente solicita la **exequibilidad** de la norma demandada, en ese sentido, señala que no existe una violación al derecho a la igualdad, por cuanto, la expedición de una ley de requisitos de idoneidad, no genera un trato diferente. En este sentido, señala que el artículo 26 de la Carta faculta al legislador para reglamentar el ejercicio de ciertas profesiones u oficios ya que involucran un riesgo social, y en aras de proteger el interés general, se hace una excepción al ejercicio del derecho de elegir una profesión u oficio, y se exigen ciertos títulos de idoneidad para que este riesgo sea mitigado. En opinión de la interviniente, respecto de los abogados ya graduados, se tuvieron en su momento en cuenta los conocimientos y competencias básicas para adquirir su título, así como la tarjeta profesional, por lo que en el momento en que fueron emitidos señalaban la pericia del abogado. Resaltó que no sería posible que una ley posterior modifique los requisitos de abogados ya graduados, al tener estos, situaciones jurídicas creadas y consolidadas (ver sentencia C-168 de 1995). Finalmente, considera que la demanda no cumple con la aptitud sustancial de la demanda, y por consiguiente, solicita a la Corte inhibirse, y en su defecto declarar la exequibilidad pura y simple de la norma demandada.

### 4. Intervenciones extemporáneas

a. La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia solicita la **exequibilidad** de la norma demandada, teniendo en cuenta que: (i) la carga de los ciudadanos estudiantes que ingresen a estudiar derecho, no impide la obtención del título; (ii) le es dado al legislador regular, por cuanto, la profesión implica un riesgo social, por lo que obra en el marco de lo dispuesto en el artículo 26 Superior; (iii) la norma genera un beneficio para la sociedad en general, enmarcado en la correcta administración de justicia, como en el reconocer la idoneidad del abogado que se dedica al litigio.

b. Los Decanos de la Universidad de los Andes, Universidad del Norte y EAFIT solicitan la **inexequibilidad** o en su defecto declarar la **exequibilidad condicionada** de la norma demandada. Consideran los intervinientes que la

disposición demandada (i) vulnera la garantía constitucional de la autonomía universitaria y el derecho fundamental a la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; (ii) deslegaliza la competencia para exigir requisitos de idoneidad profesional y definir los contenidos mínimos de los planes de estudios en derecho; (iii) no garantizan la protección del interés público y establecen desigualdades injustificadas entre las facultades de Derecho, sus estudiantes y sus egresados; (iv) contravienen la confianza legítima generada por el Estado en los estudiantes de derecho; (v) no cuentan con justificación suficiente para sustentar las restricciones impuestas. En su defecto, consideran que la norma debe ser declarada exequible condicionada, siempre que el examen que ordena la norma demandada sea realizado de común acuerdo por un grupo independiente de expertos de las distintas áreas del derecho, vinculados a todas las instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad,

#### **D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Ministerio Público mediante concepto No. 6476, de fecha 29 de octubre de 2018 solicita a la Corte declarar la **exequibilidad** de la norma demandada. Manifiesta dicha entidad que el artículo 26 Superior desarrolla el derecho a escoger profesión. En desarrollo de su reconocida potestad de configuración legislativa, el Congreso puede regular el ejercicio de las profesiones y oficios con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad. Ahora bien, en cuanto al análisis de igualdad, se refiere el Ministerio Público al hecho que los estudiantes no son un grupo que se encuentren en la misma condición fáctica, por lo que, no se puede dar aplicación al test de igualdad. Para dicha entidad, las personas que ya habían comenzado sus estudios, así como quienes obtuvieron su título de abogado, si bien no tienen un derecho adquirido frente a las condiciones para obtener su tarjeta profesional si tienen expectativas legítimas al respecto.

Así las cosas, señala el Ministerio Público que la regla de vigencia que se analiza corresponde a una opción legislativa válida que se enmarca en el amplio margen de configuración del legislador, sin vulnerar lo dispuesto en el art. 26 CP. De la misma forma, manifiesta que la disposición demandada no vulnera el derecho a la igualdad, en la medida que los grupos alegados por el demandante en su cargo no están en igualdad de condiciones, y que la medida no pone un riesgo el interés general dado que no es el único requisito de idoneidad que existe en el sistema jurídico para obtener su aprobación.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **A. COMPETENCIA**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y

decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

## B. CUESTIONES PREVIAS

### Aptitud de la demanda -Reiteración de jurisprudencia

2. El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 2º, establece los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control abstracto de constitucionalidad. En particular, la norma precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

3. En cuanto al tercero de los requisitos anotados, la Corte ha reiterado que se conoce como “*concepto de la violación*”<sup>9</sup>, el cual implica una carga material y no meramente formal, que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio *pro actione*, de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

4. Conforme a lo dispuesto por la Corte en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, los siguientes son los mínimos argumentativos que comprenden el “*concepto de la violación*”: *claridad*, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; *certeza*, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; *especificidad*, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; *pertinencia*, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y *suficiencia*, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

5. Con el fin de evitar en lo posible un fallo inhibitorio, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la apreciación de los requerimientos precitados

---

<sup>9</sup> Ver, sentencias C-206 de 2016, C-207 de 2016, entre otras.

debe realizarlo la Corte a la luz del principio *pro actione*, lo cual, por lo menos, le implica indagar en qué consiste la pretensión del accionante<sup>10</sup>.

6. En línea con lo anterior, en la sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, este Tribunal precisó la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda en los siguientes términos:

*“(…) Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)”*.

7. Por lo demás, es claro que la Corte, al realizar un análisis detallado de los requisitos de procedibilidad de la demanda, puede emitir un fallo inhibitorio. Es importante mencionar que, el análisis que realiza la Corte ya contiene las intervenciones de las entidades oficiales, academia, ciudadanos y el Ministerio Público, y dichas opiniones y conceptos son considerados por este tribunal al momento de tomar una decisión, en la medida que, contienen elementos de juicio relevantes<sup>11</sup>. Por ello, si alguno de los intervinientes en la demanda conceptúa sobre la aptitud de la demanda, esta cuestión puede, y cuando hay solicitud sobre el particular, debe ser analizada por la Sala, incluso con posterioridad al auto admisorio de la demanda.

8. Ahora bien, en los casos en que el demandante solicita la declaratoria de inexecutable por violación del principio de igualdad (Art. 13 C.P.)<sup>12</sup>, la

---

<sup>10</sup> Al respecto, en la sentencia C-372 de 2011, la Corte manifestó: *“(…) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”*.

<sup>11</sup> Ver sentencia C-1123 de 2008.

<sup>12</sup> En el ordenamiento constitucional, el mandato de igualdad ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho. La Corte ha reiterado que esta previsión, aunque amplia en su formulación, “no refleja la complejidad que supone su eficacia en un orden jurídico orientado bajo los principios del Estado Social de Derecho, ni deja en claro qué elementos son relevantes, al momento de verificar las situaciones, personas o grupos en comparación”. El artículo 13 Superior regula el contenido y el alcance del principio o derecho a la igualdad, para ello, establece mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan: “(i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales.” Ver sentencias C-006 de 2017, C-394 de 2017, entre otras.

jurisprudencia pacífica de esta Corte ha señalado que, además de los requisitos generales de aptitud sustancial (claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia), le asiste al ciudadano la carga específica de determinar el cumplimiento de los siguientes presupuestos: “(i) *determinar cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual*”<sup>13</sup>.

9. Para la Corte, la total inobservancia de la carga argumentativa anotada o incluso la falta de sustentación de uno de los presupuestos que integran el referido test, repercute de manera directa en la “suficiencia” del cargo relacionado con la violación del principio de igualdad y, en consecuencia, deriva en la ineptitud sustancial de la demanda. Es importante mencionar que la imposición de este requisito específico se encuentra justificado por el carácter complejo del principio de igualdad y la necesidad de proteger la libertad de configuración legislativa en esta materia<sup>14</sup>.

#### Aptitud sustantiva del cargo por presunta violación del principio de igualdad

10. Del escrito de la demanda se desprende que el artículo 2° de la Ley 1905 de 2018 vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, debido a que al imponer un requisito de idoneidad para el ejercicio de la abogacía (la aprobación del examen de Estado), exclusivamente, a aquellos que iniciaron estudios superiores de pregrado en derecho luego de la promulgación de dicha ley, genera un tratamiento desigual e injustificado respecto de los profesionales ya graduados. Argumenta que en la medida en que el propósito de la norma acusada es que el profesional del derecho sea idóneo para el ejercicio de la profesión, quienes ya se han graduado también deberían demostrar su idoneidad. Considera que la determinación de no evaluar la idoneidad de este grupo de profesionales, además de que carece de justificación objetiva, pone en riesgo al conglomerado social con las malas conductas que puedan cometer.

---

<sup>13</sup> Ver, Sentencia C-394 de 2017, reiterando la sentencia C-635 de 2012.

<sup>14</sup> En cuanto a la prohibición de discriminación que también se denomina mandato de abstención o de interdicción de tratos discriminatorios, en la sentencia C-394 de 2017, la Corte señaló: “*la Constitución la impide [entiéndase la discriminación] respecto de categorías o criterios sospechosos tales como razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, por lo cual la demanda que apele a este patrón de igualdad debe explicar en qué consiste la discriminación directa o indirecta para lograr su exclusión del ordenamiento jurídico. (...) De hecho, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los criterios sospechosos tienen a desvalorar y colocar en situación de desventaja a ciertas personas o grupos, a la vez que los ha definido como “categorías que (i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, per se, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales.”*”.

