

Sentencia C-1053/01

El legislador puede imponer requisitos para el ejercicio profesional a los egresados de la carrera de derecho, siempre que los mismos estén encaminados a proteger el interés general involucrado en dicho ejercicio.

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO/EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO-Atribución legislativa de exigir títulos de idoneidad

DERECHO A LA AUTODETERMINACION-Expresiones

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Atribución legislativa de exigir títulos de idoneidad

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Organización de programas académicos y adopción de regímenes

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Libre de interferencias del poder público

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Planes de estudio para formación de profesionales

Las universidades son autónomas para diseñar e implantar sus planes de estudio con miras a formar profesionales que respondan a una propuesta académica determinada, teniendo como premisa la formación de los educandos en los derechos humanos, la paz y la democracia, sin perjuicio de la inspección y vigilancia del Estado con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, la que debe ejercer el presidente de la república en los términos establecidos en la ley.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Otorgamiento de títulos académicos/LEGISLADOR-Requisitos en otorgamiento de títulos académicos

Están obligadas a otorgar a sus educandos los títulos a los cuales se han hecho acreedores por haber alcanzado las metas académicas propuestas, reconocimiento que además de hacer realidad las garantías constitucionales, permite a los establecimientos educativos, profesores

y alumnos fundamentar su propia estima en el reconocimiento que la sociedad otorga a sus miembros por el solo hecho de acceder al conocimiento. En materia de otorgamiento de títulos académicos esta Corte ha considerado que la regla general es su libre expedición, de tal suerte que los requisitos que el legislador imponga para su expedición deben responder a objetivos claros de protección del interés general, por razón del ejercicio de la actividad aprendida, atribución que además de restrictiva es indelegable.

LEY-Exigencia de títulos de idoneidad en profesión u oficio/GOBIERNO-Reglamentación de exigencia de título de idoneidad en profesión u oficio

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Desarrollo de programas académicos y otorgamiento de títulos correspondientes

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Competencia legislativa para exigir títulos de idoneidad

EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO-Establecimiento legislativo de requisitos adicionales que comprueben conocimientos del egresado

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

EDUCACION SUPERIOR-Exámenes de Estado para egresados

CARRERA DE DERECHO-Requisitos para obtención de título profesional

CARRERA DE DERECHO-Terminación de estudios

ABOGACIA-Requisitos para obtención de título profesional

CARRERA DE DERECHO-Desarrollo normativo de requisito de exámenes preparatorios

ABOGACIA-Desarrollo normativo de requisito de exámenes preparatorios

ABOGADO-Requisitos para la obtención del título/ABOGADO-Desarrollo normativo de requisito de exámenes preparatorios

ABOGADO-Historia legislativa de los requisitos para obtención del título

ABOGADO-Regímenes respecto de requisitos para obtención de título

ABOGADO-Requisito de aprobación de exámenes preparatorios para obtención del título/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Planes de estudios diseñados y desarrollados

AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN CARRERA DE DERECHO-Requisito de aprobación de exámenes preparatorios para obtención del título

TEST DE IGUALDAD-Elementos

LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO EN CARRERA DE DERECHO-Requisitos adicionales para obtención de título antes de vigencia de ley/ABOGADO-Requisitos adicionales para quienes terminaron materias antes de vigencia de ley

LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Diferencia de trato por fecha de vigencia de ley/LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Diferencia de trato en requisitos para obtención de título

CARRERA DE DERECHO-Diferencia de trato en requisitos para obtención de título profesional

TITULO DE IDONEIDAD-Exigencia

DERECHO A LA IGUALDAD EN CARRERA DE DERECHO-Requisito adicionales para quienes terminaron materias antes de vigencia de ley

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Exigencia de exámenes preparatorios/CARRERA DE DERECHO-Exigencia de exámenes preparatorios

Los establecimientos educativos que imparten formación a quienes aspiran a obtener el título de abogado, pueden exigir los exámenes preparatorios u otros requisitos distintos a los vigentes para otorgar el título de abogado de acuerdo con sus planes de estudios, con miras al cumplimiento de los objetivos y propósitos de los mismos, en ejercicio de la autonomía universitaria que les reconoce artículo 69 constitucional.

Referencia: expediente D-3473

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 552 de 1999

Actor: Miller Alfonso Ramírez Solórzano

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre del año dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de su atribución constitucional y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Miller Alfonso Ramírez Solórzano demandó el artículo 2º de la Ley 552 de 1999, “Por la cual se deroga el Título I de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998”.

Cumplido el trámite constitucional y legal propio de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la Ley 522 publicado en el Diario Oficial núm. 43.839 del 31 de diciembre de 1999 y se subraya el artículo demandado.

“LEY 552 DE 1999

(diciembre 30)

Por la cual se deroga el Título I de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998.

El Congreso de Colombia

Artículo 1°. Derogase el Título Primero de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998, relativa al Servicio Legal Popular.

Artículo 2°. El estudiante que haya terminado las materias del p^éns^um acad^émico antes de la entrada en vigencia de la presente ley, elegirá entre la elaboraci^ón y sustentaci^ón de la monograf^ía jur^ídica o la realizaci^ón de la judicatura.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgaci^ón.

III. LA DEMANDA

El actor aduce que el art^ículo 2° de la Ley 552 debe ser retirado del ordenamiento jur^ídico porque vulnera los derechos a la igualdad y al trabajo de los estudiantes de la carrera de derecho que no hab^ían terminado las materias correspondientes a la misma cuando dicha ley comenz^ó a regir.

Para sustentar sus cargos el actor distingue la situaci^ón de quienes aspiran a obtener el t^ítulo de abogado seg^ún la fecha de iniciaci^ón o terminaci^ón del plan de estudios de la carrera de derecho para sostener que “quienes iniciaran la carrera de derecho en el primer semestre de 1991”, deb^ían cumplir los requisitos establecidos en el Decreto 1221 de 1991, “los que hubieran terminado y aprobado el p^éns^um antes del 12 de junio de 1990 o lo concluyeran luego, pod^ían “acogerse en cuanto a requisitos de grado, a su elecci^ón, a las disposiciones del Decreto 3200 de 1979 o a las consagradas en el Cap^ítulo V del presente Acuerdo.” Y aquellos que el 30 de diciembre de 1999 hab^ían terminado las materias que conforman el plan de estudios de la carrera de derecho pueden optar, para acceder al t^ítulo de abogado, entre la elaboraci^ón y sustentaci^ón de la monograf^ía jur^ídica o la realizaci^ón de la judicatura -comillas en el texto-.

Afirma que, de conformidad con el art^ículo 21 del Decreto 1221 de 1990, para obtener el t^ítulo de abogado el aspirante deb^ía haber cursado y aprobado la totalidad de las materias del plan de estudios, presentado y aprobado los ex^ámenes preparatorios y, a su elecci^ón, i) elaborado y sustentado una monograf^ía de grado ii) desempe^ñado, con posterioridad a la terminaci^ón de los estudios, durante un (1) a^ño continuo o discontinuo, uno de los cargos previstos en las disposiciones pertinentes, iii) prestado el servicio jur^ídico voluntario regulado por el Decreto 1862 de 1989, o iv) ejercido durante dos (2) a^ños la profesi^ón de abogado en

las condiciones señaladas en el artículo 31 del Decreto 196 de 1971. Y que el artículo 149 de la Ley 446 de 1998 adicionó los requisitos enunciados, con la prestación del servicio legal popular por el término de 6 meses o 1 año, “según la modalidad que se escogiera, obligatoria para quienes terminaran estudios doce (12) meses después de entrada en vigencia de la ley (artículo 60)”.

Agrega que este último requerimiento fue suprimido en forma expresa por el artículo 1º de la Ley 552 de 1999, que derogó el Título I de la Parte V de la Ley 446, relativa al Servicio Legal Popular.

No obstante el artículo 2º de la Ley 552 habría permitido a quienes el 30 de diciembre de 1999, día en que la disposición entró a regir, ya habían terminado las materias que conforman el pensúm académico de la carrera de derecho elegir, para acceder al título de abogado, entre la elaboración y sustentación de la monografía jurídica o 1a realización de la judicatura, quebrantando los artículos 13 y 25 de la Constitución Política porque, en tanto, aquellos estudiantes de la misma carrera, que a la fecha señalada no habían concluido sus estudios, para obtener igual título debían cumplir todos y cada uno de los requisitos establecidos por el Decreto 1221 de 1990.

Por lo anterior insiste en que con la expedición del artículo 2º de la Ley 552 el legislador estaría protegiendo a un sector de quienes aspiran a obtener el título de abogado en perjuicio de otros sectores con igual aspiración, sin reparar en que con tal distinción se quebranta el derecho a la igualdad de aquellos a quienes se exige cumplir con mayores requisitos, como también su derecho al trabajo, en razón de que tal reconocimiento es requisito, en los sectores público y privado, para que los egresados de la carrera de derecho puedan acceder a determinados cargos u obtener mejores condiciones salariales.

Expresa que si la intención del legislador hubiera sido diferente a la antes expuesta, habría suprimido el requisito de los exámenes preparatorios para todos los egresados de la carrera de derecho, pero que como lo que quiso fue beneficiar a un grupo de egresados en particular, suprimió el requisito de presentar tales exámenes solo para éstos, otorgándoles, en consecuencia, a los mismos, la posibilidad de acceder al título de abogado y por ende a mejores condiciones laborales, en perjuicio de quienes si deben presentar dichos exámenes.

Para concluir señala que, de haber sido otra la intención de la norma los nuevos requisitos se

habrían impuesto a quienes iniciaban sus estudios de derecho en el semestre siguiente -primer semestre del año 2000-, en tanto para quienes estaban cursando el plan la carrera se habría previsto la posibilidad de elegir entre cumplir los requisitos exigidos por el Decreto 1221 de 1990, varias veces citado, o acogerse a las previsiones del artículo demandado, como en su momento lo hicieron el Decreto 3200 de 1979 y el Decreto 1221 de 1990.

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso de la referencia con el fin de justificar la constitucionalidad de la norma acusada por las razones que se sintetizan enseguida:

Explica que, antes de la expedición de la Ley 446 de 1998, el artículo 21 del Decreto 1221 de 1990 exigía, para la obtención del título de abogado, cumplir con los siguientes requisitos: i) culminación de las materias; ii) aprobación de los preparatorios, y; iii) cualquiera otro de los siguientes requisitos: elaboración de la monografía y su sustentación, desempeño de la judicatura, servicio jurídico voluntario (Dec.1862 de 1989) o ejercicio de la profesión en la forma indicada en el Decreto 196 de 1971.

Indica que la Ley 446 de 1998 (Título I, Parte V) introdujo importantes cambios porque “creo el servicio legal popular como un servicio social de carácter obligatorio (..) igualmente dispuso que la elaboración y sustentación de la monografía se constituía como un requisito adicional de carácter obligatorio”.

No obstante, en su opinión, con la citada ley no se pretendía regular integralmente los requisitos para acceder al título de abogado, porque “[d]e manera enunciativa, la ley 446/98 sintetizó los requisitos para obtener el título de abogado, los cuales debían cumplirse de manera concurrente y obligatoria así: i. Terminación y aprobación de las materias del pénsum académico; ii. La presentación y aprobación de los exámenes preparatorios; iii. la elaboración y sustentación de la monografía; y iv. el servicio legal popular.”

Asegura que con dicha relación el legislador solo enunció los señalados requisito, en razón de que la disposición pretendía, como lo indica el título de la Ley 446 que contiene la regulación,

desarrollar solo el servicio legal popular “como instrumento para la descongestión y acceso a la Justicia”-aduce que ésta sería la interpretación que le dio al artículo 149 de la ley en cita esta Corporación cuando estudió su constitucionalidad en la sentencia C-247 de 1999.

A continuación se detiene en los efectos de la Ley 446 de 1998 respecto del artículo 21 del Decreto 1221 de 1990, para afirmar que como la mencionada ley derogó las disposiciones que le fueran contrarias (artículo 167 ibidem), “derogó (...) la opción de cumplir el tercer requisito con algunas de las posibilidades allí propuestas; pero no eliminó ninguno de los otros dos -terminación y aprobación de las materias y la presentación de los exámenes preparatorios-”.

Para concluir sostiene que el legislador expidió el artículo 1º de la Ley 552 de 1999 con la única intención de “ (...) derogar la obligatoriedad del servicio legal popular y de la monografía, ya que éstos constituían una carga excesiva a los estudiantes de Derecho”. Y que lo que pretendió con la expedición del artículo 2º de la misma disposición fue “ (...) consagrar, en beneficio del estudiante, la retroactividad de la modificación introducida, pues sin la aclaración debida la opción consagrada sólo la podrían gozar quienes terminen las materias del pensum académico durante la vigencia de la Ley 552”.

Concluye entonces que, actualmente, los requisitos para obtener el título profesional de abogado son: i) la culminación del plan de estudios; ii) la aprobación de los exámenes preparatorios, y iii) la elaboración y sustentación de la monografía o la realización de la judicatura. Como quiera que a su juicio la Ley 552 de 1999 no eliminó los primeros dos requisitos, por tanto a su parecer “no surge una diferenciación de trato, toda vez que la generalidad de los estudiantes de Derecho estaría cobijada por idénticos requisitos”.

