

C-744-98

Sentencia C-744/98

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

LEGISLADOR-Facultad para establecer títulos de idoneidad/ESTUDIANTE DE CONSULTORIO JURIDICO-Licencia temporal/ABOGADO-Reglamentación de profesión

La Corte halla perfectamente ajustado a la Carta Política que el legislador delimite el campo de acción permitido a los titulares de licencias temporales y que ellas sean admitidas sólo en los trámites procesales taxativamente señalados por la ley. El legislador tiene entre sus facultades la de establecer los títulos de idoneidad, puede, dentro de nuestro sistema jurídico, señalar los asuntos para los cuales no son indispensables, es decir, los que exceptúa de su exigencia, autorizando por tanto que corran a cargo de personas no tituladas. Puede entonces, estipular niveles intermedios de títulos, reconociendo idoneidad a quienes todavía no poseen el definitivo, pero siendo excepcionales tales niveles -como el de las licencias temporales y el de los estudiantes de consultorios jurídicos-, es lógico que la ley establezca para ellos ciertas limitantes. Eso explica que señale taxativamente los procesos y las instancias en que pueden intervenir los portadores de licencias temporales y que, en materia de recursos, no permita que se ejerza la actividad litigiosa en relación con el de casación, que es extraordinario y que exige un más alto nivel de preparación académica.

Referencia: Expediente D-2096

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 del Decreto 196 de 1971

Actor: Rodrigo Eduardo Angarita

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano RODRIGO EDUARDO ANGARITA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 (parcial) del Decreto 196 del 10 de febrero de 1971.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

“DECRETO NUMERO 196 DE 1971

(febrero 12)

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

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

DECRETA:

.....

TITULO III

Del ejercicio de la profesión

CAPITULO 2

Excepciones

(...)

ARTICULO 31.- La persona que haya terminado y aprobado los estudios reglamentarios de

Derecho en universidad oficialmente reconocida podrá ejercer la profesión de abogado, sin haber obtenido el título respectivo, hasta por dos años improrrogables, a partir de la fecha de terminación de sus estudios, en los siguientes asuntos:

- a) En la instrucción criminal, y en los procesos penales, civiles y laborales de que conozcan en primera o única instancia los jueces municipales o laborales, en segunda los de circuito y, en ambas instancias, en los de competencia de los jueces de distrito penal aduanero;
- b) De oficio, como apoderado o defensor, en los procesos penales en general, salvo para sustentar el recurso de casación, y
- c) En las actuaciones y procesos que se surtan ante los funcionarios de policía”.

III. LA DEMANDA

A juicio del impugnante, la norma acusada vulnera, entre otros, los artículos 25, 26, 53, 93 y 94 de la Constitución Política, como también el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada en 1948, el 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el 8° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En primer término aclara el actor que, de acuerdo con los artículos 67, inciso 5, y 189, numerales 21 y 22, de la Constitución, corresponde al Gobierno expedir una Ley General o Marco mediante la cual ejerza la inspección y vigilancia de la enseñanza y sobre la prestación de los servicios públicos, según lo dispuesto por el artículo 150, numeral 8, *Ibídem*.

Sin mencionar expresamente la vulneración del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta, afirma el demandante que la disposición acusada contempla una especie de discriminación, ya que fija una limitación en el ejercicio del Derecho a un grupo significativamente alto de personas que adquieren el estado de “egresados”.

Así mismo menciona que, a pesar de haber recibido el estudiante la licencia temporal, documento que acredita el ejercicio de la profesión en todo el territorio nacional por el término improrrogable de dos (2) años, este grupo de egresados no puede conocer ni adelantar sino aquellos procesos que señala la norma demandada (como los que están a cargo de los inspectores de policía y de los jueces municipales), situación que los sustrae y

marginas del conocimiento de casos de significativa importancia en las diferentes áreas del Derecho.

En su concepto, es distinta la situación del Defensor de Oficio -cargo de obligatoria aceptación-, pues en ésta se tiene acceso al conocimiento de todos los procesos.

Manifiesta que en este “estado de formación jurídica” deben ser ubicados los principios éticos y morales del profesional en Derecho, para lo cual el control disciplinario a cargo de los órganos de control y vigilancia juega papel importante.

Por último, señala el demandante que el artículo 31 acusado constituye una “camisa de fuerza” en el ejercicio de la Abogacía, ya que se reduce a una norma petrificada -27 años de vigor-, frente a un Derecho eminentemente dinámico y cambiante.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana Mónica Fonseca Jaramillo, en nombre y representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, en escrito presentado a la Corte, anota que ésta debe remitirse a lo resuelto en las sentencias C-034 de 1997 y C-025 de 1998, mediante las cuales se declararon exequibles algunos apartes, en esa ocasión demandados, del artículo 31 del Decreto 196 de 1971.

No debe perderse de vista -en su criterio- que la propia Constitución Política autoriza al Legislador para exigir títulos de idoneidad y controlar el ejercicio de las profesiones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E) solicitó a la Corte declarar constitucional, en lo acusado, el artículo 31 del Decreto 196 de 1971.