11. Frente a lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Academia Colombiana de Jurisprudencia coincidieron en que, ante el incumplimiento de los requisitos para formular un cargo apto por violación del derecho a la igualdad, corresponde a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre el mismo. No obstante, presentaron también a la Corte argumentos para sustentar su posición frente a la exequibilidad de la norma demandada. Con base en lo anterior, la Corte procede a verificar si en el asunto sometido a su consideración, el demandante cumplió los requisitos que la jurisprudencia constitucional exige para determinar la aptitud sustancial de un cargo por violación del principio de igualdad.

12. En primer lugar, constata la Corte que la demanda se soporta sobre razones de inconstitucionalidad que son *claras*, en tanto, siguen un hilo conductor en la argumentación que, *prima facie*, permiten comprender la presunta inconformidad entre artículo 2° de la Ley 1905 de 2018 y el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta. Lo anterior, por cuanto, la demanda permite identificar que la accionante cuestiona un trato diferenciado entre estudiantes nuevos de la carrera de derecho y quienes no lo son.

13. De igual manera, los argumentos expuestos por el demandante cumplen con el requisito de *certeza*, comoquiera que recaen sobre una proposición jurídica que, en primer lugar, se desprende del contenido de la norma acusada y, en segundo lugar, establece lo que precisamente se acusa de inconstitucional en la demanda, esto es, que el requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, únicamente, es exigible a quienes inicien la carrera de derecho a partir de la fecha de promulgación de la Ley 1905 de 2018. De esta forma, la norma demandada en efecto señala que, los efectos recaen exclusivamente sobre estudiantes que den inicio a sus estudios de derecho, a partir, de la fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley.

14. Con relación al requisito de *especificidad*, es necesario recordar que la Corte ha exigido una carga argumentativa específica por parte de los demandantes cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad. Esta se compone de diferentes deberes, siendo el primero de ellos la identificación y explicación del criterio de comparación o *tertium comparationis*, el cual, permite determinar si los sujetos o situaciones bajo análisis son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza<sup>15</sup>. En la presente demanda, la premisa según la cual el examen de Estado es un medio válido para garantizar la idoneidad en el ejercicio de la profesión de abogado, se convierte en el parámetro que, en principio, permite comparar la situación en la que se encuentran las personas que iniciaron estudios en la carrera de derecho antes, durante y después de la promulgación de la ley acusada.

15. El segundo presupuesto para la formulación del cargo por violación del derecho a la igualdad, consiste en aportar las razones suficientes para definir si

---

<sup>15</sup> Ver, entre otras, sentencias C-104 de 2016 y C-374 de 2017.

desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles. Sobre el particular, es posible inferir de lo expuesto en el escrito que ocupa la atención de la Corte, que el demandante reclama un “trato idéntico a destinatarios en circunstancias idénticas”<sup>16</sup>, pues bajo el entendido de que ubica en el mismo plano a aquellos que iniciaron su carrera de derecho antes de la promulgación de la Ley 1905 de 2018, a quienes han terminado sus estudios de derecho pero aún no han obtenido su título profesional y a quienes han iniciado o vayan a iniciar sus estudios después de la promulgación de la ley mencionada.

16. Sobre la base del anterior planteamiento, sostiene el demandante que la norma acusada, de manera injustificada, otorga entre estos grupos similares un tratamiento diferenciado que resulta violatorio del derecho de igualdad y, en efecto, genera un mayor riesgo social a la comunidad por las malas conductas que pueden cometer aquellos exonerados de cumplir con el requisito de idoneidad. En este sentido, observa la Sala que la demanda también es *pertinente*, pues los argumentos en ella planteados son de naturaleza constitucional, en tanto la desigualdad de trato entre los grupos comparables señalados por los accionantes, se desprende de la norma demandada y formula un reproche de naturaleza constitucional específicamente, relacionado con la violación del artículo 13 de la Carta.

17. A partir de las razones anteriores, colige la Corte que el cargo propuesto en la demanda sobre la presunta violación del derecho igualdad (Art. 13 C.P.), genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la medida. Por lo cual, la demanda supera el análisis sobre la aptitud sustancial. En consecuencia, la Corte procederá a emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

### **C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN**

18. El demandante solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, en el entendido de que el requisito de idoneidad no solo afecte a los estudiantes de las facultades de Derecho que se van a graduar o inicien sus estudios de forma posterior a la fecha de vigencia de la ley, sino también a los que ya culminaron sus estudios y obtuvieron su título de grado. Una comprensión distinta de la norma, en concepto del accionante implicaría vulnerar lo dispuesto en el artículo 13 Superior. En opinión del demandante, exigir el requisito de idoneidad únicamente al estudiante recién graduado y no a los abogados ya graduados, para la expedición de su tarjeta profesional (la norma no establece las condiciones para ser considerado abogado), atenta de manera directa el derecho a la igualdad. Afirmó el accionante que el legislador está permitiendo que exista una importante masa de profesionales del derecho que podrían continuar ejerciendo una actividad, sin que hubiesen demostrado su idoneidad académica. Lo anterior, por cuanto

---

<sup>16</sup> Ver, Sentencia C-250 de 2012.

la norma no establece, ni en la exposición de motivos se evidencian razones que conlleven a imponer ese requisito a los nuevos estudiantes de derecho y no a los antiguos (profesionales del derecho que con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma hubiesen obtenido su licencia profesional y actualmente se encuentran en el uso de la misma). De esta forma, el hecho de no exigir el examen para todos los abogados, conllevaría a que no se pueda evaluar la idoneidad, y se siga exponiendo al conglomerado de abogados con las malas actuaciones de algunos. Manifestó el accionante que en el ejercicio de habilitaciones profesionales no existen los derechos adquiridos.

19. Las intervenciones allegadas al proceso, plantean diferentes alternativas con relación a la decisión que debe adoptar la Corte, a saber: (i) el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitan a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, resaltan que en caso que la Corte considere realizar un análisis de fondo, la disposición demandada deberá ser declarada exequible, al responder a un amplio margen de configuración del legislador, respetar pruebas previas, y encontrarse los grupos señalados en situaciones diferentes. En el caso de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, señala que la norma demandada debe ser declarada exequible bajo el entendido de que debe ser aplicable el requisito a todas las personas que no hayan sido habilitadas para ejercer la profesión de abogado por el Estado. Por su parte, (ii) la Universidad Libre solicitó declarar la exequibilidad condicionada, para ser aplicable a quienes hayan iniciado sus estudios con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018 y a todos aquellos abogados que violen el régimen disciplinario del abogado; (iii) la Universidad Santo Tomás, la Universidad Militar Nueva Granada, la Procuraduría General de la Nación y la ciudadana Mariana Urrea Rojas solicitaron declarar la exequibilidad de la norma demandada, por cuanto, se justifica la imposición de requisitos de habilitación para la profesión de abogado, en los términos del artículo 26 de la Carta (libertad de profesión u oficio). De ser aplicado a abogados graduados, en opinión de los intervinientes se violaría el principio de irretroactividad; (iv) la Universidad Sergio Arboleda solicitó declarar la exequibilidad condicionada, para ser aplicable a aquellos grupos de personas que no han sido habilitados para ejercer la profesión. Señala que los profesionales graduados con tarjeta profesional vigente no son comparables, por cuanto, los mismos fueron habilitados de conformidad con las leyes vigentes para el momento en que fueron habilitadas para ejercer la profesión. Finalmente, el ciudadano Juan Pablo Zuleta Galindo solicitó a la Corte la declaratoria de inexecutable de la norma demandada, por cuanto, debe ser exigible el requisito a todos los profesionales del derecho cualquiera que sea su dedicación.

20. Teniendo en cuenta los cargos presentados por el demandante y por los intervinientes, 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?

21. Para resolver este problema jurídico, la Corte: (i) explicará el contenido del derecho a la igualdad y la metodología utilizada para evaluar su eventual vulneración, y (ii) la exigencia de título profesional, en especial para la profesión de la abogacía, y la necesidad de garantizar la idoneidad de quienes ejercen la profesión de abogados. A continuación, la Sala analizará el caso concreto.

#### **D. DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD Y JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD**

22. El derecho a la igualdad está previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos que, en virtud del artículo 93 numeral 2, hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>17</sup>. De este derecho se desprenden dos mandatos básicos: (i) otorgar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes; y (ii) otorgar un trato diferente a situaciones de hecho disímiles<sup>18</sup>. Como se observa, el rasgo esencial del derecho a la igualdad es que implica un juicio de comparación entre dos personas o grupos de personas.

23. Para determinar con mayor precisión el alcance del derecho a la igualdad, la Corte ha especificado estos dos mandatos generales en cuatro reglas, a saber<sup>19</sup>: (i) debe darse un tratamiento distinto a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (ii) debe darse el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (iii) debe darse un trato paritario a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias; y (iv) debe darse un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

24. Con el propósito de determinar cuándo se presenta alguna de las hipótesis mencionadas antes, la Corte ha tenido en cuenta un juicio a partir de tres etapas de análisis. Primero, se debe establecer el *criterio de comparación* (también denominado *tertium comparationis*). Con relación a este primer paso de análisis la Corte ha señalado lo siguiente<sup>20</sup>:

*“[e]l concepto de igualdad es relacional y siempre presupone una comparación entre personas o grupos de personas. La jurisprudencia constitucional se ha remitido en esta materia a la*

<sup>17</sup> Ver, entre otros, los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>18</sup> Ver, sentencia C-022 de 1996.