2. Intervención del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

El ciudadano Héctor Fabio Jaramillo Santamaría, actuando en nombre y representación del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, interviene en el presente trámite para defender la constitucionalidad del precepto demandado, con los siguientes argumentos:

En primer término expresa que el cargo formulado contra el artículo 2º de la Ley 552 porque quebranta el derecho a la igualdad “se estructura a partir de una equivocada relación de las

normas aplicables al problema jurídico planteado”.

Lo expuesto, por cuanto estima que los efectos del precepto demandado deben ser analizados con respecto del artículo que lo antecede y no con relación al artículo 21 del Decreto 1221 de 1990, porque aquel -artículo 1º de la Ley 552 de 1999- no derogó en su totalidad el Título I de la Parte V de la Ley 446 de 1998, sino la parte “relativa” al “servicio legal popular”.

En consecuencia, considera que los demás requisitos para obtener el título de abogado “seguían aplicándose en los términos previstos en la ley (..)” que son los del Acuerdo 060 de 1990 aprobado por el Decreto 1221 de 1990 -“previsión normativa que contemplaba y aún mantiene la obligatoriedad de presentar en forma obligatoria los exámenes preparatorios, como condición para obtener el título de abogado, mientras que la monografía no adquiere este carácter, pues se puede optar por la realización del denominado año de judicatura o la prestación del servicio jurídico voluntario.-”.

De lo anterior concluye que el artículo 2º de la Ley 552 no “pretendió modificar la obligatoriedad de los exámenes preparatorios como requisito para poder optar al título de abogado”, sino que reguló la situación de quienes habiendo terminado los estudios de derecho, antes de que la misma disposición entrara en vigencia, se encontraban prestando el servicio legal popular o ya habían adelantado gestiones para desempeñarlo, señalándoles “(..) una directriz clara que permitía optar entre la monografía jurídica o la realización de la judicatura pero que no eximía de la presentación de los exámenes preparatorios, pues se trataba de un requisito regulado en el Acuerdo aprobado por el Decreto 1221 de 1990, que como ya se expuso no fue modificado, ni derogado, por la Ley 446 de 1998.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Señor Procurador General de la Nación, mediante concepto Núm. 2556, recibido el 30 de mayo del año en curso en la Secretaría de esta Corporación, conceptúa que la norma impugnada debe ser declarada exequible, exponiendo, para el efecto, los siguientes argumentos:

Aduce que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión - artículo 26, C.P.- y que al Estado corresponde la vigilancia e inspección de la educación a fin

de velar por su calidad –artículo 67 ídem-, cuestión que, dice, ha sido reiterada por la jurisprudencia de esta Corte. En consecuencia deduce que la ley puede, en cualquier tiempo y en interés de los asociados, establecer o modificar los requisitos para obtener el título que permite ejercer adecuadamente una profesión, pero con observancia del principio de los derechos adquiridos.

De otro lado, sostiene que los cargos no pueden prosperar porque el actor pretende que se aplique el precepto normativo acusado a sujetos que se encuentran en situación diversa a la prevista en la norma pues “no pueden estar en la misma situación dos estudiantes que pese a haber ingresado el mismo año o semestre a cursar el pénsum de una determinada carrera, uno ha logrado cumplir con la totalidad de éste en el tiempo que ha fijado la institución educativa y otro que por una u otra razón, no ha podido cumplir con él”.

Ahora bien, el Jefe del Ministerio Público manifiesta que la norma enjuiciada es inane, ya que no modifica ninguna prescripción legal y el requisito que contiene para optar por el título de abogado es concurrente con los establecidos en el Decreto 1221 de 1990. Para explicar lo anterior señala que en virtud de la derogatoria del artículo 149 de la Ley 446 de 1998 los requisitos para obtener el grado volvieron a ser los del mencionado decreto, sin que la norma demandada los hubiera querido suprimir o modificar. Es claro, dice, “que el estudiante de derecho que finalice su pénsum académico, en cualquier tiempo podrá optar, tal como lo establece el Decreto 1221 de 1990, entre efectuar una monografía o realizar la judicatura, por tanto, no se entiende la razón de ser del precepto demandado”.

Para concluir afirma que los cargos contra el artículo 2º de la Ley 552 no tienen fundamento jurídico, sino que se deben a una equivocada interpretación de la norma demandada, lo que lo lleva a solicitar que ésta sea declarada exequible.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque el artículo 2º de la Ley 552 está contenido en una ley de la República.

2. Problema jurídico planteado

La Corte deberá resolver si, como lo plantea el actor, el artículo 2º de la Ley 552 quebranta los artículos 13 y 25 constitucionales, porque habría suprimido el requisito de presentar exámenes preparatorios para optar el título de abogado en beneficio de algunos egresados de la carrera de derecho y en perjuicio de otro sector de la misma población. Circunstancia que redundaría, a la postre, en que se estaría concediendo a los beneficiados con la medida la posibilidad de acceder a los puestos de trabajo con exclusión de otros con igual derecho y, además, negando a algunos el derecho a demandar las condiciones laborales otorgadas a los otros.

Sin embargo, la Corte considera necesario, previas algunas consideraciones sobre la facultad legislativa de exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, dilucidar que requisitos para obtener el título de abogado están vigentes y a quien corresponde cumplirlos, aspecto éste respecto del que no hay claridad, toda vez que los intervinientes insisten en que la Ley 446 no derogó los que habían sido establecidos por el Decreto 1221 de 1990 y la Vista Fiscal asume que la Ley 552 los habría restablecido. Y, al relacionar los mentados requisitos los intervinientes se apartan de la normatividad que afirman está vigente por cuanto todos ellos omiten la opción del ejercicio profesional, y el representante del ICFES incluye el servicio social obligatorio, que en las otras intervenciones no se menciona.

3. Consideraciones preliminares

3.1. El legislador puede imponer requisitos para el ejercicio profesional a los egresados de la carrera de derecho, siempre que los mismos estén encaminados a proteger el interés general involucrado en dicho ejercicio.

3.1.1. El artículo 26 constitucional reconoció la libertad de escoger profesión y oficio, como una expresión del derecho al trabajo. Naturalmente, como lo requieren todos los derechos de proyección social, tal libertad quedó sujeta a la regulación del legislador, en cuanto éste puede exigir para autorizar el ejercicio de profesiones u oficios “títulos de idoneidad”, y a la inspección de las autoridades quienes pueden vigilar de dicho ejercicio –artículos 25 y 26 C.P.-.

Así mismo la Constitución Política garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje

investigación y cátedra, las que al igual que la libertad de escoger profesión y oficio son expresiones del derecho a la autodeterminación, razón por la que han sido entendidas por la jurisprudencia constitucional, en su dimensión personal, como “(..) la actualización de sus potencialidades y en el desarrollo de sus capacidades donde el individuo realiza el perfeccionamiento al que es llamado por su condición humana, tanto en el beneficio de la comunidad como en el suyo propio.”¹ -artículos 25,26 y 27 C.P.-

Además el artículo 69 constitucional reconoció a las universidades autonomía, la que ha sido entendida por esta Corporación como “(..) capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa² y por ello al amparo del texto constitucional cada institución universitaria ha de contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.³”⁴.

En consecuencia, la atribución legislativa de exigir títulos de idoneidad debe acompañarse con el desarrollo de las libertades antes mencionadas, con el fin de asegurar que, sin el menoscabo del interés general, involucrado en su ejercicio, se protejan las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y la autonomía universitaria, con el fin de que las universidades puedan diseñar, implantar y finalizar los planes y programas académicos propuestos y los educandos desarrollar sus intereses profesionales y académicos sin interferencias innecesarias por parte del Estado -artículos 25,26 y 27 C.P.-.

Por ello la jurisprudencia constitucional en materia de autonomía universitaria ha precisado que los establecimientos de educación superior no solo están autorizados para “darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas (..) así como establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.” sino también “(..) para crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes (..).”⁶

Razón por la cual esta corporación ha considerado que “(..) el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.”⁷ - resalta el texto-

De tal suerte que las universidades son autónomas para diseñar e implantar sus planes de estudio con miras a formar profesionales que respondan a una propuesta académica determinada, teniendo como premisa la formación de los educandos en los derechos humanos, la paz y la democracia, sin perjuicio de la inspección y vigilancia del Estado con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, la que debe ejercer el presidente de la república en los términos establecidos en la ley -artículos 67, 68 y 189.21 C.P.-

Y, están obligadas a otorgar a sus educandos los títulos a los cuales se han hecho acreedores por haber alcanzado las metas académicas propuestas, reconocimiento que además de hacer realidad las garantías constitucionales antes descritas, permite a los establecimientos educativos, profesores y alumnos fundamentar su propia estima en el reconocimiento que la sociedad otorga a sus miembros por el solo hecho de acceder al conocimiento.

Porque en materia de otorgamiento de títulos académicos esta Corte ha considerado que la regla general es su libre expedición, de tal suerte que los requisitos que el legislador imponga para su expedición deben responder a objetivos claros de protección del interés general, por razón del ejercicio de la actividad aprendida, atribución que además de restrictiva es indelegable.

Para el efecto resulta pertinente traer a colación esta providencia:

“ (..) la regla general es la libertad y la excepción las restricciones. De modo que, si la ley no exige títulos de idoneidad, la profesión o el oficio deben poderse ejercer, claro está bajo la vigilancia y el control del Estado, el cual, a través de la Administración, está llamado a garantizar que con él no se cause daño a las personas ni se perturbe el orden jurídico.

Justamente en razón de ese criterio constitucional, que hace prevalecer la libertad, la

exigencia de títulos de idoneidad es una excepción de estricto alcance. Y, en garantía de aquélla, sólo el legislador está autorizado para prever los requisitos ordenados a la formación de los profesionales que deben obtener título, y para hacerlo indispensable con miras al ejercicio efectivo de la correspondiente actividad.

La Constitución ha reservado esa competencia a la ley, motivo por el cual no puede la Administración asumirla total ni parcialmente.

De allí que el artículo 84 de la Constitución exprese que, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio, principio recogido también, en materia de libertad de empresa, por el artículo 333 de la Carta.

Tal competencia del Congreso es indelegable.” 8

Ahora bien, con ocasión del examen de constitucionalidad a que fueron sometidos los incisos primero y segundo del artículo 25 y el inciso primero del artículo 26 de la ley en mención, esta Corporación tuvo la oportunidad de referirse a la competencia del legislador para exigir títulos de idoneidad y a la del gobierno para reglamentar tal exigencia, ocasión en la cual, además, esta Corte reiteró la jurisprudencia relativa a la facultad de las universidades, entre otros aspectos, para crear y desarrollar sus programas académicos y otorgar los títulos correspondientes, como una emanación de la autonomía universitaria que les reconoce el artículo 69 constitucional, sin desconocer la competencia del legislador para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio profesional, en aquellos casos que dicho ejercicio implique riesgo social, y del Gobierno para reglamentar la expedición de dichos títulos, dentro de la función de inspección y vigilancia que le atribuye la Constitución⁹.

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

Respecto del otorgamiento de títulos, “entendido como el reconocimiento expreso, de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior”, la ley en comento dispuso que “ (..) es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel de conformidad con la presente Ley”, como manifestación de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política, y reconocida por la misma ley -artículo 24 y 28-.

Así mismo el párrafo 2º del artículo 25 de la ley en mención previó que “El Gobierno Nacional, de acuerdo a las leyes que rigen la materia, reglamentará la expedición de los títulos de que trata este artículo, previo concepto favorable del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU)”; que las aptitudes y conocimientos de los egresados de los programas ofrecidos por las Instituciones de Educación Superior, debían comprobarse mediante las pruebas académicas que denominó “Exámenes de Estado”, las que serían practicadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), para todos los egresados de la educación superior, previa reglamentación propuesta al Gobierno Nacional por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Y previó que sería el Consejo Nacional de Acreditación el encargado de garantizar a la sociedad la calidad de la formación que imparten las instituciones del “Sistema” -artículos 27, 36, 38 y 53-.

3.2. Reseña de los requisitos que debieron cumplir quienes cursaron la carrera de derecho para obtener el título de abogado hasta la expedición de la Ley 446 de 1998

3.2.1. El acto legislativo número 1 de 1918 extendió la facultad de exigir títulos de idoneidad para el ejercicio profesional, inicialmente solo para las profesiones médicas y similares, a la profesión de abogado -inciso tercero artículo 44 C. P. 1886-.

En consecuencia, el 16 de octubre de 1928, el Congreso de la República expidió la Ley 62 del mismo año en la que dispuso que dos meses después de sancionada no podrían ser “admitidos” como apoderados en los asuntos civiles, penales, “administrativos o contenciosos administrativos” sino los abogados “recibidos” que hubieran obtenido la matrícula, la que debía expedirse de conformidad con las disposiciones de la misma ley.

Asimismo, la disposición en comento relacionó las circunstancias que daban derecho a solicitar la inscripción de abogado, entre las que, para efecto del estudio que ocupa a la Corte, vale destacar i) haber obtenido título de “doctor o licenciado en Derecho o

jurisprudencia de una Facultad o Universidad privada colombiana que haya existido con anterioridad a ésta ley; o en Instituto, Facultad o Universidad extranjera de reconocidas fama y notoriedad, cuando quiera que el título correspondiente haya sido expedido a favor de un ciudadano colombiano, con anterioridad a ésta ley”, y ii) ejercido la profesión de abogado de manera “honorable y competente”, por un término no menor de cinco años, antes de la vigencia de la ley.

