

Sentencia C-507/01

DERECHOS FUNDAMENTALES-No son absolutos/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No representación por abogado

PARTICIPACION CIUDADANA-Modos

ESTADO EN LA CONSTITUCION POLITICA-Participación de asociados

La Constitución Política concibe al Estado como una organización en que los asociados están llamados a intervenir en forma permanente, en las actividades sociales y de las propias autoridades en procura del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y las finalidades a cargo de aquellas. Participación que corresponde a las autoridades hacer efectiva dotando a las personas de instrumentos que promuevan su intervención, que por otra parte no es incompatible con la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones individuales, tal como lo formula el artículo 2º superior.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Decisiones que los afectan, convivencia pacífica y orden justo/DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Injerencia de actores sociales/JUSTICIA-Realización individual

Como lo ha señalado resulta indispensable distinguir la necesidad de que en una democracia participativa los ciudadanos intervengan en las decisiones que los afectan -económicas, políticas, administrativas, ambientales, cívicas o culturales-, de la intervención de los mismos para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las finalidades primeramente enunciadas demandan la injerencia de los actores sociales en pro de un bienestar común, conforme a los dictados constitucionales que imponen a las autoridades la protección de la vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades, de todos los residentes en Colombia, la preservación de su libertad y del derecho a optar por la propia realización. La justicia, aunque también anhelo de todos, generalmente solo adquiere realización efectiva en el ámbito individual.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Intervención técnica/ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Intervención de profesional del derecho

No resulta indiferente la relación que el artículo 229 de la Constitución Política realiza entre la administración de justicia y la intermediación de un profesional del derecho, porque, cuando se requiere una intervención técnica, la presencia de quien es versado en leyes no puede tomarse como una interferencia, sino como la garantía de que el procesado tendrá un juicio justo, debido a que dicho profesional pondrá sus conocimientos al servicio de la justicia, con miras a que las razones de su poderdante sean escuchadas y el derecho del mismo valorado, dentro de los parámetros legales y atendiendo a las reglas propias de cada proceso.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance

DERECHO DE DEFENSA-Alcance

DERECHO DE DEFENSA-Representación por abogado

DEFENSA TECNICA-Alcance

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Función jurisdiccional

PARTICIPACION ANTE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Cosa pública y pronta y cumplida justicia/PARTICIPACION ANTE ADMINISTRACION-Representación técnica o asistencia profesional

Los derechos a participar en la cosa pública y a demandar de las autoridades pronta y cumplida justicia, aunque expresiones de la misma organización social y estatal, tienen ámbito de aplicación diferente, el cual habrá de ser tenido en cuenta por el legislador al efectuar los desarrollos normativos constitucionalmente autorizados. Empero, resulta relevante aclarar que en materia de participación ante las autoridades administrativas, no siempre es posible establecer una diferencia nítida entre una y otra intervención, porque son variadas las oportunidades en las que la protección de un derecho individual depende de una actuación administrativa y si bien es cierto que las actuaciones de la administración pueden ser objeto de examen judicial, en muchos casos la efectividad de los derechos depende de lo inicialmente actuado y, por ende, de la eficaz intervención que adelante el asociado, ante la administración, en defensa de sus derechos. De tal suerte que cuando se actúa ante la administración, en defensa de intereses particulares y se impone una representación técnica o asistencia profesional, corresponde entrar a valorar la exigencia, porque solo se ajustarían a la Carta las imposiciones de representación dirigidas a garantizar al afectado un juicio justo, en razón de que una imposición generalizada de intermediación bien podría entorpecer, más que facilitar, la participación de los administrados en los asuntos que los afectan.

ESTATUTO DE LA ABOGACIA-Antecedentes constitucionales y legales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL-Normas expedidas con anterioridad a la Constitución

Ha sido su jurisprudencia constante en la materia que el juzgamiento de disposiciones expedidas con anterioridad a la Constitución adoptada en 1991, en cuanto toque con los procedimientos de adopción, ya se trate de leyes, en sentido formal o de decretos con fuerza de ley, debe juzgarse frente a las disposiciones pertinentes vigentes con antelación y no frente a las actualmente vigentes ni con los criterios jurisprudenciales a ellas adecuados.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ESTATUTO DE LA ABOGACIA

ADMINISTRACION PUBLICA-Intermediación de profesional del derecho

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Actuación a través de profesional del derecho

LEY ESTATUTARIA-Reserva bajo la Constitución actual

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Excepción a acceso directo de particulares

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA ACUSADA-Excepción concreta a regla general

NORMA ACUSADA-Excepción no específica a regla general

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Excepción a regla general

DERECHO DE PARTICIPACION-Reglas de valoración ante supuesto concreto/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Reglas de valoración ante supuesto concreto

Referencia: expediente D-3244

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35, parcial, del Decreto ley 196 de 1971

Actor: Juan Carlos Hincapié Mejía

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D. C., dieciséis (16) de mayo del año dos mil uno (2001).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Carlos Hincapié Mejía demandó el artículo 35, parcial, del Decreto ley 196 de 1971, “por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”.

Cumplidos los trámites, constitucional y legal, propios de esta clase de procesos, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 33.255 del 1º de marzo de 1971, y se subraya lo demandado:

“DECRETO LEY 196 DE 1971

(febrero 12)

por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía

TITULO III

Del ejercicio de la profesión

CAPITULO 2º.

Excepciones

Artículo 35. Salvo los casos expresamente determinados en la ley, no se requiere ser abogado para actuar ante las autoridades administrativas; pero si se constituye mandatario,

este deberá ser abogado inscrito.”

III. LA DEMANDA

A juicio del actor, el aparte subrayado de la norma demandada vulnera los artículos 2º, 26, 150 numeral 10º, 152 literal a) y 158 de la Constitución Política.

Considera que el aparte normativo “Salvo los casos expresamente determinados en la ley”, que hace parte del artículo 35 del Decreto ley 196 de 1970, con el pretexto de reglamentar la profesión de abogado, faculta a la ley para limitar el derecho de los administrados a acceder a las autoridades administrativas.