<sup>19</sup> Ver sentencias C-015 de 2014 y C-179 de 2016.

<sup>20</sup> Ver sentencia C-741 de 2003.

*clásica formulación de Aristóteles según la cual debe tratarse igual a los iguales y en forma desigual a los desiguales. Pero, ¿iguales o diferentes respecto de qué? Como en abstracto todos somos personas iguales y en concreto todos somos individuos diferentes, es preciso identificar un parámetro para valorar semejanzas relevantes y descartar diferencias irrelevantes. Esto porque no todo criterio para diferenciar entre personas o grupos de personas para efectos de otorgarles diverso tratamiento es constitucional. Así, la propia Constitución prohíbe, incluso al legislador, discriminar por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica con respecto al reconocimiento y protección de derechos, libertades y oportunidades (art. 13 inciso 1º C.P.).*

***La identificación del criterio de comparación<sup>21</sup> sirve para examinar si la clasificación del legislador agrupa realmente a personas diferentes a la luz de la norma acusada, en otras palabras, si las clases fueron racionalmente configuradas o si lo fueron caprichosamente. La racionalidad de la medida diferenciadora obedece al grado de acierto en incluir a todas las personas similarmente situadas para los fines de la ley. Así, la determinación de si dos grupos son comparables depende de su situación vista a la luz de los fines de la norma.***

*Una clasificación es claramente racional si incluye a todas las personas en similar situación, y es totalmente irracional si ninguna de las personas incluidas tiene relación alguna con tales fines. Los casos donde la racionalidad de la clasificación es discutible, se refieren a los casos en que la ley no incluye a todas las personas colocadas en similar situación a la luz del fin buscado (infra-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a los niños de baja estatura y no a los de alta estatura –, incluye personas colocadas en situación diferente a la luz del fin buscado (sobre-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a niños de padres adinerados – o, al mismo tiempo, excluye a unas colocadas en situación similar e incluye a otras no colocadas en situación semejante (sobre-inclusiva e infra-inclusiva) – p.ej. garantiza la educación gratuita a todos los niños de baja estatura sean ricos o pobres y no a los altos –.*

*En los casos donde la racionalidad de la clasificación es discutible, el control ejercido por el juez constitucional reconoce que no es posible exigir al legislador una congruencia perfecta entre el criterio de diferenciación y la delimitación del ámbito de las clases resultantes de dicho criterio. Esto porque en una democracia donde se respeta el principio de separación de las ramas del poder público*

---

<sup>21</sup> Ver al respecto el precursor artículo de Tussman & tenBroek, “The Equal Protection of the Laws”, 37 Calif.L.Rev. 341 (1949), citado por la sentencia C-741 de 2003.

*debe haber una distribución de funciones y un sistema de controles que permitan a la vez el cumplimiento efectivo de los fines del Estado, así como el respeto y la realización de principios, derechos y valores materiales. En este marco el legislador goza de un margen de configuración legislativa en materia del diseño de las políticas públicas, sin que le sea exigible jurídica, ni prácticamente dada la creciente complejidad social, una racionalidad máxima, es decir, una congruencia perfecta entre el criterio de diferenciación y la delimitación de las clases resultantes de aplicar dicho criterio”* (Negrillas fuera del texto adicional).

25. Segundo, se debe definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe realmente un trato igual o diferenciado. Así, una vez establecido el criterio de comparación, debe verificarse si efectivamente existe un trato igual o un trato diferenciado o si en realidad el cargo por vulneración del derecho a la igualdad parte de una indebida comprensión o interpretación de lo que establece la medida analizada. De este juicio pueden entonces desprenderse dos hipótesis: o los grupos o personas no son comparables a la luz del criterio de comparación y, en consecuencia, no se afecta el mandato de trato igual; o los grupos o personas si pueden ser asimiladas y, en esa medida, se presenta una afectación *prima facie* del derecho a la igualdad.

26. Si ocurre lo segundo (si las personas o grupos pueden ser asimilados), en tercer lugar, se debe determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada<sup>22</sup>, análisis que varía, pues puede hacerse en intensidades distintas, teniendo como propósito salvaguardar el principio democrático y la separación de poderes, sin afectar gravemente los derechos inalienables de la persona (artículos 1, 5 y 113 de la Constitución, respectivamente).

27. En este sentido, la Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De no proceder así (es decir, si siempre se aplicara la misma intensidad en el análisis de proporcionalidad), las competencias de los diferentes órganos del Estado, al igual que las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas gravemente. Lo anterior se debe a que, en últimas, en este paso lo que se analiza es si la diferenciación prevista por la medida analizada es o no proporcional<sup>23</sup>. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido tres intensidades diferentes que pueden tenerse en cuenta para este análisis: leve, intermedia y estricta. Las situaciones en las que cada intensidad procede y lo que se analiza en cada una de ellas se describen de forma breve a continuación<sup>24</sup>:

---

<sup>22</sup> Ver sentencia C-093 de 2001.

<sup>23</sup> Ver, entre otras, sentencia C-093 de 2011, C-673 de 2011 y C-104 de 2016.

<sup>24</sup> Ver, entre otras, sentencias C-114 y C-115, ambas de 2017.

a. Juicio leve de igualdad: este juicio maximiza la separación de poderes y el principio democrático, representando el ámbito de intervención menos intenso del juez constitucional en asuntos de competencia del legislador. Inicialmente, se aplica a eventos en los que la medida estudiada desarrolla una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional; la medida estudiada aborda cuestiones económicas, tributarias o de política internacional; o del análisis de dicha medida no se advierte, *prima facie*, que la diferenciación que ella establece afecte de forma grave el goce de un derecho fundamental. El juicio leve de igualdad, que presupone siempre un examen independiente de la licitud de la medida, tiene como propósito analizar dos cuestiones: (i) si determinada distinción –medida– persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución. En caso de ser ello así, se requiere además establecer si (ii) el medio puede considerarse, al menos *prima facie*, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada.

b. Juicio intermedio de igualdad: se ha aplicado por la Corte cuando, entre otras, existe un indicio de arbitrariedad que pueda haber una afectación a la libre competencia, cuando se trata de acciones afirmativas como medidas de discriminación inversa<sup>25</sup>, cuando la medida puede resultar potencialmente discriminatoria<sup>26</sup>, cuando la medida puede afectar varios derechos fundamentales<sup>27</sup> o cuando se pueda afectar el goce de un derecho no fundamental. El juicio intermedio de igualdad está compuesto también de dos pasos analíticos, orientados a determinar (i) si la distinción prevista por la medida analizada se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante; y (ii) si el medio elegido es efectivamente conducente para el logro de esa finalidad.

c. Juicio estricto de igualdad: se aplica, en principio, cuando la diferenciación que se estudia utiliza una categoría sospechosa (como aquellas mencionadas en el artículo 13 de la Constitución a modo de prohibiciones); cuando implica la afectación de los derechos de personas en condición de debilidad manifiesta, o pertenecientes a grupos marginados o discriminados; interfiere con la representación o participación de sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones; genera la afectación de los derechos de minorías insulares y discretas; establece un privilegio; o afecta de manera grave, *prima facie*, el goce de un derecho constitucional fundamental.

Este análisis, el más riguroso, tiene como propósito determinar (i) si la distinción prevista en la medida analizada persigue una finalidad imperiosa, urgente o inaplazable; (ii) si dicha distinción es efectivamente conducente para lograr esa finalidad; (iii) si la distinción es necesaria, en el sentido de que es el medio menos gravoso para lograr con el mismo nivel de eficacia la finalidad perseguida; y (iv) si es proporcional en sentido estricto, es decir, si los

---

<sup>25</sup>Ver sentencia C-115 de 2017.

<sup>26</sup> Ver, entre otras, sentencias C-104 de 2016 y C-534 de 2016.

<sup>27</sup> Ver sentencia C-673 de 2001.

beneficios de adoptar la medida analizada exceden las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

28. En cada caso deberá el juez valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio, de acuerdo con los criterios jurisprudencialmente establecidos.

**E. EXIGENCIA DE TÍTULO PROFESIONAL, EN ESPECIAL PARA LA PROFESIÓN DE LA ABOGACÍA, Y LA NECESIDAD DE GARANTIZAR LA IDONEIDAD DE QUIENES EJERCEN LA PROFESIÓN DE ABOGADOS. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

29. Esta Corte, a través de diversos pronunciamientos<sup>28</sup>, ha tenido oportunidad de referirse al papel que cumple el abogado en el Estado Social y Democrático de Derecho, así como también a la importancia del control que respecto del ejercicio de esa profesión deben llevar a cabo las autoridades públicas. Sobre el particular, este Tribunal ha explicado que, dentro de los parámetros que enmarcan el ejercicio de la profesión, el abogado ejerce su labor, principalmente y de manera general, en dos escenarios o frentes diferentes: (i) por fuera del proceso, a través de la consulta y asesoría en favor de quien se lo solicite; y (ii) dentro del proceso o juicio, mediante la representación judicial en favor de aquellos que son requeridos o acuden a la administración de justicia para resolver sus controversias.