Ahora bien, la disposición en comento no se detuvo en los requisitos que debían cumplir quienes en ese entonces cursaban la carrera de derecho para optar el título profesional de abogado pero los admitió, toda vez que distinguió a aquellos que habiendo terminado estudios no habían obtenido el título de quienes si lo ostentaban, para permitirles a los primeros ser inscritos como abogados y ejercer la profesión por el término de dos años, contados a partir de la finalización de estudios –artículo 22 Ley 62 de 1928-.

A su vez, el Decreto 2399 de 1928, reglamentario de la ley en cita, dispuso, que, para efectos del artículo antes mencionado, por terminación de estudios debía entenderse haber cursado y aprobado el “pensum académico”, aunque no se hubieran presentado los exámenes preparatorios de grado –artículo 28-.

Más adelante, la Ley 21 de 1931 reguló lo relativo a la forma en que debían demostrar la competencia exigida por el numeral 5º del artículo 3º de la Ley 62 de 1928 quienes sin título de abogado habían ejercido tal profesión durante un periodo no menor de cinco años, antes de la vigencia de dicha normatividad, determinando que debían presentar un examen en cualquiera de las Facultades de Derecho nacionales, departamentales, o particulares con personería jurídica que funcionaban en Bogotá, y que el mismo debía versar sobre las materias que integraban los exámenes preparatorios de grado, conforme los reglamentos expedidos por dichas instituciones educativas para el efecto.

3.2.2. La reforma constitucional de 1936, aunque garantizó la libertad de enseñanza, mantuvo en el Estado el deber de inspeccionar y vigilar a los institutos docentes con miras a difundir la cultura y lograr una mejor “formación intelectual, moral y física de los educandos” –artículo 41 C.P. 1886- por ello el Gobierno Nacional –Decreto 260 de 1936- dispuso que las universidades privadas que aspiraran a sus reconocimientos debían sujetar sus programas y planes de enseñanza, entre otros parámetros, a los reglamentos de la Universidad Nacional,

establecimiento que desde 1868 exigía a quienes habían cursado el plan de estudios correspondiente a la escuela de jurisprudencia presentar exámenes preparatorios para obtener el título de doctor.

3.2.3. El artículo 71 del acto legislativo número 1 de 1945 –artículo 40 Constitución 1886- dispuso que en adelante solo serían inscritos como abogados los que tuvieran título profesional y autorizó al legislador para establecer excepciones a tal regla, las que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 69 de 1945 y por el Decreto 1209 de 1954, reglamentario del Decreto 3518 de 1949, expedido con fundamento en el artículo 121 de la anterior Carta Constitucional, se limitaron a permitir el ejercicio profesional de la abogacía a aquellas personas que con anterioridad al 16 de febrero de 1945 habían sido recibidas como abogados de conformidad con las Leyes 62 de 1928 y 21 de 1931.

Asimismo, la Ley 69 de 1945 derogó, entre otros, el artículo 22 de la Ley 62 de 1928, que –como se dijo- facultaba a los egresados de las facultades de derecho que habían terminado estudios, para ejercer temporalmente la profesión y por ende el artículo 22 del Decreto reglamentario 2399 del mismo año, en lo relativo a los exámenes preparatorios, y los artículos 6º y 7º de la Ley 21 de 1931 referentes a la presentación del examen de competencia ya referido.

3.2.4. El 18 de junio de 1970 el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le habían sido concedidas por la Ley 16 de 1968, expidió el Decreto ley 970 destinado a reformar los estudios de derecho, el Decreto ley 1390 del mismo año, aclaratorio del anterior y los Decretos reglamentarios 971 y 1391 ídem.

El decreto primeramente nombrado dispuso que satisfechos los requisitos establecidos por la respectiva entidad docente la misma debía otorgar al egresado el título profesional de abogado. Asimismo distinguió, respecto de los requisitos para obtener dicho título, entre aquellos estudiantes que iniciarían estudios con posterioridad a la vigencia del decreto y aquellos que se encontraban cursando la carrera de derecho, porque, aunque ambos debían culminar previamente el plan de estudios, a los primeros correspondía, además, presentar exámenes de aptitud académica y científica o proseguir cursos de especialización e investigación y presentar tesis, conforme al reglamento de la institución, en tanto los segundos podían acogerse al régimen de exámenes preparatorios, tesis y examen de grado,

u optar por los requisitos establecidos para los anteriores –artículos 16, 21 y 22- .

No obstante la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 14 de diciembre de 1970 declaró inexequibles, entre otras, las anteriores disposiciones. Y, a raíz de tal declaratoria, perdieron su vigencia¹⁰ los artículos 12 del Decreto reglamentario 971 de 1970 y 11 del Decreto reglamentario 1391 del mismo año que, en su orden, calificaban a los exámenes preparatorios como las pruebas de aptitud académica necesarias para obtener el título de abogado, y permitían a los egresados de la carrera de derecho a su elección, con tal fin, optar por presentar tales pruebas o adelantar un curso de especialización o investigación con duración no inferior a un año, sin perjuicio de que, cualquiera hubiese sido la elección, el egresado debía, además, presentar una tesis sobre un tema jurídico específico de novedad y actualidad.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia en mención, consideró que las facultades extraordinarias para que el Presidente de la República pudiera reglamentar el ejercicio profesional debían ser conferidas en forma expresa, en razón de que se trataba de una restricción a la libertad personal, conferida en forma exclusiva y precisa por el artículo 39 de la anterior Constitución Política al legislador. Para el efecto trajo a colación las consideraciones de la sentencia de 5 de agosto de 1970¹¹, en la que, con ocasión del estudio de la constitucionalidad de algunos artículos del Decreto 320 de 1970, esa misma Corporación había hecho referencia a la reglamentación de las profesiones y oficios distinguiendo la facultad de exigir títulos de idoneidad, como la necesidad de habilitar los expedidos por las universidades para efecto de su ejercicio, confiada al legislador, de la facultad de inspeccionar tal ejercicio, asignada al poder ejecutivo, providencia que, además, adicionó en los siguientes términos:

“Los incisos primero y segundo adoptan tres normas fundamentales sobre la materia, que son derrota para el legislador y el encargado de valorar, interpretar y aplicar la ley:

- a) Libertad de escoger profesión y oficio.
- b) Facultad del legislador de exigir, por medio de ley, títulos de idoneidad y de reglamentar el ejercicio de las profesiones;
- c) Deber de las autoridades de inspeccionar, además de las profesiones, los oficios, en lo

que respecta con la moral, la seguridad, y la salubridad públicas, adoptando los reglamentos adecuados a ese fin.

La reglamentación y la idoneidad de los títulos miran a las profesiones; los oficios son objeto, únicamente, de inspección y ambas constituyen una limitación al principio general de la libertad.

La reglamentación de las 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 (subraya la Corte). Tales son las de abogado, médico, cirujano, dentista, farmaceuta y comadrón”

“La reglamentación se refiere a las profesiones de tipo universitario o académico que exigen estudios regulares, controlados, que culminan con el respectivo título de idoneidad

Esta doctrina la mantiene en vigor la Corte y la adiciona así: El artículo 39, inciso 1º comprende dos competencias legislativas; una exigir títulos de idoneidad, y otra, regular el ejercicio de las profesiones.

a) En cuanto a la facultad constitucional de exigir títulos de idoneidad, ésta conlleva la de definirlos, clasificarlos y señalarles su valor legal. En otras palabras: Es la ley la que debe cumplir éstas dos actividades, bien directamente, bien indirectamente a través de precisas autorizaciones extraordinarias del Congreso al Presidente de la República. Ningún otro acto jurídico emanado del ejercicio del Poder Público puede realizar esta función que toca nada menos que con la libertad humana y los derechos que de ella se desprenden

b) Más, una cosa es que el título profesional sea o represente la culminación de estudios, y otra, bien distinta, el valor legal de ese título y la habilitación que se le dé para el ejercicio de la respectiva profesión. Lo primero es cuestión académica, en armonía con los niveles científicos del caso; lo segundo es problema de orden legislativo que corresponde al órgano encargado de esta función.”.12

3.2.5. El 12 de febrero de 1971 el Gobierno Nacional, “en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 16 de 1968, y atendiendo el concepto de la Comisión

Asesora establecida en ella,” expidió el Decreto 196 del mismo año conforme al cual para ser abogado se requiere haber obtenido el correspondiente título universitario de acuerdo con las exigencias académicas y legales, para ejercer dicha profesión se debe estar inscrito como tal –sin perjuicio de las excepciones establecidas en el mismo decreto- y para tener derecho a dicha inscripción debe haberse obtenido el título antes mencionado –artículos 3º, 4º, 5º ídem-.

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1229 de 1974, “por el cual se reglamenta el discernimiento del título de doctor en derecho” dispuso que para obtener tal título el estudiante debía haber aprobado todas las asignaturas del plan de estudios, presentado los exámenes preparatorios o adelantado un curso de especialización, escrito una tesis de grado y prestado un año de judicatura o de servicio profesional obligatorio.

El Decreto 1837 de 1974, expedido por el Gobierno Nacional “en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las que le otorga el artículo 11 del Decreto 970 de 1970” derogó expresamente el decreto anterior y, con el fin de reglamentar el título de doctor en derecho, determinó que el estudiante debía cursar y aprobar todas las asignaturas del programa académico, superar los exámenes preparatorios o los cursos de especialización y escribir una tesis de grado o prestar un año de judicatura o de servicio profesional. En relación con el año de judicatura o de servicio profesional dispuso que debían realizarse siempre con posterioridad a la aprobación de todas las asignaturas y, respecto de su vigencia, que las disposiciones les serían aplicables a quienes terminasen estudios después de la fecha de su expedición.

A su vez el Decreto 2670 de 1974 modificó el Decreto 1837 del mismo año en relación con los requisitos para optar el título de abogado, estableció las opciones a que los egresados podían acogerse para acceder a tal título y determinó que sus disposiciones se aplicarían tanto a quienes terminaran sus estudios de derecho después de su expedición, como a aquellos que hubiesen egresado con anterioridad porque, para tener derecho a una de las opciones que el decreto planteaba, solo interesaba que el estudiante hubiera cursado y aprobado todas las asignaturas del programa académico.

Las opciones a que se hace referencia fueron: i) presentar exámenes preparatorios y escribir una tesis de grado, ii) aprobar un curso de especialización en una de las áreas de derecho

político, derecho penal, derecho privado o derecho laboral y escribir una tesis de grado, iii) desempeñar durante un año uno de los cargos que señalaba el artículo 1º del Decreto 1837 de 1974, o prestar servicio profesional, por períodos continuos o discontinuos.

No obstante el Decreto 1837 antes nombrado fue declarado nulo, en su integridad, por el Consejo de Estado mediante sentencia de 15 de octubre de 1976, de la cual la Corte considera pertinente reproducir los siguientes apartes

“El articulado del Decreto 1837 de 1974 contiene un verdadero plan mínimo sobre exámenes preparatorios y sobre cursos de especialización optativos y subsidiarios de aquellos, sobre requisitos también mínimos para las tesis de grado y la judicatura o el servicio profesional sustitutivo de aquella, a elección del interesado. Todo ello constituye una reglamentación técnica de los estudios de derecho en su fase final, o sea la que precede inmediatamente a la obtención del título que, a juicio de la Sala puede considerarse como un desarrollo de los principios básicos prescritos en los artículos 10 a 15, del Decreto ley 970 de 1970, que el Gobierno está habilitado para dictar en ejercicio de su función propia y permanente de reglamentar las leyes. En tal virtud no es fundado el cargo de “abuso de poder o vicio de competencia”.

Afirma el ministerio que no se consultó a las entidades que se señala el artículo 9º del Decreto ley 970 de 1970 porque el decreto contiene un plan o programa mínimo de estudio del derecho sino una reglamentación administrativa para el discernimiento del título, pero la verdad es que el acto acusado contiene un plan mínimo de exámenes preparatorios, señala sus finalidades, prevé un plan también mínimo de especialización como sucedáneo de tales exámenes y consagra una serie de exigencias académicas como la tesis de grado y, en subsidio de ésta, instituye el año de judicatura o de servicio profesional a opción del interesado. Todas esas disposiciones significan que las facultades de derecho han de optar sus planes y programas de estudios a esas condiciones, que de esta suerte, vienen a constituir en estricto rigor un plan mínimo de estudios que comprende la etapa de pregrado. En consecuencia la Sala considera que para expedir el decreto acusado, el Gobierno debió consultar a las entidades que le señala el artículo 9º antes citado, así el concepto que emitieran no fuese obligatorio. Como omitió este requisito, el decreto acusado adolece de un vicio formal que lo hace ilegal, razón por la cual la Sala concluye que este cargo, a diferencia de los restantes, es fundado.

(..)