Recuerda que el Estado se organizó en forma de democracia participativa y que de conformidad con los principios de la función administrativa, que la Constitución Política acoge, los ciudadanos deben tener la posibilidad de acceder, sin ninguna restricción, ante cualquier autoridad administrativa, con el fin de participar en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa, cultural, comunitaria y cívica de la Nación -C. P. Artículos 2º y 95 núm. 5-, y que por ello no puede el Congreso de la República restringir tal participación.

Indica que la limitación establecida, “Salvo los casos expresamente determinados en la ley”, solo podría imponerse en el texto mismo constitucional. Para el efecto trae a colación la regulación del acceso a la justicia, porque considera que el artículo 229 superior, sin perjuicio de reconocer el derecho de toda persona a demandar su pronta y cumplida aplicación, faculta a la ley para indicar los casos en los cuales, para tal intervención, no resulta indispensable la intermediación de un profesional del derecho.

Conceptúa que la mentada disposición revela que la Constitución Política propende porque el derecho a la participación de los administrados se mantenga incólume y no se restrinja con el pretexto de defender el ejercicio de una u otra profesión, empero, que la disposición acusada contradice el anterior propósito, toda vez que confía a la ley la regulación del derecho de acceder a las autoridades administrativas.

Además, manifiesta que actuar ante dichas autoridades no tiene por qué ser considerado como el ejercicio de determinada profesión, sino como el disfrute de una garantía constitucional. Al respecto anota que mientras la expresión que sigue a la cuestionada, en cuanto “dispone (..) que si se desea constituir mandatario este deba ser abogado inscrito, (..)constituye una legítima regulación de la profesión que tiene sólido sustento en el artículo 26 de la Constitución”, la frase en estudio constituye una grave infracción de la misma disposición toda vez que habilita “al legislador, vía legislador extraordinario, para señalar los casos en que obligatoriamente las personas tienen que estar representadas por abogado para actuar ante las autoridades administrativas(..)”.

Agrega que el derecho de los ciudadanos a acudir ante las autoridades administrativas es fundamental y que su núcleo esencial debe ser regulado por una ley estatutaria, conforme a lo preceptuado por el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política.

Acepta que se ajusta al Ordenamiento Superior el requerimiento que hace la ley de que se

acuda ante la justicia por intermedio de abogado, “tal es el caso de la acusación penal en la que la defensa técnica constituye, bueno es reiterarlo, un derecho indisponible”, porque, en lugar de conceder una prerrogativa, para los integrantes de una profesión, el ordenamiento garantiza un derecho fundamental de los administrados.

De otra parte, acusa al fragmento demandado de vulnerar el principio de unidad de materia (C. P. Art. 158), pues considera que su contenido nada tiene que ver con la regulación de la profesión de abogado, “sino que constituye una exigencia desproporcionada para las personas de acudir ante cualquier autoridad administrativa en la medida en que es un condicionamiento y no una preceptiva tutora de una profesión que ya cuenta con el debido reconocimiento constitucional en el artículo 229.” Agrega que este principio puede predicarse de las leyes expedidas con antelación a su consagración constitucional, como el artículo 35 del Decreto ley 196 de 1971, por su naturaleza sustancial.

Igualmente, el demandante acusa la disposición antes nombrada, de transgredir el numeral 10º del artículo 150 superior, pues, según él, el Gobierno Nacional se excedió en el ejercicio de las facultades que le habían sido concedidas por la Ley 16 de 1968, como quiera que se lo facultó para regular el ejercicio de la profesión de abogado y lo que hizo fue restringir la garantía constitucional de los particulares de acudir ante las autoridades administrativas.

Por último, señala que aunque la Constitución Política permite que la ley atribuya funciones jurisdiccionales, en materias precisas, a determinadas autoridades administrativas (C. P. Art. 116 inc. 3º), esto no quiere decir que la asistencia de un abogado, para actuar ante dichas autoridades, sea indispensable porque “...[l]ejos de querer ser una talanquera para impedir la actuación directa de las personas ante las autoridades administrativas, lo que busca el inciso tercero del artículo 116 constitucional es permitir una actuación más expedita y recibir del Estado una pronta resolución de sus controversias(..)”. De tal suerte que, a su juicio, ésta norma no constituye un criterio válido “a partir del cual puedan interpretarse las normas constitucionales, invirtiendo los valores jurídicos y razonando en el sentido de que si aquel confió materias de ese talante a la administración ello legitimaría una regulación legislativa que hiciese obligatoria la actuación de las personas ante las autoridades administrativas.”.

I. INTERVENCIONES.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, acude al proceso para solicitar que la norma accionada se declare exequible.

En primer término, conceptúa que “(..)corresponde indagar si la constitución permite al legislador requerir por vía de excepción, la condición de abogado para actuar ante las autoridades administrativas”.

Se apoya en distintos pronunciamientos de esta Corporación, de los que trae apartes -

C-543/98 y C-527/94-, para anotar que la norma demandada fue proferida en uso de la cláusula general de competencia, que “(..) tiene como fuente la libre apreciación y discrecionalidad del legislador de regular los derechos fundamentales y las demás actividades de las personas en su constante comunicación con el aparato del Estado”, empero, advierte que la misma está sujeta a restricción, por postulados y principios de la Constitución Política.

De otra parte, el interviniente estima que aunque el requisito de que se actúe por intermedio de un abogado, constituye una excepción a la regla general de participación, por éste simple hecho no se puede acusar al artículo 35 del Decreto ley 196 de 1971 de contrariar valores y principios constitucionales, porque el juicio debe adelantarse ante cada condicionamiento, en razón de que solo sería inconstitucional la exigencia de intervenir por intermedio de abogado, cuando se constituya en obstrucción del derecho de acceder a la justicia.

Señala además que esta Corporación ha encontrado válida la regulación del artículo 35 en comento, en asocio con el artículo 52 del C. C. A., y, para el efecto, trae a colación lo decidido en la sentencia T-467/95, en la que no se protegió el derecho al debido proceso invocado por el actor, por cuanto, en aquella oportunidad la Sala consideró que para surtir una diligencia administrativa, en ausencia del citado, no se requiere designar al ausente defensor de oficio, o en su defecto curador ad-litem, “puesto que, salvo en aquellos casos en que la propia ley lo diga, en las actuaciones adelantadas ante las autoridades administrativas no se requieren (sic) de abogado inscrito.”.

