



Inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 28 (parcial) de la Ley 2220 de 2022

Unconstitutionality of number 1 of article 28 (partial) of law 2220 of 2022

Manuel Ricardo García Urrea - Silena Bravo Robles
Estudiantes del programa de Derecho

Corporación Universitaria Remington
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Programa de Derecho
Diplomado en Conciliación

Año 2024

Resumen. El texto posee la pretensión de analizar la inconstitucionalidad del numeral 1 (parcial) del artículo 28 de la ley 2220 de 2022. Se trata de una investigación cualitativa y secuencial porque se requiere del análisis holístico de varias normativas.

Palabras clave. La Constitución y el acceso al trabajo, alcance del artículo 116 constitucional, Ley 2220 de 2022, ley 1905 de 2018, principio de la concordancia práctica constitucional.

Abstract. The text aims to analyze the unconstitutionality of numeral 1 (partial) of article 28 of law 2220 of 2022. It is a qualitative and sequential investigation because a holistic analysis of several regulations is required.

Key words. The Constitution and access to work, Law 2220 of 2022, law 1905 of 2018, principle of constitutional practical concordance.

Introducción

El numeral 1 del artículo 28 de la Ley 2220 de 2022 (Estatuto de Conciliación) indica que “El conciliador en derecho, deberá ser abogado y con tarjeta profesional vigente, certificarse como conciliador en derecho de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, estar registrado en el Sistema de Información del Ministerio de Justicia y del Derecho, e inscribirse en un centro de conciliación” (inciso 1). Desde luego, en nuestra consideración, el apartado “contar con tarjeta profesional” no se ajusta a las disposiciones constitucionales, en especial al axioma constitucional del trabajo, la dignidad humana, el acceso a la administración de justicia, entre otros postulados.

En este orden de explicaciones, el presente texto posee la pretensión de analizar la inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 28 (parcial) de la Ley 2220 de 2022. Para llevar a cabo este propósito, el documento se desarrollará de la siguiente manera: se analizará el alcance previsto del artículo 116 constitucional respecto de la competencia que se otorga a los particulares para administrar justicia en calidad de conciliadores, se examinará el contenido del

numeral primero en mención, y se integraran en este análisis las disposiciones establecidas en la Constitución política de Colombia artículos 25 y 53 y la ley 1905 del 2018.

La pregunta a desarrollar es la siguiente: ¿con el requisito de tener la tarjeta profesional de abogado vigente para ser conciliador, establecido en el numeral 1 del artículo 28 de la Ley 2220 de 2022, se están vulnerando los derechos constitucionales a la debida administración de justicia, al trabajo, a la dignidad humana y a la igualdad de los futuros abogados?

1. Alcance del artículo 28 de la Ley 2220 de 2022 así como de la Ley 1905 de 2018

La Ley 2220 de 2022 es la normativa mediante la cual se expidió el Estatuto de Conciliación y el Sistema Nacional de Conciliación, no solo como respuesta a los llamados de atención de la agenda de descongestionar los despachos judiciales, sino con el fin de tener un mecanismo que permitiera un acceso más fácil y expedito a la justicia, esta herramienta jurídica permite para las partes en conflicto, especialmente unos espacios de dialogo, que los acercan en el propósito de minimizar sus diferencias y encontrar una solución total o parcial a sus diferencia, recomponiendo con ello su convivencia pacífica (Jaramillo Zuleta, 2023).

Dicha normativa está contenida en once títulos distribuidos de la siguiente manera: el título I que contiene los objetivos y el alcance, el título II del procedimiento conciliatorio, el título III que contiene las normas especiales relativas a la conciliación extrajudicial en materia policiva, el título IV que refiere a las normas especiales relativas a la conciliación, el título V que recopila normas especiales relativas a la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo, el título VI de la conciliación judicial en asuntos de lo contencioso administrativo, el título VII que contiene las modificaciones a la ley 1437 de 2011, el título VIII relativo al sistema nacional de conciliación, el título IX de los incentivos a los agentes del ministerio público, el título X que establece el derecho de preferencia de turno y finalmente el título XI de las disposiciones finales. Este Estatuto ha sido diseñado y desarrollado para fortalecer la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos.

De las anteriores reflexiones es importante y pertinente detenerse en la que se refiere a los requisitos señalados en el primer inciso del numeral 1 del artículo 28 que señala que: “El

conciliador en derecho, deberá ser abogado y con tarjeta profesional vigente, certificarse como conciliador en derecho de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, estar registrado en el Sistema de Información del Ministerio de Justicia y del Derecho, e inscribirse en un centro de conciliación.” El objeto de estudio de inconstitucionalidad se centrará el aparte que señala deberá ser abogado y con tarjeta profesional vigente.

Se hace necesario dentro de este análisis hacer una integración normativa con la Ley 1905 de 2018 que regula el ejercicio del abogado y señala unas restricciones que van acompañadas con los requisitos para ser conciliador señalados en la ley 2220 de 2022. Se debe estudiar en conjunto estas normatividades para luego identificar (en el capítulo 2) el análisis constitucionalidad sobre algunas disposiciones de dichas normativas.