Como quiera que del texto del artículo 9º del Decreto ley 970 de 1970 solo subsiste la exigencia de la consulta al Consejo Superior de la Administración de Justicia y a la Academia de Jurisprudencia (..)” 13 –entre comillas en el texto-

3.2.6. A raíz de la declaratoria de nulidad del Decreto 1837 de 1974, el 3 de febrero de 1977, el Gobierno Nacional, “en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 3 y 12 del artículo 120 de la Constitución Nacional, con base en el plan de estudios determinado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), y previa consulta con los organismos señalados en el artículo 9 del decreto 970 de 1970” dictó el Decreto 225 de 1977, mediante el cual estableció el plan de estudios para la carrera de derecho y los requisitos para obtener el título de abogado.

Respecto de estos últimos dispuso que además de haber cursado y aprobado el correspondiente plan de estudios de derecho, el egresado requería aprobar los exámenes preparatorios y hacer un año continuo o discontinuo de judicatura o de servicio profesional.

En relación con los exámenes preparatorios determinó que debía presentarse uno por cada uno de los grupos de materias establecidos en el decreto y que el estudiante podía iniciar su presentación a partir el último año de carrera, siempre que hubiera cursado y aprobado todas las materias que componían el grupo respectivo.

Sobre el año de judicatura o de servicio profesional, el decreto en cita dispuso que el primero se podía desempeñar en uno de los cargos relacionados en la misma disposición y que el segundo podía prestarse en el consultorio jurídico de universidad donde se habían cursado los estudios o mediante dos años de ejercicio profesional. Además permitió compensar la judicatura con la aprobación de un curso de especialización y un trabajo monográfico, ambos relacionados con el grupo de materias optativas cursadas durante la carrera.

De otra parte, el artículo 14 del decreto en comento, transitorio, reguló la manera en que debían acceder al título de abogado aquellos que habían cursado y aprobado todas las materias de la carrera con anterioridad a su vigencia –22 de febrero de 1977-, para el efecto dispuso la aprobación de exámenes preparatorios y la presentación y sustentación de una tesis de grado, los primeros podían sustituirse con un curso de especialización y la segunda

con un año de judicatura o de prestación del servicio profesional -la forma en que se podía prestar este último fue regulada por el Decreto 765 de 1977-.

El artículo 14 del Decreto 225, antes mencionado, de carácter transitorio -como se dijo-, fue sustituido por el artículo 4º del Decreto 1018 de 1977, dictado por el “Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 3º y 12 del artículo 120 de la Constitución Política”, disposición que previó para quienes habían cursado y aprobado la totalidad de las materias de la carrera con anterioridad al 31 de diciembre de 1977 en programas anuales, o al 31 de julio de 1978 en programas semestrales, los mismos requisitos establecidos para quienes habían cursado y aprobado todas las materias de la carrera de derecho antes del 22 de febrero de 1977.

Al respecto, debe recordarse que los Decretos 2534 de 1978 y 2189 de 1979, dictados por el Presidente de la República en uso de las mismas facultades relacionadas al expedir el decreto anterior, ampliaron, en su orden, el plazo que había establecido el artículo 4º del Decreto 1018, primeramente hasta el 31 de diciembre de 1978, luego hasta el 31 de julio de 1979, según se hubiera cursado la carrera en un programa de periodo académico anual o semestral respectivamente, y por último hasta el 31 de diciembre de 1979, para ambos programas.

3.2.7. El Decreto 3200 de 1979 “por el cual se dictan normas sobre la enseñanza del derecho” dictado por “[e]l Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,” el 21 de diciembre del mismo año, entre otros asuntos, “señala los requisitos para obtener los títulos académicos correspondientes” y derogó los Decretos 1189 de 1974, 225 de 1977 y las demás disposiciones que le fueran contrarias.

Respecto de los requisitos para obtener el título de abogado los artículos 20 y 21 del decreto antes mencionado determinaron que a quienes iniciaran sus estudios de derecho, a partir del 1º de enero de 1980, se les exigiría haber cursado y aprobado el respectivo plan de estudios, aprobado los exámenes preparatorios presentados sobre cuatro grupos de materias conformados según el mismo decreto y presentado un “Trabajo de Investigación Dirigida”, desarrollado durante los seminarios del programa y acogido por el jurado que para el efecto designe el “Centro de Investigaciones Jurídicas, Política y Sociales”, de la misma universidad.

Las “unidades académicas” de las universidades podían eximir de la presentación de los exámenes preparatorios a los estudiantes que sin haber perdido ninguna materia del programa, hubieran acreditado un promedio general de calificación no inferior a 4.25 o su equivalente. Y el requisito de la “investigación dirigida”, se podía “compensar” realizando una práctica o servicio profesional en uno de los cargos establecidos en el mismo decreto.

Además, la disposición en mención concedió a quienes habían cursado y aprobado todas las materias del programa de derecho con anterioridad al 31 de diciembre de 1979 el derecho de obtener el título de abogado, “durante el año de 1980”, cumpliendo con los requisitos que habían sido establecidos por el artículo 14 del Decreto 225 de 1977, en la forma en que fue modificado por el artículo 4º del Decreto 1018 del mismo año -ya relacionados-. Y les permitió a los mismos estudiantes, al igual que a quienes habían iniciado el programa de derecho antes de la misma fecha, compensar los exámenes preparatorios o el trabajo de investigación dirigida con un año continuo o discontinuo de “práctica de servicio profesional” en los cargos que el mismo decreto señalaba, o con dos años de ejercicio profesional en los términos del artículo 31 del Decreto 196 de 1971 -artículos 22 y 23-.

3.2.8. El 24 de enero de 1979 el Congreso de la República, mediante la Ley 8 del mismo año revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para, entre otros asuntos, definir la naturaleza del Sistema de Educación Post -secundaria con el fin de unificar el régimen y los programas de los centros educativos, fijar los requisitos y procedimientos para su creación y desarrollo y determinar las autoridades encargadas de su orientación y vigilancia -artículo 1º-14.

En ejercicio de las facultades a que se hizo referencia, el 22 de enero de 1980 se expidió el Decreto 80 de 1980 “por medio del cual se organiza el sistema de educación post secundaria”.

Respecto de los requisitos para obtener el título de abogado el artículo 3115 del decreto en comento determinó que la modalidad de “Formación Universitaria (..) conduce al título en la respectiva disciplina” y que dicho título “en el caso de las profesiones habilita para su ejercicio legal”, además dispuso que la denominación de estos títulos, entre los que relaciona el de abogado, “será el que corresponde al nombre de la respectiva profesión o disciplina académica.”.

Además el decreto que se reseña dispuso que para ofrecer o adelantar los programas en las diferentes modalidades educativas de que trataba el artículo 25 de la misma disposición-formación intermedia profesional, tecnológica, universitaria, avanzada o de postgrado-, al igual que para otorgar los títulos respectivos se requería la expresa autorización previa por parte del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES -artículo 41-; autorizó al Gobierno Nacional para establecer el servicio social obligatorio como requisitos para optar el título de tecnólogo o de formación universitaria; dispuso que hasta el año de 1985 podrían ingresar a los “Programas de Especialización en Derecho” los estudiantes que habían cursado y aprobado las materias del plan de estudios de derecho, quienes, no obstante la autorización, para obtener el título debían acreditar la calidad de abogado¹⁶; y previó que no se concederían nuevas prórrogas al régimen transitorio para obtener el título de abogado de que trataban los Decretos 1018 de 1977, 2189 y 3200 de 1979, al que se hizo referencia -artículo 190-.

Cabe precisar que aunque el decreto en referencia derogó expresamente el Decreto 970 de 1970, antes relacionado, tal derogatoria en nada influyó sobre los requisitos que dicha disposición había previsto para que los egresados de las facultades de derecho pudieran obtener el título de abogado, puesto que los artículos relativos al tema habían sido declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia -como quedo dicho al reseñar este decreto, en el punto 3.2.4. de esta providencia-.

También, el Decreto 81 de 1980, expedido por el Gobierno Nacional, el 22 de enero del mismo año, “en uso de sus facultades constitucionales” y de las que le habían sido conferidas “por la Ley 8ª de 1979”, asignó a la Junta Directiva del ICFES, entre otras funciones las de “d) Determinar, con la aprobación del Gobierno Nacional, los requisitos mínimos para la creación y funcionamiento de los programas de educación superior, así como los contenidos mínimos de los mismos” y “e) Determinar la nomenclatura de lo programas y de los títulos correspondientes, así como las condiciones en que éstos pueden ser otorgados” -artículo 6º-.

Ahora bien, el literal e) del artículo en mención fue declarado inexecutable. Para el efecto la Corte Suprema de Justicia reiteró la jurisprudencia en la que había fundamentado la declaratoria de inexecutable de algunos artículos del Decreto 970 de 1970, que reglamentaban el otorgamiento del título de abogado, en los siguientes términos:

“4º La norma acusada es por tanto contraria a la Constitución Nacional. El hecho de legislar sin las facultades pertinentes por parte del Ejecutivo conlleva un obvio exceso en el ejercicio del poder, con el quebrantamiento consiguiente del ordinal 8º del artículo 118 de aquélla.

(..)

5º Pero si lo anterior resultara discutible, importa añadir que, frente al ejercicio de las facultades provenientes del artículo 76.12 de la Constitución, no solamente existen los límites de materia y de temporalidad ya citados, sino que a ellos deben agregarse los que la propia Constitución señala al Congreso y al Ejecutivo; y que en el presente caso se traducen en la determinación de cuál es la forma prevista en la Carta Fundamental para legislar en materia de títulos de idoneidad profesional.

Y esta forma, al tenor de lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución, no es otra que la ley, ya de manera directa o indirecta por medio de precisas facultades; lo cual excluye por consiguiente que tal cosa pueda realizarse meramente a través de un establecimiento público como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior en este caso. Por consiguiente este artículo de la Constitución Nacional también ha sido transgredido por la norma acusada.

A continuación, la providencia que se transcribe reproduce apartes de la sentencia que reitera -transcritos en el punto 3.2.4 de esta providencia- y concluye así-

“6º Por último debe tenerse en cuenta que, dada la naturaleza jurídica y la índole de la funciones desarrolladas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, tampoco resulta ajustado a la Constitución otorgarle las facultades contempladas en la norma sub. examine.”¹⁷

Sin embargo, antes de la anterior declaratoria -6 de agosto de 1980- el Presidente de la República, “en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales”, había expedido el Decreto 2022 de 1980 con el propósito de dictar “normas relacionadas con títulos correspondientes a programas de educación superior” mediante el cual dispuso que los egresados de los diferentes programas de educación superior, que con anterioridad al 26 de febrero de 1980 habían cumplido los requisitos de grado previstos en la legislación que les fuera aplicable, podían recibir el título con la denominación que la institución lo venía

otorgando.

Cabe recordar que el decreto que se reseña había dispuesto que quienes cursaron y aprobaron las materias del programa de derecho con anterioridad al 31 de diciembre de 1979 y además culminado, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, el curso de especialización de que trataba el artículo 22 del Decreto 3200 de 1979, podían “cumplir con posterioridad con los demás requisitos y recibir el título en la fecha que determinen de acuerdo con las directivas de la institución.”.

Asimismo, antes de la declaratoria de inexecutable a la que se hizo referencia, el Presidente de la República “en uso de sus facultades legales” había dictado el Decreto 2743 de 1980 que aprobaba el Acuerdo número 122 del 5 de agosto del mismo año de la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior contentivo del Estatuto de General de dicha entidad, en el que le asigna a la misma, entre sus funciones, la de “determinar la nomenclatura de los programas y de los títulos correspondientes así como las condiciones en que estos pueden ser otorgados”.

Ahora bien, el Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 1º del Decreto antes referido, en cuanto aprobó la parte del numeral 7 del artículo 9 del Acuerdo No. 122 del 5 de agosto de 1980, de la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación —ICFES—, que dijo: “ (..) Y de los títulos correspondientes así como las condiciones que estos pueden ser otorgados ”, al encontrarlo “(..) idéntico al texto de la norma declarada inexecutable” por la Corte Suprema de Justicia.¹⁸

3.2.9. El Presidente de la República, “en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las que le confiere el artículo 120, ordinal 12, de la Constitución Nacional y el literal del artículo 6º del Decreto 80 de 1980”, dictó el Decreto 1221 de 1990 “por el cual se aprueba el Acuerdo número 60 de 124 de mayo de 1990 emanado de la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- por el cual se determinan los requisitos mínimos para la creación y funcionamiento de los programas de derecho”. El que, respecto de los requisitos para obtener el título de abogado dispuso:

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

1. Haber cursado y aprobado la totalidad de las materias que integran el plan de estudios.
2. Haber presentado y aprobado los exámenes preparatorios.
3. Haber elaborado monografía que sea aprobada, igual que el examen de sustentación de la misma o haber desempeñado, con posterioridad a la terminación de estudios, durante un año (1) continuo o discontinuo uno de los cargos previstos en las disposiciones pertinentes o haber prestado el servicio jurídico voluntario regulado por el Decreto 1862 de 1989 o haber ejercido durante dos (2) años la profesión en las condiciones señaladas en el artículo 31 del Decreto 196 de 197.

Artículo 22. Los exámenes preparatorios son pruebas de aptitud académica y profesional, que habrán de auscultar el criterio y la madurez del estudiante en el manejo y aplicación del ordenamiento jurídico, por medio de interrogaciones orales o escritas en las siguientes ramas del derecho: (..).