Para concluir, este aparte de su intervención, sostiene que “la posibilidad de establecer excepciones a la regla general en nada contradice los preceptos constitucionales. El legislador podrá siempre regular todas las actividades humanas y, en este sentido, habilitar restricciones al ejercicio de los derechos individuales.”

Finalmente, respecto de la presunta vulneración del principio de unidad de materia, señala que el precepto demandado constituye una regulación del ejercicio profesional de la abogacía, porque tiene relación lógica que se regule la actuación ante la administración, por intermedio de abogado, como ejercicio de dicha profesión. Y, en relación con el exceso en las facultades extraordinarias, en que habría incurrido el Gobierno Nacional al expedir la norma en estudio, sostiene que la simple lectura del numeral 7º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, que concedió las facultades, desvirtúa el cargo.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto número 2.396 recibido el 11 de enero del año en curso, en la Secretaría de esta Corporación, solicita que se declare constitucional la expresión acusada, tomando como base los siguientes argumentos:

Inicia su intervención manifestando que no advierte la existencia en la Constitución Política, como tampoco en la Ley 16 de 1968, que habilitó al Gobierno Nacional para expedir el Decreto ley 196 de 1971, de precepto que impida a la ley exigir la intermediación de un abogado para que los particulares actúen, en algunos casos, ante la administración, sino que,

por el contrario, el artículo 26 superior confiere al Congreso de la República tal facultad, en aras del interés general.

Sostiene que el actor no precisa el alcance del quebrantamiento del artículo 26 constitucional, que le endilga a la expresión “Salvo los casos expresamente determinados en la ley”, que hace parte del artículo 35 del Decreto 196 de 1971, empero estima acorde con aquella disposición que la ley exija “títulos de idoneidad” para la intervención de las personas ante las autoridades públicas, debido a la función social que cumple el derecho y en razón de la complejidad de algunas actuaciones administrativas, que hacen de la intervención de un especialista el único medio a través del cual se obtiene la efectividad de los derechos.

De otra parte, la Vista Fiscal expone, respecto del presunto exceso en el ejercicio de las facultades concedidas en que habría incurrido el Gobierno Nacional, al expedir el artículo 35 del Decreto ley 196 de 1971, que aquel fue habilitado por la Ley –“(..) para dictar un estatuto sobre el ejercicio profesional de la abogacía, faltas de ética, sanciones y procedimientos, y para crear o señalar las entidades competentes para imponerlas (..)”, atribución que de suyo implica la posibilidad de establecer en qué casos se requiere ser abogado para actuar ante la administración.

Además, y con el propósito de desvirtuar el cargo formulado porque la expresión “Salvo los casos expresamente determinados en la ley”, que hace parte del artículo 35 del Decreto 196 de 1971, quebranta el principio de unidad material, que rige para la aprobación de las leyes, conforme lo preceptúa el artículo 158 constitucional, realiza el examen propuesto por la sentencia C-531 de 1993, para concluir que la frase guarda relación directa con el artículo, el texto total y el título de la norma de la cual hace parte, toda vez que i) establece una excepción a la regla general que el primero impone ii) desarrolla el marco referencial propuesto por el segundo, y iii) ejecuta el objeto que el título enuncia toda vez que propende por adecuar el ejercicio de la profesión de abogado a las exigencias sociales y por armonizar dicho ejercicio con las necesidades del Estado.

Para finalizar, la Vista Fiscal indica que la frase demandada prevé una excepción que debe ser desarrollada por la ley, de conformidad con la cual, cuando las circunstancias lo aconsejen, los ciudadanos deben acudir ante la administración, por intermedio de un profesional del derecho, requisito que garantiza que su derecho será defendido con técnica, dando cumplimiento a las exigencias del artículo 29 de la Constitución Política el que “... guarda relación directa con la dinámica propia del Estado y de las instituciones a través de las cuales pretende el logro de sus fines esenciales.”.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque la expresión demandada está contenida en un decreto con fuerza de ley.

2. Problema jurídico planteado

El Decreto 196 de 1971 –“por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”- dictado en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 16 de 1968, reguló en siete títulos, aspectos como la función de la abogacía y la misión del profesional del derecho, los requisitos para adquirir la calidad de abogado y para ejercer la profesión, el régimen de incompatibilidades y el ejercicio ilegal de la misma, su inspección y vigilancia, los deberes que deben cumplir quienes la ejercen, tipificó las faltas en que los profesionales del derecho pueden incurrir, dispuso las penas que se imponen a los abogados que conculquen sus obligaciones, y por último determinó la jurisdicción y el procedimiento para imponer las sanciones.

Dentro de ese contexto el artículo 35 del que forma parte la disposición acusada, regula el ejercicio de la profesión de abogado ante la administración pública, y al respecto formula un principio general -no se requiere ser abogado para actuar ante las autoridades administrativas-, prescribe una salvedad -salvo los casos expresamente determinados en la ley- y establece una excepción -pero si se constituye mandatario, este debe ser abogado inscrito-.

Para el actor la expresión “Salvo los casos expresamente determinados en la ley”, contenida en el artículo 35 del Decreto 196 de 1971, es inconstitucional porque, a su juicio, el Gobierno Nacional se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por la Ley 16 de 1968, desconoció el principio de unidad de materia, violó la reserva de ley estatutaria, quebrantó el derecho fundamental a la participación, desconoció las restricciones impuestas por la Constitución Política a la regulación de las profesiones y se apartó del principio inspirador del artículo 229 del mismo ordenamiento.

Las diferentes intervenciones y el concepto del ministerio público postulan la constitucionalidad de la disposición acusada por considerar que contrario a lo expresado en la demanda aquella se ajusta plenamente a los mandatos de la Carta, tal como se evidencia en el resumen que de ellas se ha hecho.

Con el fin de resolver sobre la petición formulada por el demandante, la Corte deberá establecer si es cierto que la expresión acusada “salvo los casos expresamente determinados en la ley” del artículo 35 viola los artículos constitucionales invocados por el actor u otros de la misma Constitución.