30. En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha establecido que el ejercicio de la profesión de abogado va más allá del litigio, pues abarca, por ejemplo, el cumplimiento de funciones judiciales – en los cargos de Juez de la República, Magistrado de Tribunal y Magistrado de las Altas Cortes –, la asesoría jurídica, la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas, y el desempeño del cargo de notario<sup>29</sup>. En tal dirección, “*son muchas las actividades comprendidas en ese ejercicio*”<sup>30</sup> profesional, pues “*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*”<sup>31</sup>.

31. Acorde con ello, la Corte Constitucional ha subrayado que, en desarrollo de esas actividades, la profesión de abogado está llamada a cumplir una función social, “*pues se encuentra íntimamente ligada a la búsqueda de un orden justo y al logro de la convivencia pacífica, en razón a que el abogado es, en gran medida, un vínculo necesario para que el ciudadano acceda a la*

---

<sup>28</sup> Ver, entre otros, sentencias C-290 de 2008, C-398 de 2011 y C-398 de 2015.

<sup>29</sup> CE, Sec. Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P. Jorge Penen del Tieure, sentencia del 1 de octubre de 1992. Rad. 0676

<sup>30</sup> CE, Sec. Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P. Luis Eduardo Jaramillo Mejía, sentencia del 18 de abril de 1997. Rad. 1628

También lo reconoció así la Sala de Asuntos Constitucionales de la Corte Suprema de Justicia, en el pronunciamiento del 24 de noviembre de 1977.

<sup>31</sup> CE, Sec. Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P. Filemón Giménez Ochoa, sentencia del 4 de junio de 2009. Rad. 73001

*administración de justicia*”<sup>32</sup>. En sentido similar, la Corte de Suprema de Justicia<sup>33</sup> y el Consejo de Estado<sup>34</sup> han destacado que el abogado cumple un rol determinante en la sociedad. De esta forma, 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.

32. En razón a la misión o función social que están llamados a cumplir, los abogados se encuentran sometidos a ciertas reglas éticas que se materializan en conductas prohibitivas con las que se busca asegurar la probidad u honradez en el ejercicio de la profesión y la responsabilidad frente a los clientes y al ordenamiento jurídico. De esta forma, en desarrollo del artículo 26 de la Constitución<sup>35</sup>, es claro que *“las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”* y adicionalmente prevé que *“la ley podrá exigir títulos de idoneidad”* y que *“las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones”*. Puesto que la *“delimitación de cada uno de estos componentes no se agota en la norma constitucional”*, la Carta le reconoce al legislador un margen de configuración para regular cada actividad. En el mismo sentido, en el artículo 95 del mismo ordenamiento Superior, se les impone a los ciudadanos el deber de respetar los derechos ajenos y ejercer responsablemente los propios, consagrando también la obligación ciudadana de colaborar con la administración de justicia.

33. Sobre este particular, la jurisprudencia ha expresado que, en la atención debida al cliente, la labor del abogado no se limita a resolver problemas de orden técnico, sino que su actividad va más allá, proyectándose también en el ámbito de lo ético, de modo que la regulación de su conducta por normas de ese carácter no implica una indebida intromisión en el fuero interno de las personas. Ello es así, justamente, porque la conducta individual del abogado se encuentra vinculada a la protección del interés general o común, de manera que el ejercicio inadecuado o irresponsable de la profesión, puede proyectarse negativamente sobre la efectividad de diversos derechos fundamentales de terceros, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia, así como también, poner en entre dicho la vigencia de principios constitucionales de interés general, orientadores de la función jurisdiccional, tales como la eficacia, la celeridad y la buena fe.

---

<sup>32</sup> Ver sentencia C-328 de 2015.

<sup>33</sup> CSJ, SC Laboral, M.P. Luis Gabriel Miranda Buelvas, sentencia del 13 de junio de 2018. Rad. 7863.

<sup>34</sup> CE, Sec. Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P. Filemón Giménez Ochoa, sentencia del 4 de junio de 2009. Rad. 73001

<sup>35</sup> Cabe agregar que la norma contenida en el artículo 26 de la Constitución, no es nueva. Tiene su antecedente en el artículo 39 de la Constitución anterior, correspondiente al artículo 15 del acto legislativo No. 1 de 1936, que en sus incisos primero y segundo disponía: " Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. Reforma constitucional que, a su vez, posiblemente tuvo su origen en el artículo 1 de la ley 67 de 1935, que estatuyó: " El ejercicio de la profesión de médico, abogado, ingeniero y sus semejantes, constituye una función social".

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<sup>36</sup> y con eso, el examen funciona como un pre-requisito de ingreso al ejercicio de la profesión que asegura unos conocimientos básicos.

37. Cabe resaltar que los controles al ejercicio profesional del abogado no obedecen exclusivamente al margen de configuración del legislador en Colombia en efecto, la regulación y existencia de exámenes de idoneidad es relativamente común. La Unión Europea, por ejemplo, cuenta con *“enfoques normativos nacionales relativos a los abogados [que] son bastante uniformes en todos los Estados miembros, en el sentido de que la profesión está regulada mediante reservas de actividad y título protegido en todos los Estados*

---

<sup>36</sup> 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  
Disponble en internet desde: <http://www.jstor.org.ezproxyegre.uniandes.edu.co:8888/stable/43861009>

*miembros*<sup>37</sup>. Dicha reserva se manifiesta en la tendencia general de exigir la colegiatura obligatoria, son contados los Estados que no la requieren; Malta es uno de ellos<sup>38</sup>. Lo anterior no implica que el título de abogado despliegue los mismos efectos en todos los Estados miembros, pues, ciertamente, las modalidades de ejercicio profesional varían. En Inglaterra, por ejemplo, existen las *subprofesiones* jurídicas de “*solicitor*”<sup>39</sup> y “*barrister*”<sup>40</sup>, y dentro de las *lex artis* de cada una se prohíbe el ejercicio de las funciones propias de la otra<sup>41</sup>.

Esta división de las labores jurídicas, en dos carreras independientes, ha permitido litigios de mejor calidad y preparación, beneficiando como resultado a los jueces; los “*barristers*”, con su formación, especialidad y preparación actúan como el guardián – *gatekeeper* – de las Cortes<sup>42</sup>. Alemania, también tiene controles estrictos, los cuales más allá de la exigencia académica de las facultades de derecho alemanas, después de cuatro años de estudios los estudiantes deben presentar un primer examen de Estado para recibir la certificación de “juristas”; título que les permite ejercer algunas labores jurídicas, más no litigar, ni tampoco ejercer funciones judiciales o notariales. Para ejercer dentro de las tres subprofesiones anteriores, los “juristas” alemanes deben prestar pasantías o prácticas durante cuatro semestres y posteriormente, presentar un segundo examen de Estado.

38. En el caso de Estados Unidos, existe la ABA – *American Bar Association* – (por sus siglas en inglés), la cual nació del interés por regular la profesión jurídica y se trata de colegiaturas privadas que ejecutan ese control<sup>43</sup>. La acreditación que provee la ABA está compuesta por la culminación de

<sup>37</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0820&from=ES>

<sup>38</sup> Delegación de Bruselas, Abogacía Española. (2013). *Colegiación obligatoria y funciones de las abogacías de los Estados miembros de la Unión Europea*. Disponible en internet desde: <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2013/06/Informe-comparado-Colegiacion-estructura-y-funciones-abogacia-UE27-ok.pdf>  
Ver también: E-Justice, Malta (2016). Disponible en internet desde: [https://e-justice.europa.eu/content\\_legal\\_professions-29-MT-es.do?clang=es](https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-MT-es.do?clang=es)

<sup>39</sup> Los “*Solicitors*” se dedican a prestar los servicios jurídicos de asesoramiento, y representación. Tienen su colegiatura obligatoria en el *Law Society*. Sus servicios profesionales parten de la comunicación directa con sus clientes, la elaboración de documentos jurídicos (MOU’s, LOI’s, contratos, etc.), la negociación y supervisión de distintas modalidades de acuerdos y algunas representaciones, menores, ante los tribunales de primera instancia.

<sup>40</sup> La educación jurídica de los “*Barristers*” se centra en la representación de sus clientes antes en los tribunales superiores. Quienes ejercen esta subprofesión del derecho dedican un margen de tiempo a la investigación y a la ampliación de conocimiento técnico. Tienen su colegiatura obligatoria en el *Bar CoUncil*. La mayoría de los jueces en Inglaterra y Gales se forman como “*Barristers*”.

<sup>41</sup> Frank H. Stephen and James H. Love (1999). *Regulation of the Legal Profession*. University of Strathclyde, Glasgow, United Kingdom, pp. 1006. Disponible en internet desde: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45768994/5860book.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1554219009&Signature=hRiRbdewH%2FJIVUWzOPHjcdxpkE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DRegulation\\_of\\_the\\_Legal\\_Profession.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45768994/5860book.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1554219009&Signature=hRiRbdewH%2FJIVUWzOPHjcdxpkE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DRegulation_of_the_Legal_Profession.pdf)

<sup>42</sup> Amelia Fletcher. *The Liberal Professions – Getting the Regulatory Balance Right* [pp. 51 – 73] en: *European Competition Law Annual 2004: The relationship between Competition Law and the (Liberal) Professions* (2006). Ed. Ehlermann and Atanasiu. USA, Portland: *Hart Publishing*. pp. 55.