Artículo 23. Se podrán presentar los exámenes preparatorios una vez aprobadas las materias que integran la respectiva rama. (..).

Artículo 24. La monografía consistirá en un trabajo socio-jurídico o jurídico de investigación dirigida.

Artículo 25. Compete al Ministerio de Justicia el control del desempeño de los cargos, del servicio y del ejercicio profesional mencionado, así como certificar sobre el cumplimiento de dicho requisito para que la Universidad pueda otorgar el título profesional.

Artículo 31. Tanto quienes a la fecha de la entrada en vigor de la presente reglamentación hubiesen concluido el plan de estudios; como quienes lo concluyan luego podrán acogerse en cuanto a requisitos de grado, a su elección, a las disposiciones del decreto 3200 de 1979 o a las consagradas en el Capítulo V del presente acuerdo.”.

3.2.10. Mediante sentencia del 16 de febrero de 1995, ante la pretensión de varios ciudadanos de que se declarara la nulidad de los artículos 21 numeral 2º, 22 y 23 del Decreto 1221 de 1990, ya reseñados, por quebrantamiento de los artículos 13, 27, 69 y 84 de la Constitución Política de 1991; 3º, y 4º, 24, 28, 30, 32 literal a y 144 de la Ley 30 de 1992, el

Consejo de Estado negó las “las súplicas de la demanda” entre otras razones por las siguientes¹⁹:

En relación con la violación de los derechos a la igualdad, la autonomía universitaria y la educación, determinó que i) “el hecho de que para obtener el título de abogado se establezca como requisito la presentación y aprobación de los exámenes preparatorios no implica discriminación alguna por cuanto dicha exigencia se hace respecto de todos los estudiantes que se encuentran cursando estudios de derecho, es decir, frente a todas las personas que se encuentran en un mismo supuesto de hecho o condición (..) La explicación procedente descarta la trasgresión de los derechos a la autonomía universitaria y a la educación por cuanto el demandante la supedita a la del derecho a la igualdad”; ii) “no es cierta la afirmación del actor en cuanto a que el poder de reglamentación en materia de educación no lo tiene el Gobierno sino el Congreso, dado que de una interpretación sistemática de los artículos 150 numeral 8o. y 189 numeral 21 de la Constitución Política de 1991 se deduce que es al Gobierno a quien corresponde la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley, y, en este caso, la Ley 30 de 1992 en el parágrafo 2. del artículo 25 facultó al Gobierno para reglamentar la expedición de los títulos, de acuerdo con las leyes que rigen la materia, previo concepto favorable del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU)”.

Para responder al cargo formulado contra el Acuerdo en comento, porque se habría expedido con fundamento en una disposición declarada inexecutable, la misma Corporación afirmó que: “Si lo que quiso el actor fue plantear una especie de falsa motivación, por aducirse como fundamento de la expedición del acto una norma que reproducía otra declarada inexecutable, ni lo manifestó así expresamente ni indicó como fundamento de su pretensión el artículo 84 del C.C.A., que consagra tal causal de anulación de los actos administrativos por lo cual no está llamado a prosperar este cargo.”.

Así mismo, la Corporación en cita, el 29 de agosto de 1996, atendiendo la pretensión de nulidad formulada contra las mismas disposiciones, en la providencia en la que declaró la nulidad del artículo 1º del Decreto 2743 de 1980 -ya referida- negó tal pretensión, considerando, entre otras razones, que para expedir el Decreto 1221 el Gobierno Nacional no se fundamentó en el literal e) del artículo 6 del Decreto ley 81 de 1980, que había sido declarado inexecutable sino “ (..) en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en

especial a las que le confiere el artículo 120, ordinal 12 de la Constitución Nacional, y el literal d) del artículo 6 del Decreto 80 (léase 81) de 1980 (..)”, disposiciones que en el momento de su expedición se encontraban vigentes. Además consideró que no era procedente detenerse en el estudio de la inconstitucionalidad sobreviniente propuesta, en razón de que en la demanda se citaron los artículos constitucionales presuntamente violados, pero con referencia a otro de los decretos demandados²⁰.

3.3. Recapitulación

En suma, respecto de los requisitos para obtener el título de abogado antes de la expedición de la Ley 446, puede afirmarse que cuando el Título I de la Parte V de esta disposición entró a regir -8 de julio de 1999-, para obtener el título de abogado todos los estudiantes de derecho debían haber cursado y aprobado las materias que conformaban el plan de estudios de la carrera de derecho; pero en relación con los demás requisitos para alcanzar tal título, existían tres regímenes, según la fecha de iniciación del plan de estudios, dos optativos y uno obligatorio, este último para quienes ingresaron al programa después del 12 de junio de 1990, en razón de que aquellos que lo hicieron antes de esta fecha pudieron elegir entre cumplir los requisitos establecidos en el Decreto 1221 de 1990 o sujetarse al régimen que estaba vigente a la fecha en que terminaron sus estudios, a saber:

a) Quienes iniciaron el programa de estudios de la carrera de derecho antes del 31 de diciembre de 1979, habiendo terminado dicho programa o no, podían compensar los preparatorios o el “trabajo de investigación” ejerciendo, con posterioridad a la terminación del plan de estudios, durante un año, continuo o discontinuo, uno de los cargos relacionados en la misma disposición, o la profesión de abogado durante dos años, en las condiciones establecidas por el artículo 31 del Decreto ley 196 de 1971 -Decreto 3200 de 1979 artículo 23, Decreto 1221 de 1990 artículo 31-.

No obstante, si los arriba nombrados a 31 de diciembre de 1979 habían cursado y aprobado todas las materias del plan de estudios de derecho pudieron acogerse para acceder al título de abogado, durante el año de 1980, a los requisitos que habían sido establecidos por el Decreto 225 de 1977 para obtener dicho título, esto es presentar exámenes preparatorios y cumplir con un año de judicatura o servicio profesional, requisito que podía ser compensado con un curso de especialización, el que, si se aprobaba antes del 31 de diciembre de 1980

permitía a la institución conceder el título, porque los exámenes preparatorios podían presentarse con posterioridad -Decreto 3200 de 1979, Decreto 2022 de 1980-. .

b) Quienes iniciaron el mismo programa entre el 1º de enero de 1980 y el 12 de junio de 1990 debieron aprobar exámenes preparatorios por cada uno de los cinco grupos de materias establecidas en el Decreto 3200 de 1979 -derecho político, derecho penal, laboral, privado I y II-; con la posibilidad de resultar eximidos según su rendimiento académico. Y elaborar un “trabajo de investigación dirigida”, durante el desarrollo de los seminarios del programa, el que podía ser compensado con la práctica o el servicio profesional -Decreto 3200 de 1979 artículo 20, Decreto 1221 de 1990 artículo 31-.

c) Quienes ingresaron a la carrera de derecho después del 12 de junio de 1990 -fecha en que el Decreto 1221 de 1990 fue publicado- debían presentar exámenes preparatorios, y, a su elección, i) elaborar y aprobar una monografía, al igual que el examen de sustentación de la misma, ii) desempeñar, con posterioridad a la terminación de estudios, durante un año (1), continuo o discontinuo, uno de los cargos previstos en las disposiciones pertinentes, iii) prestar el servicio jurídico voluntario regulado por el Decreto 1862 de 1989 o iv) ejercer durante dos (2) años la profesión de abogado en las condiciones señaladas en el artículo 31 del Decreto 196 de 197 -Decreto 1221 de 1990.

3.4. El Decreto 1221 de 1990 fue derogado por la Ley 446 de 1998

El 7 de julio de 1998, el Congreso de la República expidió la Ley 446 “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas normas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.”.

“PARTE V

DE LA ASISTENCIA LEGAL POPULAR

TITULO I

DEL SERVICIO LEGAL POPULAR

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 149. El servicio legal popular es un servicio social de carácter obligatorio para optar el título profesional de abogado, en los términos y durante el tiempo señalado en la presente ley.

Este servicio deberá cumplirse de manera concurrente con la terminación y aprobación de las materias del pensum académico, la presentación y aprobación de los exámenes preparatorios y la elaboración y sustentación de la monografía de acuerdo con la ley. Los requisitos legales en ningún caso serán susceptibles de omisión, homologación, ni sustitución.

Artículo 160. Régimen transitorio. Las disposiciones del presente título se aplicarán a quienes terminen sus estudios universitarios doce meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.”

Al parecer de la Corte, contrario a lo afirmado por los intervinientes el artículo antes transcrito no realizó una simple enunciación de los requisitos ya existentes que, conjuntamente con la prestación del servicio legal popular, darían derecho a obtener el título de abogado, porque la disposición en cita no solamente estableció un nuevo requisito para acceder a dicho título, sino que modificó radicalmente los establecidos en el Decreto 1221 de 1990 y en el Decreto 3200 de 1979 al suprimir la posibilidad de omitir, sustituir u homologar los existentes, opción que se encontraba en las mencionadas disposiciones y al tener como parámetro para el cumplimiento de los requisitos no la iniciación sino la terminación de estudios.

Por lo anterior, a partir del 8 de julio de 1999, sin distingo de la fecha de iniciación de estudios, todos los estudiantes de derecho, para obtener el título de abogado debían haber terminado el plan de estudios, presentado y aprobado los exámenes preparatorios, presentado y sustentado la monografía jurídica y prestado el servicio legal.

En efecto fue suprimida la opción de compensar los preparatorios o el trabajo de especialización -concedida a quienes iniciaron los estudios de derecho antes del 31 de diciembre de 1979-, la posibilidad de ser eximidos de los exámenes preparatorios y compensar el trabajo de investigación -reconocida a quienes iniciaron los mismos estudios entre el 1º de enero de 1980 y el 12 de junio de 1990-, y la monografía jurídica dejó de ser

una opción, para quienes ingresaron a la carrera de derecho después del 12 de junio de 1990.

Ahora bien, esta Corporación con ocasión de la sentencia C-247 de 1999 mediante la cual desestimó, entre otros, los cargos que les fueron formulados a los artículos 149 y 160 de la Ley 446, por desconocimiento de los derechos adquiridos de los estudiantes de derecho que habían iniciado sus estudios cuando dicha ley entró a regir, y por quebrantamiento de la autonomía universitaria, sostuvo que estas disposiciones se circunscribían a establecer un requisito previo para la obtención del título de abogado, y no a regular otros aspectos académicos, aunque de los mismos se hiciera alusión.

No obstante, en la misma providencia también se hizo claridad respecto de que el pronunciamiento no incluía el estudio del Decreto 1221 de 1990 por cuanto se afirmó que “ello exigiría pronunciarse acerca del decreto mismo, lo cual es evidentemente inconducente en este proceso de constitucionalidad. En efecto, el control de constitucionalidad sólo puede dirigirse contra las normas cuestionadas y aquellas respecto de las cuales es necesario realizar la unidad normativa. Este no es el caso.”

De tal suerte que de las consideraciones de la sentencia en cita no es dable concluir que el artículo 21 del Decreto 1221 de 1990 se mantuvo incólume tras la expedición de la Ley 446 de 1998, como lo insinúa el representante del Ministerio de Justicia, porque en aquella oportunidad la Corte se circunscribió a estudiar el servicio legal como un nuevo requisito para obtener el título de abogado y la posibilidad de hacer extensiva tal exigencia a quienes habían iniciado la carrera de derecho cuando la disposición entró a regir - artículos 149 y 160- sin detenerse en los efectos de tales disposiciones respecto de los requisitos entonces vigentes, como la misma providencia lo expuso con claridad.

3.5. La Ley 552 de 1999 derogó íntegramente el artículo 149 de la Ley 446 de 1998

No obstante su claridad, al parecer de la Corte, no resulta suficiente afirmar que por su título y contenido la Ley 552 derogó en su integridad el artículo 149 de la Ley 446, porque los intervinientes insisten en que la expresión “relativa al servicio legal popular”, contenida en el artículo 1º de aquella disposición, estaría indicando que solo se suprimía tal requisito, dejando incólumes los relacionados en el inciso segundo del artículo de la Ley 446 en cita, para obtener el título de abogado.

Por lo anterior resulta pertinente recurrir a la historia legislativa de la disposición, la que permite desvirtuar la antedicha interpretación. Veamos:

En la exposición de motivos, el senador Juan Martín Caicedo Ferrer, autor de la iniciativa, puso de presente las razones que justificaban los artículos 1º y 2º del proyecto tendientes a derogar el Título I de la parte quinta de la Ley 446, dejando en claro que los estudiantes de derecho “continúan contando con la opción de realizar una monografía o adelantar la llamada judicatura. Con ello se garantizará que aquellos que escojan la segunda alternativa sean quienes tengan vocación definida de servicio a la comunidad a través del ejercicio del derecho.”²³ sin aclarar que de conformidad con la propuesta, que el mismo presentaba, tal alternativa solo sería aplicable a “ El estudiante que haya terminado las materias del pensúm académico antes de la entrada en vigencia de la presente ley”.