En primer término se deberá dilucidar si la ley puede establecer casos de excepción al principio que se formula en la misma disposición acusada respecto del acceso de los particulares a las autoridades administrativas, o si como lo afirma el demandante, tales salvedades sólo pueden ser establecidas directamente por el texto superior.

Finalmente se deberá dilucidar si con la disposición acusada se viola el principio de unidad de materia previsto en la Constitución hoy vigente y si la materia regulada por ella esta comprendida por el principio de reserva de ley estatutaria.

1. La determinación por la ley de los casos en los cuales el acceso a las autoridades administrativas debe hacerse a través de abogado inscrito.

El actor invoca las disposiciones de los artículos 1º, 2º y 229 de la Constitución para afirmar

que las limitaciones al principio de participación y su regulación como derecho fundamental así como el derecho de acceso a la justicia deben estar plasmadas en el propio texto constitucional.

No obstante, la Corte debe recordar que el de participación como el conjunto de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución no es un derecho absoluto. Admite modulaciones cuya precisión corresponde al legislador. De la misma manera, la Constitución en punto al acceso a la administración de justicia postula el principio conforme al cual toda persona tiene derecho a acceder a ella y prevé que la ley “indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

Conforme lo preceptúa el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de derecho, organizado, entre otras previsiones, como una democracia participativa.

Por ello el Ordenamiento Superior desarrolla diferentes modos de participación ciudadana, entre otros, como forma de control político -artículos 40 y 95 C. P.-, en la actividad legislativa artículos -40, 155 y 374 C. P.-, en la gestión cultural ambiental y económica - artículos 41, 45, 57, 60, 79, 95, 330 y 340 C. P.- en el desempeño en las funciones públicas -artículos 123, 210, y 365 C. P.-, en la vigilancia de la gestión pública -artículos 78, 270, 330 y 369 C. P.-, de guarda de su integridad y de control de constitucionalidad y la legalidad de las actuaciones públicas -artículos 87, 88, 89 y 242 C. P.-.

Además, en la Constitución Política merece especial mención el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular, y de obtener cumplida y cabal respuesta a las mismas -artículo 23 C. P.-

Lleva lo anterior a expresar que la Constitución Política concibe al Estado como una organización en que los asociados están llamados a intervenir en forma permanente, en las actividades sociales y de las propias autoridades en procura del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y las finalidades a cargo de aquellas. Participación que corresponde a las autoridades hacer efectiva dotando a las personas de instrumentos que promuevan su intervención, que por otra parte no es incompatible con la satisfacción de sus necesidad y aspiraciones individuales, tal como lo formula el artículo 2º superior.

Ahora bien como lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, resulta indispensable distinguir la necesidad de que en una democracia participativa los ciudadanos intervengan en las decisiones que los afectan -económicas, políticas, administrativas, ambientales, cívicas o culturales-, de la intervención de los mismos para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo -artículo 2º C. P.-. En efecto las finalidades primeramente enunciadas demandan la injerencia de los actores sociales en pro de un bienestar común, conforme a los dictados constitucionales que imponen a las autoridades la protección de la vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades, de todos los residentes en Colombia -artículo 2º C. P.-, la preservación de su libertad-artículo 5º C. P, - y del derecho a optar por la propia realización -artículo 16 C. P.-. La justicia, aunque también anhelo de todos, generalmente solo adquiere realización efectiva en el ámbito individual.

De ahí que no resulta indiferente la relación que el artículo 229 de la Constitución Política realiza entre la administración de justicia y la intermediación de un profesional del derecho,

porque, cuando se requiere una intervención técnica, la presencia de quien es versado en leyes no puede tomarse como una interferencia, sino como la garantía de que el procesado tendrá un juicio justo -artículo 29 C. P.-, debido a que dicho profesional pondrá sus conocimientos al servicio de la justicia, con miras a que las razones de su poderdante sean escuchadas y el derecho del mismo valorado, dentro de los parámetros legales y atendiendo a las reglas propias de cada proceso.

La Corte, en diferentes pronunciamientos, con ocasión del examen de sendas disposiciones del Estatuto del Abogado -en estudio- y de otros preceptos de idéntico o similar contenido, ha declarado acordes con la Constitución Política las normas que desarrollan el principio constitucional de exigir, como regla general, la intervención de un profesional del derecho para litigar en causa propia y ajena, -artículos 25, 28, 29, 31 y 33 D. I. 196 de 1970; 138, 148 inc. 2º, 149 y 150 D. I. 2700 de 1991; 46, 63 y 67 C. de P. C.; y 2º y 3º Ley 270 de 1996-. Y contrarias a dicho principio las disposiciones que desconocen tal previsión -artículos 34 D. I. 196 de 1971; 148 inc.1º, 161 (parcial), 322(parcial) y 355 del D. I. 2700 de 1991; y 374 del Decreto-ley 2550 de 1988. Decisiones de las que se destacan, para mayor ilustración, los siguientes apartes:

“(..)el derecho de todas las personas de acceder a la administración de justicia se relaciona directamente con el deber estatal de comprometerse con los fines propios del Estado social de derecho y, en especial, con la prevalencia de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, el respeto a la dignidad humana y la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (Art. 1o y 2o C. P.).

El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados¹. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales², susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior.

(..) Sin entrar a analizar detalladamente las implicaciones jurídicas del derecho de defensa, por haber sido éstas objeto de abundante doctrina y jurisprudencia por parte de la Corte Constitucional, debe señalarse que al ser propósito esencial de todo proceso judicial el de lograr la verdad, se debe garantizar plenamente la posibilidad de que las partes interesadas expongan y controviertan con plenas garantías los argumentos que suscitaron el litigio judicial³. En ese orden de ideas, la Constitución de 1991, precisando aun más lo dispuesto por la de 1886, se encargó de definir al derecho de defensa como un derecho fundamental autónomo, ligado, por razones obvias, al debido proceso, a través del cual -como lo anota la sentencia antes citada- se permite a toda persona controvertir las acusaciones que en

materia administrativa o judicial se presenten en su contra, con lo cual, a su vez, se hacen efectivos otros derechos, como son el derecho a la libertad, a la seguridad, el de petición y aun el derecho a la vida.