<sup>43</sup> Sobre este punto, hay una creencia común de que existe una única ABA en los Estados Unidos. Lo que debe entenderse es que la ABA opera en todos los estados de EEUU y en cada uno de estos varían los códigos de conducta o ética profesional, por lo cual los requisitos y exámenes para ser abogado en Florida, California o Nueva York, varían. En este orden, Coquilliet y Kimbal (2015), reconocen que la ABA está dividida en diferentes ramas y en jerarquías profesionales. Ver: Daniel R. Coquilliet and Bruce A. Kimball, (2015). *On the Battlefield of Merit: “The English and Continental Roots of American Legal Education”*. Harvard University Press. Disponible en internet desde: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1c84drq>

requisitos académicos, un examen de acreditación, y un test sobre las aptitudes morales y éticas – los candidatos deben mostrar rasgos de personalidad como honestidad, compromiso y diligencia<sup>44</sup> –. Para algunos, este tipo de requisitos son barreras de entrada al ejercicio profesional, sin embargo, el valor simbólico de estos elementos dentro de la cultura jurídica de los Estados Unidos es fundamental. En últimas, el control sobre las responsabilidades profesionales se plasma en múltiples medidas: exámenes que habilitan el ejercicio profesional, organizaciones de investigación y sanción de las infracciones disciplinarias, y además, medidas no disciplinarias para abordar y resarcir las inquietudes y solicitudes de los clientes<sup>45</sup>.

39. En este orden de ideas, es dado afirmar que existen múltiples formas de ejecutar la función de regulación del Estado en lo que respecta el ejercicio profesional del derecho<sup>46</sup>. Más allá de culminar los estudios jurídicos, para ejercer como abogado existen, según la jurisdicción de la que se trate, diferentes controles. En el caso colombiano, dichos esquemas podrán ser previstos por el legislador dentro de su amplio margen de configuración, así como la necesidad de regular la profesión de la abogacía en el marco del riesgo social que implica su ejercicio. Dentro del marco de posibilidades con las que cuenta el legislador, están las pruebas de idoneidad, como los exámenes de habilitación para el ejercicio profesional. Por otro, podrían regularse obligaciones de membresía a una colegiatura o asociación profesional que se encarga de regular y vigilar el desempeño de los abogados afiliados. También, el ejercicio profesional del derecho se puede seguir regulando mediante el control disciplinario, que puede ser de origen estatal – como es el caso colombiano – o de naturaleza privada. En últimas, la necesidad de mitigar la asimetría de información entre quienes demandan los servicios jurídicos y quienes los ofrecen, de la mano con el rol que cumplen los abogados en la defensa de intereses ajenos -entendido como el riesgo social que implica el ejercicio de la profesión de abogado, como es el caso de nuestro país- justifica la necesidad de imponer, y hacer cumplir, los controles que se adecuen al sistema jurídico en el que los abogados prestan sus servicios.

---

<sup>44</sup> Traducción propia de la siguiente cita, en las páginas 70 y 71: “*requirements for licensure and admission to the bar generally consist of three components: educational requirements, a licensure exam, and a test of moral character and fitness (...) requiring applicants to have such qualities as honesty, trustworthiness, diligence, and reliability*”, ver: Ver: Barney, H. (2004). *Accountability in the Legal Profession*. In Stecher B. & Kirby S. (Eds.), *Organizational Improvement and Accountability: Lessons for Education from Other Sectors* (pp. 65-84). Santa Monica, CA; Arlington, VA; Pittsburgh, PA: RAND Corporation. Retrieved from <http://www.jstor.org.ezproxyegre.uniandes.edu.co/8888/stable/10.7249/mg136wfhf.11>

<sup>45</sup> Traducción propia de la siguiente cita: “*In the legal profession, these propositions manifest themselves through a comprehensive set of regulations that control entry into the profession, mandate capacitybuilding, investigate and prosecute disciplinary infractions, and offer nondisciplinary means of addressing and redressing client concerns*”. Ver, Heather Barney. (2004) pp. 68.

<sup>46</sup> Al respecto, la Corte Suprema de Justicia estableció que “[l]a reglamentación de los profesiones constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos. Con este criterio se ha legislado en todos los países: “Para el ejercicio de algunas profesiones las instituciones de los estados civilizados exigen la prueba de idoneidad por medio de títulos universitarios o académicos. Tales son las de abogado, medico, cirujano, dentista, farmaceuta y comadrón.” CSJ, Sala Plena, sentencia de Agosto 5 de 1970. M.P. Eustorgio Sarria, citada por la sentencia C-1053 de 2001.

## F. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

40. La demanda de inconstitucionalidad que se analiza argumenta que la disposición acusada desconoce el derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución), ya que tratan de manera desigual situaciones de hecho que, en su criterio, son asimilables. De esta forma, para evaluar su constitucionalidad se tendrá en cuenta la metodología de análisis expuesta en la sección II.D anterior, con el propósito de determinar si en el presente caso existe efectivamente un desconocimiento de dicho derecho a la igualdad. Así, debe la Corte analizar primero si los grupos comparados en la acción de inconstitucionalidad son en efecto asimilables (ver *supra*, numeral 24). Este es un presupuesto indispensable pues, de no haber comparación posible, pierde relevancia la solicitud de tratamiento igual.

### Criterio de comparación, afectación *prima facie* del derecho a la igualdad

41. Al respecto, conviene recordar que la norma que se analiza establece que el requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, al que se refiere la Ley 1905 de 2018 en su artículo 1º, se aplicará a quienes inicien la carrera de derecho después de la promulgación de dicha ley. Este requisito de idoneidad consiste en la certificación de la aprobación de un examen de Estado que debe realizar el Consejo Superior de la Judicatura, en forma directa o a través de la contratación de una institución de educación superior acreditada en alta calidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de dicha ley. Así mismo, el párrafo 2º del artículo 1º señala que el Consejo Superior exigirá la certificación de la aprobación del examen de Estado, para la expedición de la tarjeta profesional de abogado, y que este documento es necesario únicamente para ser representante de una persona natural o jurídica en cualquier trámite que requiera la actuación de un abogado.

42. En este sentido, el requisito establecido en la Ley 1905 de 2018 tiene incidencia en la expedición de la tarjeta profesional de quienes inician la carrera de derecho con posterioridad a la promulgación la ley, y cuya habilitación concierne únicamente en la representación dentro de los trámites que requieran la intervención de un abogado. En este caso, la norma establece el requisito únicamente para estudiantes que inicien sus estudios en derecho, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley, dejando por fuera a quienes: (i) ya obtuvieron el título y tarjeta profesional; (ii) culminaron su plan de estudios y están a la espera de grado; y (iii) quienes iniciaron sus estudios antes de la promulgación de la ley. Como resultado, *prima facie* observa la Sala que existe *tertium comparationis* y que se podría crear con la norma demandada una afectación al derecho a la igualdad, entre las personas que se encuentran en diferentes etapas de la formación académica en derecho.

43. De esta forma, resalta la Sala que los abogados que ya se encuentran habilitados para ejercer la profesión – quienes ya tienen tarjeta profesional – no son comparables con aquellos que se encuentran estudiando. Respecto de

quienes ya obtuvieron su tarjeta profesional, como título habilitante, se deben adoptar medidas distintas que garanticen sus derechos y situaciones jurídicas ya consolidadas, y sería desproporcionado soportar la carga de aprobar un examen adicional, para lograr la continuidad en el ejercicio de la profesión. Para este grupo de individuos, el legislador dispuso de una serie de medidas menos lesivas, de forma tal que se garantice la idoneidad de dichos profesionales. En el mismo sentido, es importante resaltar que el ordenamiento jurídico antes de la expedición de la Ley 1905 de 2018, ya preveía ciertas normas que permitían velar por la idoneidad de los profesionales del derecho, relativos a la verificación de las condiciones de calidad de los programas de derecho, pruebas estatales, preparatorios, monografías, entre otros, por lo que aquellos profesionales ya acreditados cumplieron con los requisitos de idoneidad establecidos en la normatividad que les era aplicable.

44. Ahora bien, respecto del grupo de aquellos que no han obtenido aún habilitación para ejercer la profesión, es decir, quienes se encuentran en diferentes momentos de los estudios en derecho o quienes no hubiesen obtenido aun su tarjeta profesional, es importante considerar, primero, que no asiste duda alguna respecto de la decisión de aplicar el requisito habilitante para aquellos estudiantes que inicien la carrera de derecho después de la promulgación de la Ley 1905 de 2018. No obstante, respecto de aquellos estudiantes que cursaren sus estudios o quienes, cumplidos los requisitos institucionales de grado, no hubiesen obtenido su habilitación, la Corte reitera que el grupo de estudiantes es susceptible de comparación. Dicho en otras palabras, existe *tertium comparationis* entre todas las personas susceptibles de ser clasificadas como estudiantes de derecho y que no hubiesen obtenido su tarjeta profesional. En este sentido, considera la Sala que la demanda aquí analizada se basó en una interpretación razonable de la norma a la luz de la Constitución.

#### Intensidad del juicio de igualdad

45. Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde a la Sala determinar si, a la luz de las disposiciones acusadas, se encuentra constitucionalmente justificada la diferencia de trato entre los estudiantes de derecho que: (i) iniciaron su formación académica con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018; (ii) los que, de manera concomitante a la promulgación de la ley antedicha, cumplían requisitos de grado, pero no tenían tarjeta profesional; y (iii) quienes comenzaron sus estudios después del 28 de junio de 2018<sup>47</sup>. En otros términos, debe analizarse si dichas situaciones son a tal punto asimilables que ameritan un tratamiento idéntico.