Es más, en las ponencias para primero²⁴ y segundo²⁵ debate del proyecto de ley número 112 de 1999 Senado, que luego se convertiría en la Ley 552, el senador José Renán Trujillo, encargado de las mismas, muestra “en términos de conveniencia ciudadana” la necesidad de derogar “el Título I de la parte quinta de la Ley 446 de 1998”, informando los requisitos para obtener el título de abogado contenidos en las normas que se habrían de derogar, toda vez que se expresó en los siguientes términos:

“En el pasado reciente el Decreto 1221 de 1990, establecía como requisitos para optar el título de abogado, la terminación de las respectivas materias, los exámenes preparatorios y la monografía jurídica o la judicatura.

Posteriormente como es de todos conocido, la Ley 446 de 1998 aumentó sustancialmente estos requisitos. De tal manera estableció como condiciones para optar el título de abogado, la terminación de materias, los exámenes preparatorios, la monografía de grado y el Servicio Legal Popular. ²⁶

También la Cámara de Representantes fue consiente de que al acoger la iniciativa parlamentaria dejarían de ser legalmente exigibles el servicio legal popular, los preparatorios, la judicatura y la monografía para obtener el título de abogado, porque el representante Germán Navas Talero, uno de los que se opuso a la iniciativa, lo advirtió en el debate que sobre el proyecto 112/99 Senado y 167/99 Cámara se adelantó en la Comisión Primera Constitucional, sin que su advertencia hubiera sido contradicha y sin que la misma

hiciera a los miembros de dicha Corporación legislativa desistir de convertir el mentado proyecto en ley de la República.

Dijo así el representante ya mencionado:

“(..)

Y quinto, yo quiero explicar algo que va más allá; a aquellos que quieren y respetan su profesión les quiero mostrar algo que me tiene preocupado a mí: A mi no me tiene tan preocupado la derogatoria de la ley 446. Me tiene preocupado que al derogar esta ley, 446, automáticamente se caen los requisitos de grado como son preparatorios y tesis. Se caen ...

Mire, por favor, doctora, si alguien más me interrumpe pido que saquen las barras. Yo no estoy peleando contra nadie; estoy explicando jurídicamente que está pasando. Pero exijo respeto.

Si miramos el artículo 149 de la Ley 446, establece (..)

Esto lo hicieron, un estudio que hicieron los profesores de la Universidad de Santo Tomás.

Entonces quiere decir: que el artículo 149 recoge todas las disposiciones que regulaban la manera como se obtenía el título de abogado.

En estas condiciones, al derogar como se está derogando todo el título, se deroga la disposición que reglamentaba los preparatorios y la tesis.

Y quiero recordarles a los compañeros el artículo 14 de la Ley 153 de 1887..... -dice-:

“Una ley derogada no revivirá por la sola referencias que a ella se hagan ni por haber sido abolida la ley que la derogó.

Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva.”

El afán de legislar sobre la 446 hace que se acaben los requisitos para obtener el título de abogado; entonces, bastará: sentarse y terminar el último examen y salir graduado.

Yo le digo a los escépticos que consulten un poquito la Ley 153 del 87 y miren como la Ley 446 deroga las disposiciones que le sean contrarias, y la que es contraria es aquella que precisamente reglamentaba lo atinente a preparatorios y a tesis.”²⁷

4. Examen de los cargos

Como ha quedado establecido, a partir del 30 de diciembre de 1999 solo los estudiantes que en tal fecha habían terminado el plan de estudios de la carrera de derecho deben cumplir, para obtener el título de abogado, a su elección, con uno de los dos requisitos establecidos en el artículo 2º de la Ley 552 del mismo año: la elaboración y sustentación de la monografía jurídica o la realización de la judicatura -opción que se mantuvo, al decir del autor de la iniciativa que dio origen a la ley en cita -como quedó dicho-, para que sea elegida por aquellos estudiantes que “tengan vocación definida de servicio a la comunidad a través del ejercicio del derecho”-.

Ahora bien, está previsto que para ser abogado se requiere haber obtenido el correspondiente título universitario, de acuerdo con las exigencias académicas y legales y estar inscrito como tal, -artículos 3º, 4º, 5º Decreto ley 196 de 1971-, que las autoridades pueden practicar el “Examen de Estado” para evaluar las aptitudes y conocimientos mínimos de los egresados de la carrera de derecho, como de todos los egresados de la educación superior -artículo 27 Ley 30 de 1992- y que al Consejo Nacional de Acreditación le corresponde garantizar la calidad de la formación que las instituciones de educación superior imparten -artículo 53 idem-.

En consecuencia se debe establecer si -como el actor lo plantea- el artículo 2º de la Ley 552 quebranta el derecho a la igualdad de los egresados de la carrera de derecho en cuanto impone a los establecimientos educativos el deber de exigir a quienes ya habían terminado sus estudios de derecho cuando la disposición entró a regir -30 de diciembre de 1999- el cumplimiento de uno de dos requisitos para otorgarles el título de abogado, porque se estaría quebrantando el derecho a la igualdad de dichos egresados en cuanto tal reconocimiento, en muchas ocasiones, es requisito para acceder a los puestos de trabajo y en otras para obtener mejores condiciones en el mismo.

El artículo 2º de la Ley 552 de 1999 quebranta los artículos 13 y 25 constitucionales

La disposición en estudio distingue entre “el estudiante que haya terminado las materias del pensúm académico antes de la entrada en vigencia de la presente ley” y aquellos que culminaron las mismas materias después de dicha fecha, diferencia que cuestiona el demandante por cuanto considera que se estaría beneficiando a algunos al permitirles que se gradúen sin exámenes preparatorios.

No obstante, habiendo establecido la Corte que dichos exámenes no se encuentran entre los requisitos impuestos por el legislador para que las universidades puedan otorgar el título de abogado -aunque pueden estar consignados en los planes de estudios diseñados y desarrollados por las universidades con el mismo fin- corresponde evaluar la constitucionalidad de la distinción existente, en cuanto impone a algunos de los estudiantes que culminaron las materias del plan de estudios de derecho, optar por la elaboración de una monografía jurídica o el desempeño de la judicatura.

Criterio de distinción que debe ser valorado a fin de establecer si resulta acorde con los mandatos constitucionales, que atribuyen al legislador la posibilidad de exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, imponer requisitos solo a aquellos que ya habían terminado las materias del plan académico propuesto, cuando la disposición en cuestión entró a regir.

Para el efecto debe recordarse que la jurisprudencia de esta Corporación tiene definidos los elementos que conforman el test de igualdad, tal como lo denota la siguiente decisión:

“(..) El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

- En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;
- En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;
- En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;
- En cuarto lugar, que el supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo

mismo, guarden una racionalidad interna;

Si concurren pues estas cinco circunstancias, el trato diferente será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima; en caso contrario, el otorgar un trato desigual será una discriminación contraria a la Constitución.” (resalta el texto). 28

Recordados estos elementos conviene puntualizar que la Corte restringirá el juicio igualdad al cargo propuesto, es decir en cuanto la norma estaría limitando a algunos de los estudiantes que culminaron las materias de la carrera de derecho la posibilidad de acceder a los puestos de trabajo y obtener mejores condiciones en los mismos, sin detenerse en los requisitos exigidos y en otros aspectos que se desprenden de la disposición, porque solo la diferencia de trato por razón de la fecha de terminación de estudios fue objeto del debate constitucional que corresponde adelantar en los juicios de constitucionalidad.

Sea lo primero afirmar que quienes terminaron las materias del pensúm académico de la carrera de derecho, antes de que entrara en vigencia la Ley 552 de 1999 se encuentran en distinta situación de hecho, con respecto de aquellos que terminaron las mismas materias después del 1º de enero de 2000, porque estos últimos no deben cumplir con requisitos adicionales a su plan de estudios, en tanto que a los primeros les corresponde cumplir, además, con uno de los dos requisitos legales impuestos, esto es presentar una monografía jurídica o desempeñar un cargo válido para judicatura.

Diferencia de trato que no tiene justificación, porque no consulta los mandatos del artículo 26 constitucional imponer solo a quienes habían terminado las materias del pensúm académico “antes de la entrada en vigencia de la presente ley”, el cumplimiento de requisitos adicionales a los previstos en el plan de estudios, porque si de medir la idoneidad de quienes terminaron materias del pensúm académico de la carrera de derecho se tratara, con miras a determinar su idoneidad para el ejercicio profesional, la monografía jurídica o la judicatura, correspondía implementarlas como requisito obligatorio para todos los aspirantes a ejercer la mencionada actividad.

Además, no resulta razonable que se recurra a la fecha en que entró en vigencia la ley, para establecer una diferencia de trato respecto de los requisitos para optar el título profesional, entre los estudiantes de la carrera de derecho, porque, tal como lo ha considerado esta Corporación, al azar no se le puede atribuir la constitución, y tampoco la consolidación de los

derechos 29.

Ahora bien, los intervinientes y la Vista Fiscal justifican la norma en cuestión, por razón de la protección de los derechos adquiridos, pero este planteamiento no resulta válido toda vez que, precisamente, se está perjudicando a quienes demandarían, en virtud de tal garantía constitucional, un trato prevalente -artículo 58 C.P.-.

Tampoco hay coherencia entre la diferencia de trato que impone el artículo en estudio, con los fines que la ley que lo contiene persigue, toda vez que de acuerdo con su título se estaría derogando el “Título I de la Ley 446 de 1998”, pero, cumplido dicho objetivo -artículo 1º - se restablecen dos requisitos, esta vez solo para quienes, “a la entrada en vigencia de la presente ley” “haya[n] terminado las materias del pensúm académico”.

No obstante, en aras de salvaguardar la facultar constitucional asignada al legislador de exigir títulos de idoneidad para el desarrollo de determinadas actividades y en razón de que el ejercicio de tal facultad no fue cuestionado, como tampoco lo fueron los requisitos que la norma sub examine impone, solo será excluida del ordenamiento jurídico la expresión “antes de la entrada en vigencia de la presente ley”, contenida en el artículo 2º de la Ley 552 de 1999, porque -como se dijo- quebranta el derecho a la igualdad de quienes terminaron las materias del pensúm académico de la carrera de derecho antes del 30 de diciembre de 1999 -artículos 13, 25 y 26 constitucionales-.

5. Conclusión

La expresión “antes de la entrada en vigencia de la presente ley”, contenida en el artículo 2º de la Ley 552 de 1999 debe ser excluida del ordenamiento jurídico, porque, aunque no impone los exámenes preparatorios, solo para algunos -debido a que este requisito fue derogado al dejar sin vigencia el artículo 149 de la Ley 446 de 1998, como quedó explicado-, como lo plantea el actor, quebranta el derecho a la igualdad de los que terminaron las materias del pensúm académico de la carrera de derecho antes del 30 de diciembre de 1999, en cuanto les impone el cumplimiento de uno de dos requisitos -monografía jurídica o judicatura-, que no tienen que cumplir quienes terminaron idéntica tarea después de dicha fecha.

No obstante cabe precisar que los establecimientos educativos que imparten formación a

quienes aspiran a obtener el título de abogado, pueden exigir los exámenes preparatorios u otros requisitos distintos a los vigentes para otorgar el título de abogado de acuerdo con sus planes de estudios, con miras al cumplimiento de los objetivos y propósitos de los mismos, en ejercicio de la autonomía universitaria que les reconoce artículo 69 constitucional.

Por lo demás, el cumplimiento de exigencias por parte de las universidades para otorgar el título de abogado no exime al Estado de su deber de comprobar la aptitud y los niveles mínimos de competencia de quienes obtienen tal reconocimiento -Ley 30 de 1992- como tampoco le impide al gobierno nacional ejercer en forma permanente vigilancia e inspección, tanto sobre el ejercicio profesional de quienes demostraron idoneidad para hacerlo, como respecto de la calidad de la formación impartida -artículo 26 y 189.21 C.P.- porque las instituciones educativas están en la obligación de impartir a sus educandos la formación moral, intelectual y física que los capacite para asumir debidamente las responsabilidades que en el ejercicio de la actividad aprendida les corresponde afrontar -artículo 67 C.P.-.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 de la Ley 552 de 1999, salvo la expresión “antes de la entrada en vigencia de la presente ley”, que se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-1053/01

TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Regulación legislativa (Salvamento parcial de voto)

LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Establecimiento legislativo de condiciones para acceso a título (Salvamento parcial de voto)

CARRERA DE DERECHO-Límite temporal en requisitos para obtención de título/CARRERA DE DERECHO-Límite temporal en requisitos por carga académica desproporcionada (Salvamento parcial de voto)

TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Establecimiento legislativo de requisitos (Salvamento parcial de voto)

Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis

Proceso D-3473

Respetuosamente discrepo de la decisión mayoritaria adoptada en la parte resolutive del fallo en referencia, pues considero que el artículo 2° de la Ley 552 de 1999, ha debido ser

declarado exequible en su integridad sin necesidad de haber retirado del ordenamiento jurídico las expresiones “antes de la entrada en vigencia de la presente ley” que, por las razones que consigno a continuación, las encuentro ajustadas a la Ley Fundamental.

En mi criterio, el límite temporal establecido en la mencionada disposición se ajusta a la Carta Política, puesto que constituye una medida adoptada por el legislador en desarrollo del mandato consagrado en el artículo 26 del Estatuto Superior, que lo habilita para regular en forma ordinaria y permanente lo concerniente a los títulos de idoneidad profesional.