Así, pues, toda persona acusada ya sea ante las instancias administrativas o ante las judiciales, tiene el derecho a defenderse. El artículo 29 superior agrega que quien sea sindicado, tiene derecho a ser asistido por “un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento”. Esta disposición debe, asimismo, complementarse con el artículo 229 superior que remite a la ley la responsabilidad de definir los casos en que se puede acceder a la administración de justicia sin la representación de abogado. Lo anterior se conoce, particularmente para efectos del procedimiento penal, como la defensa técnica a que tiene derecho el sindicado, la cual, por la trascendencia del cargo, debe ser encargada a una persona versada en derecho, con suficientes conocimientos de orden técnico y, sobretodo, con una amplia capacidad humana que permita al interesado confiar los asuntos más personales e íntimos relacionados con el caso sobre el cual se le ha prestado asistencia. Con lo anterior, esta Corporación quiere significar que la defensa técnica, ya sea pública (Art. 282-4 C.P.) o privada, implica un compromiso serio y responsable del profesional del derecho, el cual no puede limitarse a los aspectos meramente procesales o de trámite, sino que requiere implementar todas aquellas medidas y gestiones necesarias para garantizar que el sindicado ha tenido en su representante alguien apto para demostrar jurídicamente, si es el caso, su inocencia” 4.

“Además, para la Corte no cabe duda de que el Constituyente con el fin de asegurar la garantía del debido proceso expresamente señaló la necesidad, salvo las excepciones legales, de concurrir al proceso judicial como parte procesal con el patrocinio o la asistencia de abogado, como se deduce de una interpretación sistemática y unitaria de las disposiciones contenidas en los artículos 26, 29, 95-7 y 229 de la Constitución. Particularmente, en materia penal, se exige la presencia de abogado, con las salvedades ya consignadas, con el fin de asegurar la adecuada defensa técnica del procesado; por ello, se estima que el mandato del art. 29 es de imperativo cumplimiento, en el sentido de que el imputado tiene el derecho a ser defendido por un abogado escogido por él; sino lo hace, le debe ser designado por el juez un defensor de oficio. En consecuencia, no le es permitido hacer su propia defensa, salvo que tenga la calidad de abogado5.”

De lo expuesto se ha de concluir que los derechos a participar en la cosa pública y a demandar de las autoridades pronta y cumplida justicia, aunque expresiones de la misma organización social y estatal, tienen ámbito de aplicación diferente, el cual habrá de ser tenido en cuenta por el legislador al efectuar los desarrollos normativos constitucionalmente autorizados. Empero, resulta relevante aclarar que en materia de participación ante las autoridades administrativas, no siempre es posible establecer una diferencia nítida entre una y otra intervención, porque son variadas las oportunidades en las que la protección de un derecho individual depende de una actuación administrativa y si bien es cierto que las actuaciones de la administración pueden ser objeto de examen judicial, en muchos casos la efectividad de los derechos depende de lo inicialmente actuado y, por ende, de la eficaz intervención que adelante el asociado, ante la administración, en defensa de sus derechos.

De tal suerte que cuando se actúa ante la administración, en defensa de intereses

particulares y se impone una representación técnica o asistencia profesional, corresponde entrar a valorar la exigencia, porque solo se ajustarían a la Carta las imposiciones de representación dirigidas a garantizar al afectado un juicio justo –artículo 229 C.P.-, en razón de que una imposición generalizada de intermediación bien podría entorpecer, más que facilitar, la participación de los administrados en los asuntos que los afectan –artículo 2º C.P.-.

2. El ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el legislador al Gobierno para la expedición del estatuto de la abogacía.

Si bien los antecedentes constitucionales y legislativos del Decreto ley 196 de 1971 fueron analizados en forma extensa por esta Corte en la sentencia C-034 de 1997 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz⁶, es pertinente recordar para efectos de la presente decisión que la expedición de la Ley 16 de 1968 obedeció, entre otros factores, a la necesidad sentida de unificar las normas que regían la profesión de abogado, y por ello se facultó al Presidente de la República, por el término de tres años, para que, entre otros asuntos dictara “ (..) un estatuto sobre el ejercicio profesional de la abogacía, faltas de ética, sanciones y procedimientos, y para crear o señalar las entidades competentes para imponerlas.”(se destaca).

Como ya se recordó, el Presidente de la República, en uso de las facultades antedichas expidió el Decreto 196 de 1971 –“por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”- y, en siete títulos, desarrolló aspectos como la función de la abogacía y la misión del profesional del derecho, los requisitos para adquirir la calidad de abogado y para ejercer la profesión, el régimen de incompatibilidades y el ejercicio ilegal de la misma, su inspección y vigilancia, los deberes que deben cumplir quienes la ejercen, tipificó las faltas en que los profesionales del derecho pueden incurrir, dispuso las penas que se imponen a los abogados que conculquen sus obligaciones, y por último determinó la jurisdicción y el procedimiento para imponer las sanciones.

De antemano debe la Corte destacar que ha sido su jurisprudencia constante en la materia que el juzgamiento de disposiciones expedidas con anterioridad a la Constitución adoptada en 1991, en cuanto toque con los procedimientos de adopción , ya se trate de leyes, en sentido formal o de decretos con fuerza de ley, debe juzgarse frente a las disposiciones pertinentes vigentes con antelación⁷ y no frente a las actualmente vigentes ni con los criterios jurisprudenciales a ellas adecuados⁸.

Así las cosas, el artículo 76 de la Constitución anterior confería al Congreso de la República, la posibilidad de “Revestir, pro tempore, al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen” - numeral 12-.

Ahora bien, el numeral 7º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, facultó al Gobierno Nacional para reglamentar, durante 3 años, entre otros asuntos, la profesión de abogado, o lo que es lo mismo, el Legislativo transfirió al Presidente de la República circunstancialmente y por un tiempo determinado su facultad constitucional de regular el ejercicio de las profesiones –artículo 39 C. P. 1886-, al igual que la posibilidad de establecer excepciones relativas a la necesaria intermediación de un profesional del derecho para litigar en causa propia o ajena

-artículo 449.