46. De modo que se requiere determinar la intensidad del juicio a aplicar, que en el caso concreto habrá de corresponder a un juicio de intensidad intermedio (ver supra, numeral 27.b ) por las siguientes razones:

---

<sup>47</sup> Fecha de promulgación de la Ley 1905 de 2018.

- a. La medida a estudiar hace parte del margen de configuración del legislador, quien es competente para proferir regulaciones de las profesiones y oficios que implican un riesgo social. De hecho, el propio artículo 26 de la Carta señala, entre otros aspectos, que “*las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social*” y adicionalmente prevé que “*la ley podrá exigir títulos de idoneidad*” y que “*las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones*”. Puesto que la “*delimitación de cada uno de estos componentes no se agota en la norma constitucional*”, en esa medida, la Carta le reconoce al legislador un margen de configuración para regular cada actividad, en especial la profesión de abogado (ver *supra*, sección II.E).
- b. No obstante lo anterior, se advierte, *prima facie*, que la diferenciación afecta el goce de un derecho fundamental. Visto que la diferencia, entre el conjunto comparable, opera desde un criterio: la fecha de entrada en vigencia de una norma. Momento a partir del que los estudiantes que ingresen a estudiar derecho deben presentar un examen de Estado como requisito habilitante para el ejercicio de la profesión, en algunos casos específicos, lo cual podría configurarse en una limitación al derecho a escoger libremente profesión u oficio, lo cual podría resultar potencialmente discriminatorio<sup>48</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala procederá a realizar el examen sobre la licitud de la medida, el cual tiene como propósito analizar si la distinción creada en la norma demandada persigue una finalidad constitucional importante, y establecer si el medio elegido es efectivamente conducente para alcanzar la finalidad identificada.

### Juicio intermedio de igualdad

#### (i) *Finalidad constitucionalmente importante*

47. En relación con el análisis relativo a **si la distinción creada en las normas demandadas persigue un propósito constitucionalmente importante**, manifiesta la Sala que de conformidad con lo evidenciado en los antecedentes legislativos del proyecto de ley correspondiente a la norma acusada<sup>49</sup>, la misma reconoce que el objetivo fundamental del abogado es “*colaborar en la defensa del valor de la justicia...*”<sup>50</sup>. En este sentido, se destacaron varios aspectos que dan cuenta de la función social del abogado<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Ver sentencias: T-948 de 2008, T-698 de 2012, C-534 de 2016, C-104 de 2016, C-115 de 2017.

<sup>49</sup> El proyecto de ley de la norma acusada se tramitó en el Congreso de la República bajo el número 95 de 2016 en Senado y 312 de 2017 Cámara. Ver Gaceta número 646 del 19 de agosto de 2016.

<sup>50</sup> Ello, en el contexto de su intervención en los diferentes conflictos judiciales y extrajudiciales, la función pública, la magistratura, la enseñanza y la investigación. Ver Gaceta número 646 del 19 de agosto de 2016.

<sup>51</sup> Como sustento de ello, se expuso que el abogado es el profesional específicamente preparado en cuestiones jurídicas que puede ofrecer un enfoque adecuado a los problemas que presenten los ciudadanos, llevar su representación al interior de un litigio, y ejercer una función preventiva, en virtud de la cual, con un adecuado

De esta manera, se señaló que, si bien la abogacía se ejerce de forma libre en los términos del artículo 26 de la Constitución, el riesgo social que entraña su ejercicio implica para el Estado el deber de garantizar la idoneidad del mismo<sup>52</sup>. Estos antecedentes legislativos muestran como en el Congreso se identificaron necesidades regulatorias respecto de la habilitación y acreditación de la idoneidad de los abogados, lo cual quedó plasmado en el texto del artículo 1 de la norma.

48. Resalta la Corte que el legislador al prever normas que acreditan la idoneidad de los abogados, permite trabajar y aunar esfuerzos para mejorar la formación de los jóvenes estudiantes que pueden beneficiarse de una formación disciplinar e interdisciplinar, como la formación ética. Siendo así, es fundamental que se siga buscando garantizar la idoneidad técnica y ética de quienes ejercen la profesión jurídica, de forma tal que se recupere el valor ético del ejercicio profesional, se recupere su sentido público y se fomente el compromiso de los juristas con la justicia y con el Estado de derecho. La calidad y la probidad de los juristas son indispensables para el buen funcionamiento de la justicia y para la protección de otros derechos ciudadanos. De manera que la finalidad de medida se enmarca en los términos de la Constitución, pues el legislador actuó dentro del marco del principio de configuración y, además, el objeto de ésta no es contrario a la Carta.

49. Ahora bien, con relación a la **importancia de la finalidad señalada**, esta Corte ha precisado que el fin será importante cuando “*promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver*”<sup>53</sup>. Sobre este punto, como se mencionó anteriormente la jurisprudencia reconoce que existe un riesgo social asociado al ejercicio de la profesión jurídica pues los abogados tienen un papel cuando se imparte justicia, apoyan de manera decisiva en la configuración del ordenamiento jurídico y son los principales responsables de su efectivo cumplimiento. Sobre este punto, en particular, la Corte ha establecido que:

*“la labor del abogado no se limita a resolver problemas de orden técnico, sino que su actividad va más allá, proyectándose también en el ámbito de lo ético (...) [su] conducta individual (...) se encuentra vinculada a la protección del interés general o común, de manera que el ejercicio inadecuado o irresponsable de la profesión, puede proyectarse negativamente sobre la efectividad de diversos derechos*

---

asesoramiento y redacción de los contratos y documentos, puede evitar los pleitos o juicios. Ver Gaceta número 646 del 19 de agosto de 2016.

<sup>52</sup> En este orden de ideas, se consideró la existencia del deber ineludible del Estado en garantizar a sus ciudadanos que sus gestores o apoderados cuenten con los conocimientos mínimos para asumir responsable y éticamente la defensa de sus intereses, que encuentra además su justificación en datos concretos como las estadísticas de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por abogados sancionados por falta a la ética profesional, en las que se evidencia que ello ocurre en muchas ocasiones por vacíos en su formación; y de las estadísticas del Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia en las cuales se evidencia que la línea de producción de tarjetas profesionales entre el año 1996 a 2016 aumentó considerablemente, de lo que se deduce que año a año ingresan y seguirán ingresando una gran cantidad de abogados sin ningún control académico concreto por parte del Estado.

<sup>53</sup> Ver sentencia C-673 de 2001, reiterada por la sentencia C-028 de 2019.

*fundamentales de terceros, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia, así como también, poner en entre dicho la vigencia de principios constitucionales de interés general, orientadores de la función jurisdiccional, tales como la eficacia, la celeridad y la buena fe*<sup>54</sup>.

50. Adicionalmente, la libertad de ejercer profesión u oficio, con los límites reconocidos expresamente en el artículo 26 de la Carta, de la mano del riesgo social que implica el ejercicio profesional del derecho, ponen en evidencia también que, a la luz de la Constitución de 1991, la probidad y el buen desempeño profesional del abogado son elementos determinantes para la garantía de otros derechos como el acceso a la administración de justicia.

51. Asimismo, la importancia también se manifiesta en que los exámenes, en condiciones como las de este caso, actúan como requisitos que permiten clasificar los méritos y calidades de los futuros profesionales. Con ello, el examen le permite al Estado, con base en criterios de objetividad e imparcialidad, determinar las capacidades, preparación, rigor académico y aptitudes de los profesionales en derecho que aspiran a representar los intereses de terceros. En este sentido, el resultado del examen, como elemento objetivo, mitiga las consideraciones subjetivas y las influencias de cualquier otra naturaleza<sup>55</sup>.

52. De esta forma, concluye la Sala que los requisitos de acceso objeto de la demanda persiguen una finalidad constitucional importante, no prohibida sino promovida por la Constitución, en la medida que el legislador en el marco de su amplio margen de configuración estableció unos requisitos para el ejercicio profesional a los egresados en derecho, con el objetivo de proteger el interés general involucrado en el ejercicio de dicha profesión, mitigar el riesgo social que de ésta se deriva, y reconocer ciertas potestades a las abogadas según sus aptitudes, capacidades y preparación<sup>56</sup>.

(ii) *El medio elegido es efectivamente conducente para alcanzar la finalidad identificada*

53. Ahora bien, observa la Sala que la disposición demandada se refiere expresamente a la aplicación irretroactiva de la norma. De esta forma, le corresponde a la Corte determinar si dicha medida es efectivamente conducente para alcanzar la finalidad identificada, lo cual comienza por entender si dentro del grupo de comparación existen situaciones jurídicas consolidadas o expectativas legítimas, en cabeza de los estudiantes de derecho o aquellos que no han obtenido el título habilitante, en relación con el ejercicio de la profesión de abogado.

---

<sup>54</sup> Ver sentencia C-328 de 2015.

<sup>55</sup> Ver, entre otras, sentencias SU-539 de 2012, C-211 de 2007, T-380 de 2005 y T-470 de 2007.

<sup>56</sup> Ver sentencia C-1053 de 2001.