En efecto, cuando la norma en cuestión dispone que el estudiante que haya terminado las materias del p^éns^um académico antes de la entrada en vigencia de la ley 552 de 1999, puede elegir entre la elaboración y la sustentación de la monografía jurídica y la realización de la judicatura, no hace otra cosa que señalar las condiciones que deben cumplir estas personas para acceder al título de abogado, determinación ésta que además fue justificada por la necesidad de despejarle a dichos estudiantes las posibilidades de trabajo que les habían sido limitadas con la implantación del Servicio Legal Popular de carácter obligatorio y gratuito en la Ley 446 de 1998 30.

Esta circunstancia hacía improcedente el juicio de igualdad adelantado por la Corte, puesto que en ningún momento el legislador pretendió con la medida en cuestión abolir o hacer más flexibles los requisitos académicos para optar al título de abogado, en relación con los estudiantes que terminen sus materias con posterioridad a la citada ley. En este caso, el test de igualdad partió de una suposición y no de la situación fáctica real en la que se encuentran dichos estudiantes.

Al respecto resulta cuestionable la ausencia de una argumentación diáfana y consistente que justificara la inconstitucionalidad de las expresiones “antes de la entrada en vigencia de la presente ley”, puesto que para fundamentar esta decisión tan solo se adujo que “no resulta razonable que se recurra a la fecha en que entró en vigencia la ley, para establecer la diferencia de trato respecto de los requisitos para optar el título profesional”, porque “al azar no se le puede atribuir la constitución y tampoco la consolidación de los derechos”.

Finalmente quiero expresar que aunque en la sentencia se anuncia el deseo de dejar a salvo la facultad del legislador para establecer los requisitos de idoneidad profesional, la determinación que se adopta en la parte resolutive de la sentencia se aparta notoriamente

de este objetivo, en la medida en que hacia el futuro restringe esta competencia legislativa en lo concerniente al señalamiento de los requisitos y condiciones que deben cumplirse para obtener el título de abogado.

Fecha ut supra

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Salvamento de voto a la Sentencia C-1053/01

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No exigencia de preparatorios como requisito de grado/TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Establecimiento legislativo de requisitos (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Excepción debe ser expresa por regla general (Salvamento de voto)

LIBERTAD Y EXCEPCION-Aplicación de regla general (Salvamento de voto)

LIBERTADES DEL HOMBRE-Atribución en principio ilimitada (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Regulación legislativa/LIBERTADES-Reserva de ley (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Excepciones establecidas por el legislador/LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Reserva de ley en excepciones/LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Reserva de ley en requisitos (Salvamento de voto)

La Corte Constitucional señaló que las limitaciones a la regla general, o sea las excepciones, sólo puede imponerlas el legislador y que en esta materia existe la reserva de ley; es entonces “el legislador el único competente para establecer los títulos de idoneidad que deben acompañar en cada caso el ejercicio de tareas que exigen formación académica”. Existiendo reserva de ley, es claro que sólo el legislador puede exigir requisitos para el grado; contrario sensu, no pueden exigir requisitos ni el gobierno mediante decretos, ni mucho menos las universidades, bajo el pretexto de la autonomía universitaria (que es para otra cosa y no para usurpar funciones del legislador).

LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Alcance de facultades de inspección y vigilancia del Estado (Salvamento de voto)

Las facultades de inspección y vigilancia que tiene el gobierno o los órganos administrativos no implican la de dictar requisitos para el grado, ya que las funciones de inspección o vigilancia sólo se limitan a vigilar que la ley se cumpla y a sancionar al infractor cuando la viola, pero nunca implican la facultad de modificar la ley. Es claro entonces que por la vía de la inspección y vigilancia, no se pueden establecer requisitos adicionales a los señalados por el legislador.

ABOGADO-Requisitos para el grado (Salvamento de voto)

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación (Salvamento de voto)

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No establecimiento de preparatorios (Salvamento de voto)

La autonomía universitaria no da fundamento para establecer preparatorios, ya que este es un requisito para ejercer una profesión que sólo puede establecer el legislador.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Abandono de prejuicios de la sociedad contra los abogados (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3473

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 552 de 1999.

Con el respeto acostumbrado por las determinaciones de esta Corporación, los suscritos magistrados nos vemos precisados a salvar nuestro voto de la decisión mayoritaria por cuanto en ella se manifiesta que las Universidades pueden, en desarrollo de la autonomía universitaria, exigir preparatorios como requisitos de grado. A nuestro juicio, éste y otros requisitos sólo pueden ser establecidos por el legislador, por tratarse de un derecho fundamental, respecto del cual existe reserva de ley, como pasamos a demostrarlo:

DERECHO FUNDAMENTAL VIOLADO Art 26 C.P

El derecho fundamental que ha sido conculcado ha sido el DERECHO FUNDAMENTAL AL LIBRE EJERCICIO DE La PROFESION DE ABOGADO.

Este derecho se encuentra protegido por el artículo 26 de la Constitución Política Colombiana y por las normas concordantes con él.

El artículo 26, que no es del caso reproducir, establece una regla general y una excepción: la regla general es la libertad de profesiones u oficios y de su ejercicio; excepcionalmente el legislador puede exigir requisitos para el ejercicio de una determinada profesión.

Como la regla general es la libertad, la excepción debe ser expresa, no puede ser implícita, no pueden aplicarse en el Estado de derecho excepciones por analogía ni interpretarse extensivamente y, en caso de duda entre la libertad y la excepción (no libertad o prohibición), hay que aplicar la regla general y no la prohibición.

Esta regla general no sorprende si se tiene claro que en el Estado social de derecho, como el colombiano, la posición del individuo es completamente opuesta a la de la autoridad, ya que el supuesto fundamental es que el individuo goza de una libertad en principio ilimitada, mientras las autoridades tienen unas competencias LIMITADAS. La única manera de restringir la libertad de las personas es por medio de la ley (lo que excluye que el gobierno o ejecutivo pueda limitar la libertad de las personas).

Desde Guillermo Federico Hegel, en su filosofía del derecho, quedó claro que las libertades del hombre no son más que una consecuencia de la libertad ilimitada que, en principio, tiene como ser libre por naturaleza: yo tengo la libertad de locomoción como consecuencia de ser un ser libre (valga la redundancia); o dicho de otra manera: mi libertad de ejercer una profesión no es más que una manifestación concreta de mi carácter de ser libre.

Al individuo, al ciudadano lo que no le está expresamente prohibido le está permitido. Al funcionario público lo que no le está expresamente atribuido, le está prohibido. Al particular le basta con saber que su conducta no está prohibida para que pueda realizarla, en cambio, al gobernante no le sirve este mismo argumento; para que él pueda actuar, necesita mostrar la norma que lo faculte para actuar y, si no existe esa norma, para él está prohibida esa actuación. Este esquema fundamental de relaciones entre gobernante y gobernado del Estado de derecho, es consecuencia del principio de que la libertad del hombre es en principio ilimitada, y de que el hombre era libre antes de entrar en relaciones políticas y debe continuar siéndolo dentro de estas relaciones.

Otro elemento fundamental que se debe tener en cuenta es el hecho de que por tratarse de una manifestación concreta de la libertad (en este caso de ejercer profesiones u oficios), no puede ser regulada sino por el legislador, ya que en materia de libertad siempre existe reserva de ley y cuando los constitucionalistas hablamos de reserva de ley, queremos decir que esta excluida la regulación del ejecutivo en esa materia o, dicho de otro modo, que solo puede tocarla el legislador. En este sentido ya se ha pronunciado nuestra honorable Corte Constitucional.

La Constitución Política Colombiana, en su artículo 26, establece como regla general la libertad que tienen las personas para escoger profesión u oficio; excepcionalmente, el legislador puede exigir títulos de idoneidad. Así lo dejó claramente establecido la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-606 de diciembre 14 de 1992 M.P. Ciro Angarita. En esta providencia se señala que las limitaciones a la regla general, o sea las excepciones, sólo puede imponerlas el legislador y que en esta materia existe la reserva de ley; es entonces “el legislador el único competente para establecer los títulos de idoneidad que deben acompañar en cada caso el ejercicio de tareas que exigen formación académica”. Existiendo reserva de ley, es claro que sólo el legislador puede exigir requisitos para el grado; contrario sensu, no pueden exigir requisitos ni el gobierno mediante decretos, ni mucho menos las universidades, bajo el pretexto de la autonomía universitaria (que es para otra cosa y no para usurpar funciones del legislador).

Queremos dejar claro que las facultades de inspección y vigilancia que tiene el gobierno o los órganos administrativos no implican la de dictar requisitos para el grado, ya que las funciones de inspección o vigilancia sólo se limitan a vigilar que la ley se cumpla y a sancionar al infractor cuando la viola, pero nunca implican la facultad de modificar la ley. Es claro entonces que por la vía de la inspección y vigilancia, no se pueden establecer requisitos adicionales a los señalados por el legislador.

B.- LOS REQUISITOS PARA EL GRADO DE ABOGADO

Estudiando la evolución de los requisitos, los encontramos en diversas normas, de distinta jerarquía, aspecto importantísimo, pues hemos demostrado que existe reserva de ley y que no puede hacerlo el gobierno y, en caso de conflicto, debe primar la norma de mayor jerarquía, en este caso la ley.

La primera norma relacionada con el tema es el decreto ley 196 de 1971, que reglamento el ejercicio de la abogacía. Esta ley, curiosamente, no estableció requisitos para el grado y sólo se limitó a decir en su artículo tercero que “es abogado quien obtiene el correspondiente título universitario de conformidad con las exigencias académicas y legales”. Es claro entonces que el decreto ley 196 de 1971 no estableció requisitos para el grado, y lo que hizo fue utilizar una técnica de remisión a otra norma (lo que hizo fue remitir al legislador o a otra ley).

Con posterioridad se dictó el decreto 3200 de 1979, que en su artículo 1 dice señalar los requisitos para obtener el título académico. Inmediatamente debemos observar que la Constitución no habla de títulos académicos sino de títulos de idoneidad y que cualquiera que sea el nombre que utilice el legislador (títulos académicos, idoneidad o cualquier otro, sólo puede establecerlos la ley y no el gobierno, pues existe reserva de ley). Este decreto, que no tiene fuerza de ley y es una norma de inferior jerarquía a la ley, es en nuestro sentir inconstitucional, ya que sólo el Congreso puede exigir requisitos en esta materia.

Después encontramos el decreto 1221 de 1990, el cual recoge y aprueba un acuerdo del ICFES, que en su capítulo V, artículo 21 y siguientes, establece requisitos de grado. El ICFES es un órgano administrativo, nunca legislativo y cumple funciones de inspección y vigilancia del gobierno nacional. Y sabemos que la inspección y vigilancia permiten verificar que se cumpla la ley pero no conllevan el poder para reformarla; sabemos también que, siendo funciones del presidente o del gobierno, no puede ir más lejos de lo que está atribuido al gobierno y si éste no puede establecer requisitos, mucho menos puede hacerlo un acuerdo del ICFES.

Nuestro concepto es que tanto el decreto 3200 de 1979, como el decreto 1221 de 1990 son inconstitucionales, pues no son leyes e invadieron una competencia exclusiva del Congreso y se les debe aplicar la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución, que pedimos expresamente sea aplicada en este caso.

Después del decreto ley 196 de 1971, la primera ley que estableció, indirectamente, requisitos para obtener el título de abogado fue la 446 de 1998, concretamente en el artículo 149 . Los requisitos eran: el servicio legal popular; la terminación y aprobación de las materias del pensum académico; la presentación y aprobación de los exámenes

preparatorios y la elaboración y sustentación de la monografía.

A su vez, el artículo 167 de la ley 446 de 1998, derogó todas las normas que le eran contrarias; esta derogatoria cobijaba a todas las leyes anteriores y con mayor razón a otras normas de inferior jerarquía, como son los decretos 3200 de 1979 y el decreto 1221 de 1990 que, como sabemos, son normas dictadas por el gobierno, cuando debían ser dictadas por el legislador. Una ley puede derogar no sólo a leyes anteriores sino también a normas de inferior jerarquía anteriores, mucho más cuando ellas están usurpando funciones del Congreso.

El artículo 149 de la ley 446 de 1998, al establecer todos los requisitos para el título de abogado, reguló íntegramente la materia del título profesional de abogado y, en consecuencia de conformidad con el artículo 3 de la ley 153 de 1887, derogó todas las normas anteriores, legales o reglamentarias, ya que por mandato de ella, cuando exista una ley nueva que regule íntegramente la materia, la ley anterior queda derogada aunque no se diga de manera expresa.

La ley actualmente vigente es la 552 de 1999, que en su artículo 1 derogó de manera expresa todo el título primero de la parte V de la ley 446 de 1998, incluido el artículo 149, que había establecido los requisitos para optar al título profesional de abogado. Al derogar el artículo 149, deroga todos los requisitos que él establecía.