En concepto del Jefe del Ministerio Público, la disposición demandada establece un trato desigual ante situaciones diferentes, actitud legislativa que, sin embargo, se justifica a la luz del ordenamiento constitucional.

Afirma que el precepto está guiado por un fin que justifica racionalmente la diferencia de trato, pues la regulación se ajusta al marco constitucional y a las facultades otorgadas por el

legislador, las cuales responden a las necesidades de protección a la comunidad.

En cuanto al ejercicio de la abogacía por personas no tituladas, como una situación excepcional regulada por el Legislador, manifiesta el Procurador que el Decreto 196 de 1971 ha establecido por razones de necesidad, conveniencia social y grado de complejidad, las siguientes excepciones al ejercicio de la profesión por abogados titulados: facultad de litigar en causa propia (art. 28); en causa propia o ajena (art. 29); las facultades de los estudiantes de consultorio jurídico (art. 30) y, finalmente la posibilidad de actuación de los egresados de las facultades de Derecho (art. 31).

Sostiene que, en relación con la actuación de estudiantes adscritos a consultorios jurídicos, como también de egresados, en tratándose de asuntos relacionados con el Derecho Penal, esta Corporación en varios fallos ha analizado el tema de la defensa técnica, calificándola como una situación extraordinaria.

En cuanto a los títulos de idoneidad, sostiene que no puede establecerse una regla objetiva que garantice la aptitud de una persona para ejercer la abogacía, por lo cual corresponde al legislador ponderar la protección del interés general frente a la libertad en el ejercicio de una profesión.

Así mismo -destaca el Procurador- la limitación que se establece para los egresados no genera discriminaciones que contraríen las normas de Derecho Internacional, como alega el actor, sino que, por el contrario, es compatible con ellas, tal como puede constatarse en el texto del artículo 1.2 del Convenio 111 de la OIT.

Dice que, de prosperar el cargo planteado, los requisitos de tesis y judicatura no aportarían nada a la formación del profesional y la idoneidad no sería el resultado de un proceso integral, sino que se adquiriría en módulos independientes.

Finalmente, expresa en relación con el argumento del actor, según el cual un mayor campo de actuación de los egresados permitiría el mejor ejercicio del poder sancionatorio por parte de los órganos competentes, que si bien es cierto el control tiene una función preventiva, la idoneidad moral y profesional no depende de éste, sino que es el resultado de la formación personal, familiar, escolar y social del individuo, siendo la facultad sancionadora el último recurso para la protección de la comunidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 5°, de la Constitución. Política.

2. Cosa juzgada constitucional

El actor presentó demanda de inconstitucionalidad respecto de la totalidad del artículo 31 del Decreto 196 de 1971. Sin embargo, debe observarse que respecto a la constitucionalidad de algunos apartes del artículo demandado esta Corporación se pronunció mediante sentencias C-034 del 30 de enero de 1997 y C-025 del 11 de febrero de 1998.

Existe, pues, cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.) en relación con las expresiones "...hasta por dos años improrrogables, a partir de la fecha de terminación de sus estudios...", del primer inciso del artículo 31 demandado, y en referencia a los apartes de los literales a) y b), que respectivamente dicen: "En la instrucción criminal, y en los procesos penales..." y "en los procesos penales en general...". De lo cual resulta que, en cuanto a esos fragmentos, no puede producirse una nueva decisión de la Corte, lo que motivó el rechazo de la demanda, en lo relativo a las aludidas disposiciones.

Así, pues, el presente Fallo se referirá solamente a los siguientes apartes del artículo en mención (se destaca entre corchetes lo ya resuelto):

"Artículo 31. La persona que haya terminado y aprobado los estudios reglamentarios de derecho en universidad oficialmente reconocida podrá ejercer la profesión de abogado, sin haber obtenido el título respectivo, [hasta por dos años improrrogables, a partir de la fecha de terminación de sus estudios], en los siguientes asuntos:

a) [En la instrucción criminal, y en los procesos penales], civiles y laborales, en segunda los de circuito y, en ambas instancias, en los de competencia de los jueces de distrito penal aduanero;

b) De oficio, como apoderado o defensor, [en los procesos penales en general], salvo para

sustentar el recurso de casación, y

c) En las actuaciones y procesos que se surtan ante los funcionarios de policía”.

3. Constitucionalidad de lo demandado

En lo que respecta al ejercicio de las profesiones, esta Corte debe reiterar que, a la luz del artículo 26 de la Carta y sin perjuicio del derecho fundamental en cuya virtud toda persona es libre de seleccionar la actividad que estime más adecuada a su vocación y aptitudes, la ley puede exigir títulos de idoneidad. El Estado, por conducto del legislador, asegura de ese modo el interés colectivo, que puede verse afectado por falta de niveles mínimos de preparación y formación académica en quien ofrece sus servicios profesionales.

En el campo específico del Derecho, el artículo 229 de la Constitución ha dejado también en manos del legislador atribuciones suficientes para señalar los casos en que puede cualquier persona acceder a la administración de justicia sin la representación de un abogado.