54. En primer orden, debe rescatarse que el legislador fue enfático en que no se debían afectar las situaciones jurídicas preexistentes a la expedición de dicha ley. Como resultado, la norma dispone que la exigencia del requisito habilitante solamente operara para quienes ingresaron a cursar sus estudios de Derecho después de la promulgación de la Ley 1905 de 2018<sup>57</sup>. De la misma forma, en las observaciones hechas por los demás miembros del Senado, en el curso del trámite de esta norma, se dijo que su aplicabilidad a quienes comenzaran a estudiar derecho después de su promulgación, implicaba que “*no se altera*” ni se “*cambian las reglas de juego*” a quienes ya se encontraban cursando la carrera para obtener el título de abogados<sup>58</sup>.

55. La Corte en su sentencia C-606 de 1992 se refirió específicamente al caso de derechos adquiridos en profesión y oficio. Empezó por definir que la teoría clásica de los derechos adquiridos surge fundamentalmente para defender derechos subjetivos de las personas frente a la expedición de nuevas leyes que puedan lesionarlos. En dicha sentencia, se hizo referencia a la sentencia de 7 de octubre de 1977, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en efecto en la parte relevante dice la sentencia: “*1o. Posteriormente se dictó la Ley 67 de 1935 que, como se transcribe en la consulta, modificó sustancialmente en su artículo 11 la reglamentación de la homeopatía contenida en la Ley 35 de 1929, desde luego que con observancia “a partir de la vigencia” para no lesionar los derechos o situaciones originados en favor de personas al amparo de dicha Ley 35 de 1929, que resultaría contrario al principio de la irretroactividad de los efectos y al artículo 30 de la Constitución Nacional que los reconoce de manera indudable*”.

56. Por tanto, cuando se habla de derechos fundamentales y en particular del derecho a escoger profesión u oficio, el momento en que el derecho debe ser protegido, frente al evento del tránsito legislativo, coincide con aquel en que se han cumplido las hipótesis fácticas de la ley anterior, de tal modo que pueda hablarse de una situación jurídica consolidada. Según esto, el derecho a ejercer una profesión u oficio, que se fundamenta en el derecho al trabajo, se adquiere con el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley. Entonces, se adquiere el derecho a ejercer una profesión que requiera de cualificación académica por el solo hecho de adquirir el título que acredite los estudios correspondientes conforme a las disposiciones legales o reglamentarias.

57. Frente a esto, las personas que iniciaron sus estudios en derecho antes de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018, comenzaron a estudiar en un momento en el que no existía un examen de Estado como requisito habilitante para representar personas, naturales o jurídicas, en los trámites en los que la ley

---

<sup>57</sup> Ver Gaceta número 824 del 03 de octubre de 2016. En este mismo informe se relacionan las estadísticas citadas en la exposición de motivos sobre los abogados sancionados por faltas contra la ética profesional. En sustento de sus afirmaciones, expuso además que la aplicación de este tipo de pruebas es común en otros países, donde se aplican por el Estado o por los mismos abogados, a través de colegios.

<sup>58</sup> *Ibíd.*

exige un abogado. Siendo así, los estudiantes de derecho en las condiciones antedichas tienen una expectativa legal simple: la habilitación para el ejercicio profesional con la aprobación de los requisitos académicos exigidos por su universidad, al momento de ingreso a la carrera de derecho, o de obtener o haber obtenido los requisitos de grado y dar trámite a la obtención de la tarjeta profesional de abogado con base en los requisitos a la fecha en la que obtuvieron su diploma de grado. De esta forma, para la Corte resulta claro que la aplicación irretroactiva de la norma, en el caso en cuestión, fue una decisión adoptada dentro del marco de configuración legislativa, que, por lo demás, creó una cautela de transitoriedad. La antedicha previsión del legislador intenta proteger situaciones jurídicas consolidadas frente a la nueva ley<sup>59</sup>.

58. La interpretación antedicha no pretende desconocer la potestad del legislador para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones, como es el caso de la abogacía. Según se explicó en la sentencia C-220 de 2017, el derecho del artículo 26 Superior está más ligado al derecho a ejercer la profesión o actividad que al derecho a escoger profesión. Esta es una diferencia importante, porque es en la esfera del ejercicio en donde el abogado se proyecta en los derechos de los demás ciudadanos, y donde puede verse comprometido, eventualmente el interés social. Por lo cual, es una forma de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica, así como una manera de acreditar la preparación académica y científica.

59. Siendo así, la Corte resalta que el principio de irretroactividad, en el presente caso, busca proteger las situaciones jurídicas consolidadas, con relación a la habilitación para el ejercicio profesional, de quienes comenzaron a estudiar derecho antes de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018.

60. Ahora bien, en la medida en que el requisito de idoneidad debe ser aplicable a todas las personas que inician sus estudios de la carrera de derecho después de la fecha de promulgación de la ley, la Sala resalta que la finalidad de la norma demandada obedece al interés general de formar nuevas generaciones de abogados probos, competentes y preparados (ver supra, numerales 47 a 52). Además, en línea con la sentencia C-744 de 1998, reconoce que de conformidad con el artículo 26 Superior, la ley puede exigir títulos de idoneidad, de forma tal que se asegure el interés colectivo, el cual puede verse afectado por falta de niveles mínimos de preparación y formación académica en quien ofrece sus servicios profesionales.

61. De esta forma, considera la Sala que dentro del grupo que no ha obtenido habilitación para ejercer la profesión, la Sala debe analizar la situación de los estudiantes que han acreditado los requisitos de grado, pero carecen de título y

---

<sup>59</sup> La sentencia C-034 de 1997 precisó la Corte que no se podía hablar de derechos adquiridos cuando el interesado no había cumplido todavía con todos los requisitos necesarios para obtener el respectivo derecho. En esas situaciones se configuraba apenas una expectativa legal, la cual no es cubierta por la prescripción acerca de los derechos adquiridos. De esta forma, en el caso de quienes no han cumplido aún con los requisitos materiales exigidos por la ley estaremos, no frente a un derecho adquirido, sino frente a una mera expectativa legal, vale decir a un posible derecho futuro o pendiente.

quienes se matricularon antes de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018 pero aún se encuentran cursando sus estudios. Para la Sala, estos dos grupos de personas no pueden recibir el mismo tratamiento de quienes comenzaron su carrera de derecho conociendo, *ex ante*, la nueva exigencia legal. Lo anterior, se soporta en tres razones.

62. Primero, igualar a todos los estudiantes desconocería la intención del legislador y con ello, se afectan dos garantías fundamentales: el principio democrático (artículo 1 Superior) y la separación de poderes (artículo 113 de la Constitución). Si en el curso de la deliberación plural, representativa y participativa no se buscó “*cambiar las reglas de juego*” (ver *supra*, numeral 54) no le corresponde al juez constitucional ampliar el sentido del contenido normativo debatido y aprobado por el legislador<sup>60</sup>. Más aún, cuando las limitaciones de tiempo y modo están dentro de la facultad de configuración legislativa. Para la Corte, como ya se mencionó anteriormente la norma acusada busca respetar las situaciones jurídicas consolidadas de quienes empezaron a estudiar derecho antes de la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018.

63. En segundo lugar, el examen de Estado debe definir una metodología y las competencias, aptitudes y criterios académicos y personales a evaluar. Lineamientos que, de alguna manera, deberán incidir en las formaciones jurídicas, y le corresponderá a las Universidades velar por la formación de profesionales que mitiguen el riesgo social inherente al ejercicio de la abogacía y, como resultado, deberán desarrollar, mientras estudian, las competencias para satisfacer el requisito de idoneidad. En esta medida, exigir el examen de Estado a todos los estudiantes de derecho, sin distinción con base en la época en la que comenzaron sus estudios, generaría una carga desproporcionada para quienes comenzaron antes de la promulgación de la Ley 1905 de 2018, por cuanto, cuando dieron inicio a su educación jurídica ni ellos, como estudiantes, ni sus facultades, como responsables de su formación, contaban con los criterios que actualmente exige el legislador y que debe desarrollar y plasmar en el examen el Consejo Superior de la Judicatura. Lo anterior requiere entender que tanto las instituciones de educación superior, como sus estudiantes, deberán adaptarse a esta nueva regulación y por ello, resulta desproporcionado exigir el requisito de habilitación a las personas que actualmente son estudiantes de derecho, pero su formación académica no se ha desarrollado con observancia del enfoque que la nueva legislación exige. Es este grupo de profesionales en desarrollo los que el legislador buscó proteger con la irretroactividad de la norma acusada.

64. Por lo cual, no puede la ley, sin afectar la seguridad jurídica, tener el alcance de modificar la relación estudiante – universidad establecida cuando éste decidió matricularse en el programa de derecho. Una aproximación diferente, desconocería la exteriorización de voluntad que ocurrió cuando el estudiante, conociendo los requisitos aplicables para obtener el título profesional, se matriculó, ingresó al programa, cursa sus estudios, y obtuvo su

---

<sup>60</sup> Ver sentencia C-115 de 2017.

título de grado pendiente de cumplir un trámite de forma para obtener su tarjeta profesional. Esto último encuentra su sustento constitucional en la libertad del artículo 26 Superior, que aunque encuentra limitaciones constitucionales, como los títulos de idoneidad, la aplicación de sus límites debe reconocer la desventaja en la que se encuentran quienes iniciaron sus estudios, y escogieron el ejercicio de determinada profesión, con base en unas normas legales vigentes que determinaban en su momento los requisitos habilitantes para poder ejercer la profesión, por lo que mal haría la Corte en desconocer dichos requisitos que prevenían de una u otra forma la verificación de cumplimiento de la idoneidad de los profesionales del derecho.