El artículo 2 de la ley 552, de manera clara y expresa, reguló la situación de una categoría especial de estudiantes de derecho los que habían terminado todas las materias del pensum académico antes de la entrada en vigencia de esa ley, que ella misma estableció a partir de su promulgación, hecho que se cumplió el día 31 de diciembre de 1999, como consta en el Diario Oficial número 43.839 de esa fecha; y que además debían hacer la tesis o realizar la judicatura. Ningún otro requisito estableció el legislador para esta categoría de estudiantes. No sobra recordar, como arriba demostramos y lo tiene establecido la Corte Constitucional, que la regla general en esta materia es la libertad de profesiones y oficios y que la exigencia de requisitos para ejercer alguna profesión es la excepción; que toda excepción debe ser expresa, pues no hay excepciones tácitas; que como excepciones hay que interpretarlas restrictivamente y que, al no mencionarlas el legislador, no se presumen; que al no establecer requisitos adicionales, lo que hizo fue dejar la materia dentro de la regla general,

la cual es, en este caso, que no se necesitan más requisitos para ejercer las profesiones, pues ellas son libres.

C. - LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA NO PERMITE REGULAR PROFESIONES (LOS PREPARATORIOS)

El artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria y esta se aplica para darse sus directivas y regirse por sus estatutos. Toda esta autonomía se ejercita, por mandato de la Constitución, DENTRO DE LA LEY. Esto es lógico ya que la autonomía no supone estar como el monarca absoluto en la edad media, Legibus solutus (suelto de la ley, por encima de la ley); la autonomía, en cualquier caso, expresa un poder limitado que se integra dentro de otro poder, que es un poder superior (el de la soberanía, que sólo se predica del Estado y que no tiene ningún ente dentro de él). Por esa razón, la autonomía sólo se predica de entidades integradas dentro de la organización estatal y a cuya unidad no pueden oponerse, y sometidas a la Constitución y leyes del Estado.

En este mismo orden de ideas es que podemos afirmar que autonomía y control no son incompatibles pues, como sabemos, la autonomía no implica soberanía, sino que predica la pertenencia a un orden o todo superior, de ahí que para garantizar la unidad de ese todo, el ordenamiento jurídico prevea especiales poderes de control sobre esas entidades aunque sean autónomas y esos poderes de control pueden ser más o menos intensos. Para citar un solo ejemplo, si las universidades tuvieran una autonomía absoluta no existiría el ICFES, que es el órgano de control del Estado sobre las universidades.

No pueden entonces las universidades, so pretexto de la autonomía, no cumplir la Constitución y las leyes de Colombia o violar las que existen, modificarlas o agregarles requisitos.

La historia de la autonomía universitaria fue una conquista de las universidades, sobre todo públicas, que buscaba fundamentalmente darse sus propias directivas, sin la injerencia del gobierno y con la sola participación de los estamentos universitarios: profesores, alumnos y personal administrativo, para evitar que el gobernante de turno politizase la universidad. Pero a nadie se le ha ocurrido, entonces ni ahora, que en las universidades no se cumplan ni la Constitución ni las leyes del Estado.

La autonomía universitaria no da fundamento para establecer preparatorios, ya que este es un requisito para ejercer una profesión que sólo puede establecer el legislador. Se hace necesario referirse a algo que se encuentra detrás de la persistencia de las universidades en violar la ley, agregándole un requisito que ella no contempla, como son los preparatorios: Estos son una de las fuentes de ingresos económicos importantes para las universidades y que por lo mismo, no quieren perderla. No se puede, bajo la fementida autonomía universitaria, seguir defendiendo los ingresos de las universidades a costa de los alumnos.

Si se permitiera que cada universidad estableciese unos requisitos de grado, de tal manera que unas no pidieran preparatorios, otras solo algunos y otras todos, se estaría violando el artículo 13 de la Constitución, ya que los requisitos de grado serían diversos respecto de una misma profesión, en este caso la de abogado.

Que los preparatorios eran requisito para optar el título de abogado y que por lo mismo sólo podía regularlos el propio legislador y no las universidades bajo el pretexto de su autonomía, quedó claramente establecido en la ley 446 de 1998, en su artículo 149, que regulaba los requisitos para ser abogado; esta es la prueba mayor de que los preparatorios los pone o los quita el legislador, pero no las universidades.

D. CONSIDERACIONES PSICOLOGICAS E INTERPRETATIVAS

1.- TUMBEMOS EL MURO DE BERLIN DE LOS PREJUICIOS

Para que este asunto hubiera podido resolverse de manera imparcial y justa, se requería que los Honorables Magistrados se desprendiesen de una serie de prejuicios que obnubilan su recto entendimiento y les impide fallar de una manera ajustada a la ley.

A. LOS ABOGADOS YA GRADUADOS, NO QUIEREN NUEVOS ABOGADOS

Esta afirmación es una verdad que no queremos aceptar y que envuelve un prejuicio del que somos víctimas, consciente o inconscientemente. El abogado ya graduado considera que con él ya existen suficientes abogados y que la sociedad no necesita más; que otros abogados perjudican a la sociedad y a él mismo; que aumenta la competencia dentro de la profesión, lo que pone en peligro sus ingresos y sus oportunidades. La manera más fácil que se le ocurre

para mantener su status económico y social no es aumentando su calidad de abogado, su excelencia profesional, sino impidiendo el ingreso de nuevos competidores. Se les olvida, a los abogados ya graduados, que el desprestigio de la profesión no es culpa de los jóvenes que quieren ser abogados, sino de quienes ya lo son y que la renovación de la misma no puede ser obra de quienes han faltado a su juramento profesional y a la ética, sino precisamente de quienes inician sin contaminarse. Más de una vez hemos escuchado la solicitud de que se cierren las facultades de derecho de manera indefinida o por lo menos durante 20 años, como si los males de la sociedad colombiana fueran ocasionados por los juristas y, en consecuencia, se solucionaran con esta propuesta. En otras oportunidades se quiere lograr el mismo objetivo, por una vía indirecta, consistente en impedir que quienes estudian derecho se gradúen; se permite que la gente estudie derecho pero se obstaculiza de una manera injusta su grado, estableciendo una cantidad ingente de requisitos y exámenes que no existen en ninguna otra profesión, olvidándose que los alumnos ya fueron examinados durante todos los semestres, no una, sino muchas veces, y que si pasaron todos esos exámenes tiene derecho al título, ya que es un absurdo que una persona haya pasado todos los exámenes de todos los semestres y, sin embargo, se considere que no está preparado para iniciar su ejercicio profesional; lo racional y lógico es que o no se hacen exámenes durante la carrera y se hacen exámenes después, o se hacen exámenes durante la carrera y no se hacen después, pero no las dos cosas a la vez, porque esto es absurdo e injusto.

El legislador a veces le impone, injustamente, a los alumnos de derecho, una serie de requisitos para el grado que no le impone a otras profesiones (lo que, digámoslo de paso es inconstitucional, ya que rompe el principio y derecho fundamental a la igualdad contemplado en el artículo 13 de nuestra Constitución Política), por ejemplo, a ninguna de las profesiones de ingeniero, de contador, de administrador de empresas, de economista, etc., donde basta la presentación de una monografía o tesis, para que se pueda obtener el grado. Con este método se está discriminando la profesión de abogado y, lo que es más grave, nos hemos acostumbrado tanto a la discriminación que la justificamos y la vemos como un bien, cuando deberíamos rechazarla y combatirla y pedir que se nos de el mismo trato que a las otras profesiones. Lo que se comete con la profesión de abogado es una injusticia, que afortunadamente la ley 552 vino a remediar, al colocar a los abogados en igualdad de condiciones con los otros profesionales. No es injusto que el artículo 2 de la ley 552 sólo exija la tesis o la realización de la judicatura; lo injusto es que durante años se haya obligado a

otros estudiantes de derecho a cumplir requisitos adicionales que no se exigen en la gran mayoría de las otras profesiones; tampoco es de recibo el argumento que como yo tuve que graduarme con muchos obstáculos, los que vienen detrás de mí deben tener los mismos obstáculos o dificultades mayores para el grado, ya que la injusticia que se cometió conmigo no se repara cometiendo otras injusticias con los que vienen detrás; la justicia se restablece colocando a los abogados en pie de igualdad con las otras profesiones que, por regla general, sólo exigen una monografía para el grado.

Señores Magistrados, sólo abandonando los prejuicios que tiene la sociedad contra los abogados y que, como todo prejuicio, es irreal y no corresponde a la verdad, o los preconceptos que tienen los abogados ya graduados contra los nuevos colegas, pueden ustedes fallar en derecho y juzgar como debe juzgar un Magistrado, sin prejuicios y sin arbitrariedad, pues sólo cuando el juez falla sin prejuicios tenemos los ciudadanos garantizados nuestros derechos.

SINTESIS

De una manera sucinta, podemos afirmar:

- 1.- Que la única ley vigente en materia de requisitos de la profesión de abogado es la ley 552 de 1999 y se debe aplicar el artículo 2 de esa ley.
- 2.- Que por tratarse del ejercicio de una libertad, existe reserva de ley, como ya lo definió la H. Corte Constitucional y, en consecuencia, sólo puede ser regulada por el legislador, de donde se infiere que son inconstitucionales todos los decretos dictados por el gobierno exigiendo requisitos que no establezca la ley.
- 3.- Que la autonomía universitaria o las facultades de inspección o vigilancia que tenga el gobierno por conducto del ICFES, no permiten establecer requisitos adicionales a los del legislador, como son los preparatorios.
- 4.- Que lo único que existen son prejuicios, de los abogados ya existentes o de los “presuntos creadores de la ley” que impiden una decisión justa y ajustada a derecho.

5.- La ley 552 de 1999, reguló la profesión de abogado, se encuentra vigente y no ha establecido ningún otro requisito para optar el título profesional de abogado.

Por las anteriores razones salvamos nuestro voto.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Sentencia C-505/ 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en igual sentido consultar C-177 de 1993 y C-606 de 199.

2 Ver Sentencia T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Ver entre otras las Sentencias T- 492 de 1992, M.P José Gregorio Hernández Galindo, C-589 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Sentencia C-008 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

5 Sesiones Comisión I de mayo 9, 10 y 15, Sesiones Plenaria Junio 10, 14 y 29, en Gacetas Constitucionales 132, 133, 134, 136, 142 del 24 de mayo, 25 y 29 de octubre, 11 de noviembre y 21 de diciembre de 1991.

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

7 Sentencia T-492 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Sentencia C-509 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En igual sentido C-606/92, C-226/94, C619/96, C-034/97.

9 Sentencia C-1509 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

10 Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente Dr. Jorge Dávila Hernández, 17 de mayo de 1974, Anales del Consejo de Estado, Año XLIX Tomo LXXXVI, páginas 80 a 85.

11 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, agosto 5 de 1970, M.P. Eustorgio Sarria, Gaceta Judicial Tomo CXXXVII BIS, número 238 Bis, páginas 300 a 308.

12 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, 14 de diciembre de 1970, M.P. Eustorgio Sarria, Gaceta Judicial Tomo CXXXVII BIS, número 238 Bis, páginas 472 a 482.

13 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 19 de octubre de 1976 C. P. Carlos Galindo Pinilla, expediente 2223, Anales del Consejo de Estado Tomo XCI, páginas 197 a 204.

14 La Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 13 de mayo de 1980, con ponencia del Dr. Carlos Medellín declaró inexecutable la expresión “entre otras cosas” que hacía parte del artículo en mención, el resto de la disposición no fue demandada. Gaceta Judicial Tomo CLXII, número 2403 paginas 80 a 87.

15 Exequible según sentencia de marzo de 1981, Corte Suprema de Justicia, M.P. Ricardo Medina Moyano, Gaceta Judicial CXLIV 1981, número 2405, páginas 54 a 62.

16 Ídem.

18 Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Libardo Rodríguez Rodríguez, 29 de agosto de 1996, expediente No. 3349.

19 Consejo de Estado, sección primera, 16 de febrero de 1995, Consejero Ponente Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Expediente No. 2918 -jurisprudencia reiterada en Sala Plena sentencia de 3 de junio de 1997, C.P. Libardo Rodríguez-.

20 Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Libardo Rodríguez Rodríguez, 29 de agosto de 1996, expediente No. 3349. De la misma Corporación, Sala y Sección, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa, 2 de octubre de 1997, declara probada la excepción de cosa juzgada propuesta por el ICFES contra la pretensión de que se declare la nulidad de los artículos 20, numeral 2, 21, 22 y 23 del decreto 3200 de 21 de diciembre de 1979, al igual que la de los artículos 21 (parcialmente), 22 y 23 del Acuerdo 60 de 1990, aprobado por el decreto 1221 de 1990.

21 Gaceta del Congreso 118, martes 6 de mayo de 1997, página 5.

22 Ídem.

23 Gaceta del Congreso 329, 24 de septiembre de 1999, páginas 10 y 11.

24 Gaceta del Congreso 373, 13 de octubre de 1999, páginas 10 a 14.

25 Gaceta del Congreso 397, 27 de octubre de 1999, páginas 5 a 9.

26 Notas 15 y 16.

27 Gaceta del Congreso, 6 de abril de 2000, página 13.

28 Sentencia C-530 de 1993 Alejandro Martínez Caballero.

29 Sentencia C-1404 de 2000 M(s). P(s), Carlos Gaviria Díaz y Alvaro Tafur Galvis.

30 Cfr. Gacetas del Congreso Nos. 516 y 542 de diciembre de 1999