Cabe preguntarse, frente al cargo formulado por el actor, si el Presidente de la República al expedir el artículo 35 del Decreto 196 de 1971, en el que está contenida la expresión en estudio, se sujetó al ordinal 8º del artículo 118 de la Constitución de 1886¹⁰, porque al hacerlo daba también cumplimiento a las previsiones del numeral 12º del artículo 76 del mismo ordenamiento¹¹.

Al respecto la Corte encuentra que el Decreto 196 de 1971 se dictó dentro del término en que las facultades podían ser ejercidas y que, además, el habilitado se limitó a regular una materia para la cual había sido autorizado.

Por cuanto -como quedó dicho-, el artículo 20, numeral 7º de la Ley 16 de 1968 -26 de marzo- confirió al Presidente de la República facultades, entre otros fines, “para dictar el estatuto sobre el ejercicio profesional de la abogacía, faltas de ética, sanciones y procedimientos , y para crear o señalar las entidades competentes para imponerlas”; “ por el término de tres años”.

De tal suerte que el Gobierno Nacional no se excedió o extralimitó al determinar, el 12 de febrero de 1971, mediante el artículo 35 del Decreto 196 del mismo año que la ley puede determinar los casos en los cuales para acudir ante la administración pública se requiere hacerlo por intermedio de un profesional inscrito, precisamente en la profesión que estaba facultado para regular.

En consecuencia, no le asiste razón al actor al cuestionar la constitucionalidad del aparte “salvo los casos determinados en la ley”, contenida en dicho artículo, porque el Gobierno Nacional habría regulado un asunto para el que no fue autorizado, porque de la facultad de expedir un “estatuto” que reglamente el ejercicio de la profesión de abogado se desprende, necesariamente, la atribución de determinar las circunstancias en las que su intermediación resulta indispensable y aquellas en que tal mediación no se requiere.

Además, argumentar que la salvedad acusada prescribe “una condición para actuar ante las autoridades administrativas y no una norma relativa a la profesión de abogado”, no resulta válido para afirmar que el Gobierno Nacional habría excedido las facultades que le fueron concedidas para reglamentar dicha profesión porque -como se dijo- la norma lo que hace es, precisamente, regular el ejercicio de la abogacía ante la administración, mediante la adopción de un principio general -no se requiere ser abogado para actuar ante las autoridades administrativas-, la prescripción de una salvedad -salvo los casos expresamente determinados en la ley- y la previsión de una excepción -pero si se constituye mandatario, este debe ser abogado inscrito-.

Para concluir ha de recordarse que en la normatividad relativa al ejercicio de la profesión de abogado, dispersa antes de la expedición del Decreto ley 196 de 1971, se encontraba una disposición de contenido muy similar a la que en esta providencia se debate, puesto que el artículo 15 de la Ley 69 de 1945 disponía “Para actuar ante las autoridades meramente administrativas, no se necesita de abogado, pero si se constituye apoderado, éste deberá ser abogado inscrito. (..)”, de tal suerte que si se concedieron facultades para dictar un estatuto, debía entenderse que el autorizado estaba facultado, además, para concentrar, en un solo

cuerpo, la normatividad vigente relativa al tema.

De ahí que el Gobierno Nacional, al determinar que el legislador podía establecer los casos en que para acudir ante la administración pública se requiera la intermediación de un profesional del derecho -artículo 35 del Decreto 196 de 1971-, se ajustó a las previsiones de los artículos 118-8, 2º, 55, 76-2, y 77 de la Constitución de 1886, que para aquel entonces regían tanto el ejercicio de las facultades extraordinarias, como la concatenación material que debía darse entre las diferentes disposiciones de un solo cuerpo legal.

Al respecto, cabe señalar, además de lo anotado, que el ejercicio de la facultad legislativa por parte del presidente de la República, ajustado a las previsiones constitucionales -artículo 2º Constitución de 1986- no atenta contra el principio de la separación de las ramas del poder público -artículo 55 ibídem-, sino que lo interpreta fielmente, por cuanto el órgano legislativo, no se desprende de sus atribuciones constitucionales, sino que, debidamente autorizado por el Ordenamiento Superior, habilita temporalmente y “cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen” al Gobierno Nacional para ejercer una facultad que les es propia, armonizando de esta manera sus atribuciones con las del Ejecutivo.

Además, es claro que la norma acusada guarda identidad material con el conjunto de las disposiciones del Decreto 196 de 1971, toda vez que mediante ella, como ya se ha expresado, se regula la exigencia de abogado para actuar ante las autoridades del Estado.

5. La norma acusada y el quebrantamiento eventual del artículo 152- a). de la Constitución Política

El demandante plantea que al expedir el artículo 35 del Decreto 196 de 1971, el Gobierno Nacional habilitó al Congreso de la República para regular mediante una ley ordinaria una materia sujeta al trámite propio de las leyes estatutarias, quebrantando el literal a) del artículo 152 constitucional.

Sobre el particular la Corte debe poner de presente que para la época en que se expidió la norma acusada no se preveía constitucionalmente la reserva de ley estatutaria, respecto de aquellas materias relativas a los derechos fundamentales reconocidos a los asociados¹².

Igualmente, como ya se ha señalado, el aparte acusado, dentro de la disposición de la cual forma parte establece una posibilidad de salvedad al principio de acceso directo de los particulares ante las autoridades administrativas del Estado, allí mismo formulado. Se prevé que la ley puede

establecer los casos en los que sea necesario actuar ante la administración mediante abogado, más no se determinan tales supuestos.

Así las cosas, se tiene que una valoración apropiada y comprensiva frente a los principios constitucionales solo podrá hacerse frente a una disposición legal que de manera específica señale los supuestos de excepción, las salvedades a que se refiere el aparte del demandado del artículo 35 del decreto ley 196 de 1.971. Para la Corte es claro que el solo enunciado expresado en la norma no permite efectuar el examen que plantea el demandante.

Es que, la norma acusada solo reconoce que el legislador puede establecer salvedades, excepciones a la regla general que ella misma formula.

Si bien el demandante afirma que mediante la “salvedad” expresada en la norma el decreto extraordinario “auto-habilitó” al legislador para legislar sobre la materia, es evidente que en la medida en que se trate de regulación de la acción de profesionales de la abogacía tal normatividad tendría claro fundamento en el artículo 26 de la Constitución¹³, así como en la denominada cláusula general de competencia legislativa.