65. Lo anterior no implica, de ninguna manera, que las universidades no puedan cambiar su *curriculum* académico o pensum, pues en desarrollo de la autonomía universitaria como garantía institucional lo pueden hacer (artículo 69 Superior). Con esto en mente, las instituciones de educación superior tienen principalmente dos potestades que vale la pena recordar. Por un lado, definir la dirección ideológica, facultad dentro de la que la universidad, por ejemplo, señala el plan de estudio, los métodos y sistemas de investigación<sup>61</sup>. Por el otro, las universidades definen su propia organización interna en lo relativo, por mencionar algunas cosas, a la administración, ejecución presupuestal, selección y formación de docentes, y adopción de reglamentos internos. Siendo así, la primera de las potestades permite definir, con independencia y autonomía, el pensum académico, el cual, en todo caso, deberá apuntar a que sus egresados titulados como abogados, además de acreditar los requisitos académicos internos, puedan satisfacer los requisitos de idoneidad que establezca la ley. Esta segunda parte, relativa al examen de Estado como introducción legal novedosa, requiere adoptar medidas internas; tal situación también la reconoció el legislador, al optar por la irretroactividad de la ley.

66. En tercer lugar, el artículo 229 de la Constitución ha dejado también en manos del legislador atribuciones suficientes para señalar los casos en que puede cualquier persona acceder a la administración de justicia sin la representación de un abogado. Por lo cual, de la Constitución no se deriva una regla que autorice a quien ha terminado sus estudios de abogacía para ejercer de una vez, por ese sólo hecho, en todo tipo de procesos, y para asumir en todas las instancias la representación judicial de las personas. En esta materia corresponde definir a la ley, que exige, por regla general, el título de abogado para desempeñar las funciones inherentes a la profesión, si las normas legales señalan ciertos casos en los que se requiere un nivel de preparación, tal requisito, como exigencia del legislador, deberá plasmarse en la educación y formación académica. Siendo así, con criterios preestablecidos por ley, las facultades de derecho deben formar profesionales, y proveer las herramientas en el curso de los estudios, que permitan a los estudiantes satisfacer los requisitos de idoneidad.

---

<sup>61</sup> Sentencia T-310 de 1999, reiterada por T-141 de 2013.

67. En esta orden de ideas, se observa que en desarrollo de la competencia constitucional otorgada, no sería admisible exigir la aprobación del examen de Estado a estudiantes que se encontraran cursando sus estudios de derecho, o que no hubiesen obtenido la habilitación para su ejercicio al momento de promulgación de la ley, pues no solo desconoce el principio democrático, al exceder el ámbito de aplicación normativo que pretendía el legislador, sino que configuraría una medida potencialmente discriminatoria para las personas cuya formación académica está en curso pero no se ha estructurado para responder a las exigencias actuales del legislador. El principio de igualdad impone que quienes se sometan a un escrutinio académico dirigido a evaluar sus competencias y aptitudes reciban una formación que permita aprobar el examen, y con ello, exige una formación en igualdad de condiciones.

68. Como consecuencia, la Sala encuentra el examen de Estado es un mecanismo que permite evaluar y verificar las aptitudes académicas del futuro profesional en derecho. En ese orden, exige una formación académica que deben reunir los estudiantes que iniciaron sus estudios después de la promulgación de la Ley 1905 de 2018. Para la Sala, el examen de Estado es un medio constitucionalmente permitido, pues asegura unos conocimientos transversales a la formación profesional de los abogados y con base en estos, permite habilitar el ejercicio profesional en los casos específicamente mencionados.

69. Ahora bien, la efectiva conducencia no puede analizarse en abstracto pues *“requiere demostrar, con cierto grado de certeza, que las medidas resultan aptas para alcanzar dichos fines”*<sup>62</sup>. En el presente caso, dos razones permiten determinar que el examen de Estado cumple con el postulado antedicho. Por un lado, los exámenes de habilitación han servido en otras jurisdicciones – como Estados Unidos y Alemania – para mitigar deficiencias académicas y con ello, filtrar los estudiantes que no tienen los conocimientos básicos para el adecuado desempeño profesional. Un examen, naturalmente, exige preparación y rigor, y por esa razón, es una herramienta que obliga al estudiante de derecho tomador de la prueba a tener ciertos conocimientos. En esta medida, al supeditar la habilitación para representar intereses ajenos a los resultados satisfactorios del examen, se crea un filtro, de origen estatal, que garantiza criterios uniformes en relación con las exigencias para representar a las personas naturales o jurídicas en aquellos trámites en los que la ley exige un abogado.

70. De otro lado, el examen de Estado mitiga las diferencias existentes entre universidades, elimina las ideas que abundan en el mercado laboral donde se presume la idoneidad profesional por el simple hecho de ser egresado de determinada facultad de derecho. Con el resultado de un examen, se evalúan objetivamente las calidades de quien ha culminado sus estudios en derecho. En este orden de ideas, el requisito de habilitación es efectivamente conducente para habilitar a los abogados en el ejercicio profesional del derecho pues si

---

<sup>62</sup> Ver sentencia C-115 de 2017.

permite, con cierto grado de certeza, evaluar la idoneidad profesional de los egresados de la carrera de derecho.

71. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte considera que **el medio puede considerarse como efectivamente conducente para alcanzar la finalidad identificada**. En este sentido, el examen de idoneidad que se exigirá a profesionales en derecho, a partir, de la fecha de promulgación de la norma actúa como filtro de entrada al ejercicio profesional y su aprobación exige de las facultades de derecho una obligación para con sus estudiantes, pues en el margen de la libertad de cátedra universitaria deberán proveer las herramientas para que sus egresados logren acreditar el nuevo requisito que exige la ley. Con base en lo anterior, la Sala procederá a declarar la exequibilidad de la norma demandada.

### G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

72. El demandante solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, en el entendido de que el requisito de idoneidad no solo afecte a los estudiantes de las facultades de Derecho que se van a graduar o inicien sus estudios de forma posterior a la fecha de vigencia de la ley, sino también a los que ya se graduaron. De no hacerlo de esta forma, en opinión del demandante, se presentaría una vulneración al principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta.

73. La Sala Plena consideró que la demanda reunía los requisitos de aptitud requeridos por la jurisprudencia, y de conformidad con lo anterior procedió a realizar un análisis de fondo del cargo de igualdad formulado por el demandante. Para tal fin, reiteró su jurisprudencia en el juicio integrado de igualdad, dando aplicación a un juicio intermedio, al evidenciar que podría haber una presunta vulneración o afectación al goce del derecho fundamental a escoger libertad y oficio previsto en el artículo 26 Superior.

74. En el desarrollo del mencionado juicio, la Corte consideró que (i) la disposición demandada se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante; y, además, que (ii) el medio elegido por el legislador es efectivamente conducente para alcanzar dicha finalidad. En desarrollo de dichas conclusiones, la Sala Plena recordó el papel que cumple el abogado en el Estado Social y Democrático de Derecho, así como también la importancia del control que respecto del ejercicio de esa profesión deben llevar a cabo las autoridades públicas, en búsqueda del interés general y la protección de los derechos de terceros. De esta forma, en desarrollo del artículo 26 Superior (libertad de escoger profesión u oficio), en el caso de la abogacía le es dado al legislador exigir títulos de idoneidad, toda vez que, dicha profesión implica un riesgo social. Ello es así, justamente, porque la conducta individual del abogado se encuentra vinculada a la protección del interés general o común, de manera que el ejercicio inadecuado o irresponsable de la profesión, puede proyectarse negativamente sobre la efectividad de diversos derechos fundamentales de

terceros, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia, así como también, poner en entre dicho la vigencia de principios constitucionales de interés general, orientadores de la función jurisdiccional, tales como la eficacia, la celeridad y la buena fe.

75. Finalmente, en cuanto a la vigencia de la norma demandada, encontró la Corte plenamente ajustado a la Constitución el que el requisito de idoneidad sea aplicable exclusivamente a quienes inicien la carrera de derecho después de su promulgación. Lo anterior, por cuanto, al tratarse del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, las condiciones legales que modulen el ejercicio profesional deberán comprender el momento de tránsito y adaptación al que se someten las instituciones educativas de educación superior y sus estudiantes. Siendo así, el momento en que el derecho debe ser protegido, frente al evento del tránsito legislativo, coincide con aquel en que se han cumplido las hipótesis fácticas de la ley anterior, de tal modo que pueda hablarse de reconocer las condiciones de formación y educación jurídica con las que cuentan las personas que iniciaron sus estudios de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018. Como resultado, la Corte reconoció el valor de las situaciones jurídicas consolidadas de los estudiantes de derecho que cursan la carrera de derecho de manera anterior a la entrada en vigencia de la ley o que han culminado sus estudios sin que hubiesen obtenido la habilitación para ejercer la profesión de abogado.

76. Con fundamento en lo anterior, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, por el cargo analizado en la presente decisión.

### **III. DECISIÓN**

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 de la Ley 1905 de 2018, por el cargo analizado en la presente decisión.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado  
*Con impedimento aceptado*

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General