De la Constitución no resulta, como parece entenderlo el demandante, una regla que autorice a quien ha terminado estudios de abogacía para principiar a ejercer de una vez, por ese sólo hecho, en todo tipo de procesos, y para asumir en todas las instancias la representación judicial de las personas.

Esa es una materia que corresponde definir a la ley, la que exige por regla general el título de abogado para desempeñar las funciones inherentes a la profesión, y si las normas legales señalan excepcionalmente que en ciertos procesos puede actuar quien carezca de título pero tenga determinado nivel de preparación, están apenas desarrollando la competencia constitucional otorgada.

En consecuencia, a menos que se plasme una regla manifiestamente irrazonable, hace parte de la discrecionalidad del legislador la de establecer los tipos de procesos y las instancias en que puede actuar una persona todavía no graduada, y no por contemplar distinciones -que son necesarias en todo régimen excepcional- se vulnera el derecho a la igualdad alegado en esta ocasión por el actor.

Sobre esa autorización legal ya dijo la Corte:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, es la ley la que puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones y, por lo tanto, mientras no contravenga preceptos constitucionales ni desconozca los elementos mínimos de los derechos fundamentales (como ocurre, según lo ha destacado la jurisprudencia, cuando se permite que cualquier persona sin aptitud ni preparación en el campo jurídico, asuma la defensa de un procesado), el legislador está autorizado para establecer los requisitos exigibles para el desempeño de las distintas actividades profesionales así como para estatuir grados o escalas de condiciones académicas según la naturaleza, contenido e importancia de los servicios que se presten en el ámbito de cada una de ellas.

Del mismo modo, será el propio legislador el que defina cuándo determinados rangos de la gestión profesional no hacen exigible un título, dando lugar a la validez de las actuaciones correspondientes si se cumplen otros requisitos que la misma legislación consagre”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-626 del 21 de noviembre de 1996. M.P: José Gregorio Hernández Galindo).

La Corte halla perfectamente ajustado a la Carta Política que el legislador delimite el campo de acción permitido a los titulares de licencias temporales y que ellas sean admitidas sólo en los trámites procesales taxativamente señalados por la ley.

Con tales precisiones no se contravienen las cláusulas de los tratados internacionales invocados por el demandante (artículos 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), los cuales se limitan a recalcar la obligación estatal de permitir a las personas el libre ejercicio de su derecho fundamental al trabajo, el cual -se repite- no es incompatible con la exigencia legal de títulos de idoneidad.

El legislador, si tiene entre sus facultades la de establecer los títulos de idoneidad, puede, dentro de nuestro sistema jurídico, señalar los asuntos para los cuales no son indispensables, es decir, los que exceptúa de su exigencia, autorizando por tanto que corran a cargo de personas no tituladas.

Puede, por supuesto, entonces, estipular niveles intermedios de títulos, reconociendo idoneidad a quienes todavía no poseen el definitivo, pero siendo excepcionales tales niveles - como el de las licencias temporales y el de los estudiantes de consultorios jurídicos-, es

lógico que la ley establezca para ellos ciertas limitantes. Eso explica que señale taxativamente los procesos y las instancias en que pueden intervenir los portadores de licencias temporales y que, en materia de recursos, no permita que se ejerza la actividad litigiosa en relación con el de casación, que es extraordinario y que exige un más alto nivel de preparación académica.

Tampoco ha sido desconocido el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución, que confía al Estado la función de velar por los fines de la educación y por la calidad de la preparación de quienes han estudiado. La norma examinada procura precisamente asegurar la idoneidad de quienes hayan de ejercer como abogados, exigiendo el título que acredita un rango mínimo de preparación académica y excepcionalmente la licencia temporal, con un nivel inferior, lo que explica las limitaciones que para ese documento han sido previstas.

En cuanto a los numerales 21 y 22 del artículo 189 de la Carta Política, que incluyen dentro de las funciones del Presidente de la República las de ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza y la de la prestación de los servicios públicos, ambas son atribuciones administrativas que se desarrollan por aquél funcionario con arreglo a la ley, y lo que se estudia en el presente proceso no es si el Presidente está obrando adecuadamente en los indicados asuntos -ello no es de competencia de esta Corte en el ámbito del juicio de constitucionalidad- sino si las disposiciones legales relativas a una determinada profesión son constitucionales. El cargo al respecto está mal formulado. Y, además, no es cierto -como lo afirma el impugnante- que corresponda al Gobierno expedir una Ley General o Marco en materia de servicios públicos, pues esa competencia es de naturaleza legislativa.

La norma acusada, en lo que todavía no se había examinado mediante precedentes fallos, será declarada exequible.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 31 del Decreto 196 de 1971, salvo las expresiones “hasta por dos años improrrogables, a partir de la fecha de terminación de sus estudios”, del primer inciso; “en la instrucción criminal, y en los procesos penales”, del literal a); y “en los procesos penales en general”, del literal b), respecto de las cuales deberá acatarse lo ya resuelto por esta Corte mediante sentencias C-034 del 30 de enero de 1997 y C-025 del 11 de febrero de 1998.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General