Para saber si se trata de una limitación injustificada del derecho de participación (pues éste, se recalca, no es absoluto) y aplicar las pertinentes reglas de “valoración”, es indispensable que se esté ante un supuesto concreto como el que por ejemplo se regula en la segunda parte del mismo artículo 35 del decreto 196 de 1971 –“..pero si se constituye mandatario, este deberá ser abogado inscrito”- que no solo no fue demandado sino cuya constitucionalidad defiende explícitamente el demandante. No obstante no sobra recordar que la jurisprudencia de la Corporación ha señalado que solo aquellos aspectos más cercanos al núcleo esencial de los derechos fundamentales son objeto de la exigencia de ley estatutaria prevista en artículo 152 superior .

Ahora bien como la competencia enunciada en la disposición acusada, puede ser ejercitada en cualquier tiempo por el legislador, y determinar los casos concretos en los cuales se exija de la actuación de abogado inscrito como excepción al principio de libre acceso de los particulares ante la administración exige, que sea estudiada a la luz de la normatividad constitucional vigente¹⁴.

Al respecto, ha de recordarse que esta Corte se ha ocupado del desarrollo de los derechos constitucionales, señalando que la ley puede regularlos, sin desconocerlos, en virtud de la cláusula general de competencia que le ha sido asignada al Congreso de la República por la Constitución Política, para hacer efectivas sus previsiones –artículos 114 y 150 C. P.-¹⁵, y, también se ha dicho, que, en ejercicio de la misma facultad, los derechos fundamentales pueden verse restringidos en aras de conseguir la efectividad de los mismos y con el propósito de armonizar su ejercicio con derechos y principios de igual o superior jerarquía, porque, entre otros aspectos, de la labor de concreción del precepto constitucional que realiza el legislador depende, en gran medida, su aplicabilidad¹⁶.

Así, es claro que como la Constitución Política confiere expresamente la facultad al Congreso de la República de regular, entre otros derechos, el de intervención de los asociados en los asuntos públicos a cargo de la administración, la norma en debate, en cuanto no hace otra cosa que refrendar dicha competencia constitucional, concuerda con este ordenamiento, y en cada caso habría que valorar –como lo anota uno de los intervinientes-, si en el ejercicio de dicha facultad se respetan los lineamientos constitucionales -tal sería el caso del artículo 52 del Código Contencioso Administrativo que exige la designación de un profesional del derecho para que un tercero interponga los recursos que proceden contra los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas-.

6. Los cargos formulados por violación de los artículos 2º y 26 de la Constitución Política no pueden predicarse del aparte “Salvo los casos expresamente determinados en la ley” contenida en el artículo 35 del Decreto ley 196 de 1971.

Se ocupa la Corte en este debate de la facultad del Congreso de la República de regular el derecho fundamental a la participación ciudadana en las decisiones de la administración que los afectan y en aquellas que tienen que ver con la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, por cuanto la salvedad cuestionada –“salvo los casos expresamente determinados en la ley”- se relaciona con la premisa, de la misma norma, acorde con la que “(..) no se requiere ser abogado para actuar ante la administración (..)”.

Además por cuanto, aunque el actor señala el artículo 26 como quebrantado, no controvierte la atribución del poder legislativo, que del mismo se deriva, de regular el ejercicio de la profesión de abogado.

Tampoco puede aducirse que la salvedad quebranta el artículo 2 constitucional en cuanto “el legislador no puede condicionar el acceso directo de los ciudadanos a las autoridades administrativas mediante la exigencia de hacerlo por medio de abogado, como una pretendida forma de regular el ejercicio de una profesión y no lo que verdaderamente es . Una limitación a las personas para actuar ante las autoridades públicas.” por cuanto, si bien la restricción que se advierte podría ser inconstitucional, tal medida cabría estudiarla en una disposición que desarrolle la facultad, en tal sentido, por cuanto, tal como lo demuestra el estudio en esta misma providencia realizado, la atribución conferida al Congreso Nacional para regular el derecho fundamental a la participación, en cuanto corrobora una norma constitucional -artículo 152- se ajusta a la Carta.

7. Conclusión

La expresión “Salvo los casos expresamente determinados en la ley,” que hace parte del artículo 35 del Decreto 196 de 1971, es constitucional pues de su contenido no se puede predicar infracción a las disposiciones constitucionales.

VI. 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:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el aparte “salvo los casos expresamente designados en la ley” que hace parte del artículo 35 del Decreto ley 196 de 1971.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1“ Cfr. Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 5. Sentencia No. T-173 del 4 de mayo de 1993. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo”.

2 “Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-006/92, T-597/92, T-348/93, T-236/93, T-275/93 y T-004/95, entre otras”.

3 “Cfr. Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 1. Sentencia No. T-436 del 1o de julio de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón”.

4 Sentencia C-037 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

5 C-069/96 M. P. Antonio Barrera Carbonell

6 “En la misma Constitución de 1986, en el ultimo inciso del articulo 44, se estableció la posibilidad de que la ley exigiera “títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y sus auxiliares.” El referido artículo fue sustituido por el artículo 1 del acto legislativo número 1 de 1918, el cual determinó que la ley podría exigir también títulos de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado.

En 1928 fue dictada la Ley 62, que reglamentó el ejercicio de la abogacía. Los incisos 1° y 2° de su artículo 1, rezaban así: “Dos meses después de sancionada esta Ley no podrán ser admitidos como apoderados en los negocios civiles, criminales, administrativos o contencioso administrativos sino los abogados recibidos y que hayan obtenido la correspondiente matrícula conforme a esta Ley.” Tampoco podrán ser nombrados curadores ad litem, partidores de bienes, defensores, ni patronos o voceros en asunto civil o criminal, quienes no tengan la condición expresada...”.

En los artículos 2° y 14 de la referida Ley se excluyó de algunos procesos la exigencia del abogado. A su vez, en el artículo 3° se establecieron las situaciones que ameritaban el discernimiento del título de abogado. Ellas eran: “1° Haber obtenido el título de doctor o licenciado en derecho o jurisprudencia en una Facultad o Universidad oficial; o en una privada colombiana que tenga personería jurídica; o en cualquier Instituto, Facultad o Universidad extranjera de reconocida fama y notoriedad...;” 2° Haber desempeñado durante dos años, por lo menos, el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Procurador General de la Nación, Fiscal del Consejo de Estado o el de Abogado de la Nación en la Jefatura de alguna sección o departamento administrativo;” 3° Haber desempeñado durante cuatro años, por lo menos, el cargo de Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial o de lo Contencioso Administrativo, o Fiscal del Tribunal Superior”. 4° Haber sido Profesor de Derecho durante un período no menor de tres años en una de las Facultades o Universidades a las que se refiere el ordinal 1° de este artículo;” 5° Haber ejercido la profesión de abogado de manera honorable y competente por un período no menor de cinco años, antes de la vigencia de esta Ley”.

Importa aclarar que en el artículo 5° se preceptuaba que “el título de doctor o licenciado se comprueba con el certificado, con el acta de grado o con el diploma correspondiente...” y que la solicitud para obtener la matrícula de abogado se presentaba ante los Tribunales de Distrito Judicial.

Finalmente, la ley estableció la posibilidad de que las personas que habían terminado sus estudios, pero no habían obtenido aún su título, ejercieran la abogacía por un término perentorio de dos años. Al respecto señalaba el artículo 22: “Las personas que hubieren terminado los estudios de Derecho podrán ser inscritas con las formalidades indicadas en esta Ley y ejercer en tal virtud la abogacía, pero pasados dos años de la fecha en que terminaron los estudios se cancelará la inscripción”.

La Ley 21 de 1931 flexibilizó algunas de las prescripciones de la Ley 62 de 1928. Así, permitió que también fueran inscritas como abogados las personas que habían desempeñado el cargo de jueces de circuito o juez superior de distrito judicial, por más de cuatro años. De la misma manera, en su artículo 13 estableció una excepción a la regulación del artículo 22 de la Ley 62 acerca de los egresados de las Facultades de Derecho que no habían cumplido con el requisito de los preparatorios para obtener el título, al disponer que “las personas que hubieren terminado sus estudios de Derecho en Facultad oficial o de reconocida aceptación, antes de la vigencia de la Ley 62 de 1928, serán inscritos con las formalidades indicadas en dicha Ley y podrán ejercer, en tal virtud, la abogacía, siempre que comprueben su honorabilidad en la forma establecida”.

En la reforma constitucional de 1936 se amplió a todas las profesiones la posibilidad de exigir títulos, y en la enmienda de 1945 se decidió dar un tratamiento especial a la profesión legal. En consecuencia, en el artículo 40 se dispuso: “En adelante sólo podrán ser inscritos como abogados los que tengan título profesional. “Nadie podrá litigar en causa propia o ajena, si no es abogado inscrito. Sin embargo, la ley establecerá excepciones”.

En desarrollo del artículo constitucional transcrito fue dictada la Ley 69 de 1945. El artículo 18 de la nueva Ley derogó un buen número de disposiciones de las Leyes 62 de 1928 y 21 de 1931, entre ellos el artículo 22 de la Ley 62 de 1928. En desarrollo de la norma constitucional, dispuso en su artículo 1° que nadie podía litigar en causa propia o ajena si no era abogado inscrito. A continuación, señaló una serie de excepciones, constituidas por tipos de procesos en los cuales todas las personas, sin distinción alguna, podían actuar, procesos que coinciden en su mayor parte con los contemplados posteriormente por el Decreto 196 de 1971.

Igualmente, y con el objeto de proteger los derechos adquiridos de las personas que, sin contar con título profesional, habían sido recibidos como abogados hasta ese momento, se precisó en el párrafo del artículo 1°: “Extiéndese las excepciones autorizadas por el artículo 40 de la Constitución Nacional a las personas que con anterioridad al 16 de febrero de 1945, hayan sido recibidas como abogados de conformidad con las Leyes 62 de 1928 y 21 de 1931”.

7 Al respecto consultar, entre otras, sentencias C-416/92, C-467/93, C-177 y 546/94, C-176/96.

8 Ver sentencia C- 503 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil

9 Sentencia del 27 de abril de 1970. M.P. Luis Sarmiento Buitrago.

10 M.P. Guillermo González Charry (G.J. No. 2346, pág. 140).

11 “No se puede ser tan enfático respecto de esta sistemática doctrina de la Procuraduría, pues tal afirmación envuelve de suyo el riesgo de una contradicción: la de que si solo se invocara como violado el 118-8, ello implicaría también estar aludiendo necesariamente a la infracción del 76-12, por la elemental razón de que aquel le ordena al Presidente de la República, en relación con el congreso, en lo pertinente, “ejercer las facultades a que se refieren los artículos 76, ordinales, 11, 12,.” lo cual quiere decir que, si no se ejercen válidamente dichas facultades se viola el 76 en el ordinal que corresponda. Además, por recíproco predicamento, las facultades extraordinarias que el Congreso confiere al Gobierno, no se explican sino en relación con este, que es su destinatario, y, por lo mismo, no resulta entonces técnicamente impropio, sino apenas insuficiente, señalar solo violación del 76-12 sin indicar la del 118-8.

En rigor, cuando se demandan decretos extraordinarios por extralimitación de la ley de facultades, lo técnico sería alegar violación simultánea y relacionada de ambos preceptos de la Constitución y no solamente del 118-8, como lo sostiene inflexiblemente la Procuraduría ni tampoco apenas del 76-12, como casi siempre lo hacen los demandantes.”

12 Al respecto consultar, entre otras, sentencias C-416/92, C-467/93, C-177 y 546/94, C-176/96.

13 Entre otras _C-540/93, C-069/96 y C-658/96.

14 Sentencias C-027, 143 y 170 de 1993; 152/94, 423/95, 155/99.

15 Entre otras C-543/98 y C-563/00

16 Consultar, entre otras, C-045/96 y C-475/ 97.

17 Cfr. Consultar entre otras C-409y498de1994, C-472 de 1995, C-099 de 1996, C-320 y 226 de 1997.