Ley 1905 de 2018 señala en el artículo 1. “Para ejercer la profesión de abogado, además de los requisitos exigidos en las normas legales vigentes, el graduado deberá acreditar certificación de aprobación del Examen de Estado que para el efecto realice el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ)”. Este aparte del primer inciso de este artículo, será objeto de un primer reproche constitucional a esta Ley. El párrafo 2 de este mismo artículo 1 señala lo siguiente:

La certificación de la aprobación del Examen de Estado será exigida por el Consejo Superior de la Judicatura o por el órgano que haga sus veces para la expedición de la Tarjeta Profesional de Abogado. Para ser representante de una persona natural o jurídica para cualquier trámite que requiera un abogado, será necesario contar con la tarjeta profesional de abogado, que solo se otorgará a quienes hayan aprobado el examen. Para las demás actividades no se requerirá tarjeta profesional (artículo 1)

El párrafo 2 será objeto de análisis interpretativo para tratar de establecer su verdadero alcance y su incidencia con los requisitos para el ejercicio de conciliador, señalados en la ley 2220 de 2022.

2. Análisis constitucional al numeral 1 del artículo 28 (parcial) de la Ley 2220 de 2022

La respuesta a la pregunta planteada debe hacerse desde una línea de tiempo que nos permita dilucidar la incidencia que tiene la Ley 1905 de 2018, sobre la Ley 2220 de 2022 y como algunos apartes de estas disposiciones terminan constituyéndose en una violación constitucional. La estructura de análisis tendrá el siguiente orden: primero la Ley 1905 de 2018, seguida por la ley 2220 de 2022, continuando con un análisis constitucional y finalizando con las consideraciones de inconstitucionalidad.

- **Alcance del artículo 1 de la Ley 1905 de 2018**

El primer inciso del artículo 1 de esta Ley señala que para ejercer la profesión de abogado, además de los requisitos exigidos en las normas legales vigentes, el graduado deberá acreditar certificación de aprobación del Examen de Estado que para el efecto realice el Consejo Superior de la Judicatura. No se requiere un extenso examen interpretativo para afirmar que a partir de su implementación, el profesional del derecho, no solo deberá cumplir con los requisitos de haber cursado satisfactoriamente todos sus créditos académicos, presentar su trabajo de grado, hacer sus prácticas profesionales y recibir su título profesional, sino que además deberá aprobar el examen de Estado, para poder ingresar al mundo laboral en su calidad de profesional del derecho.

Queda claro, que tal y como lo dispone este primer inciso, no se podrá ejercer la profesión de abogado sin el certificado de aprobación del examen, que debe ser acreditado mediante certificación expedida por el Consejo Superior de la Judicatura. Respecto del parágrafo segundo de la Ley 1905 de 2018. Norma que ya fue citado. De ahí que esta disposición es inequívoca al señalar que la obtención de la tarjeta profesional depende del certificado de aprobación del examen de Estado; sin embargo, a continuación, continúa señalando, que esta tarjeta solo será necesaria para ser representante de una persona natural o jurídica y que para las demás actividades no se requerirá tarjeta profesional.

Al hacer un análisis comparativo de estas dos disposiciones, se evidencia una clara contradicción entre el contenido del artículo 1 y su parágrafo 2; cuando en el primero se señala que para ejercer como abogado, se debe adicionalmente aprobar el examen de Estado, sin señalar

ningún tipo de excepción. En el segundo se enfatiza que la tarjeta profesional solo será necesaria para ejercer la representación de persona natural o jurídica, pareciera abrir la puerta al ejercicio de la profesión para las demás actividades. Esta segunda disposición es insustancial frente a la primera, en razón a que el ejercicio del abogado y la expedición de la tarjeta profesional están sujetas a misma condición, la aprobación del examen de Estado; de lo que resultaría el ejercicio de la profesión sin restricción alguna.

Sin embargo, es importante analizar el alcance de la última condición señalada en el párrafo, en la que refiere que la tarjeta profesional solo será necesaria para ser representante de una persona natural o jurídica y que para las demás actividades no se requerirá; aunque no parece tener completamente definido este último alcance, la medida parece abrir la posibilidad a que se pueda ejercer la profesión de abogado desde la titulación en actividades diferentes a la representación.

- **Alcance del numeral 1 del artículo 28 de la Ley 2220 de 2022**

Una vez abordado el alcance de la Ley 2220 de 2022, haremos un análisis del alcance específico del numeral 1 del artículo 28. Este numeral señala que el conciliador en derecho deberá ser: a) abogado y con tarjeta profesional vigente, b) certificarse como conciliador en derecho de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, c) estar registrado en el Sistema de Información del Ministerio de Justicia y del Derecho, e d) inscribirse en un centro de conciliación.

No amerita ninguna discusión el hecho de que esta Ley 2220 es posterior a la Ley 1905; partiendo de este hecho, es donde se entra a discutir la validez de la exigencia de la tarjeta profesional para poder desempeñarse como conciliador. Si partimos del entendido que la tarjeta profesional solo se requiere para ejercer la representación de una persona natural o jurídica, tal y como lo señala el párrafo 2 de la Ley 1905, y de que el papel del conciliador es de administrador de justicia, mas no de representante de alguna de las partes, es indiscutible que el requisito sería inconstitucional.

Adicionalmente, la exigencia de la tarjeta profesional vulnera los principios constitucionales de acceso al trabajo, a la igualdad, a la dignidad humana e inclusive se constituye en una barrera al acceso a la administración de justicia.

Enseguida vamos a reseñar las razones por las cuales dichas normas no se encuentran compatibles con las disposiciones constitucionales.

- **Con el principio de dignidad humana (artículo 1).** Es indiscutible que el dinamismo social implica cambios en el ordenamiento jurídico, de estos cambios no están exentos grupos poblacionales que ejercen responsabilidades especiales, tal y como sucede con los profesionales del derecho, sin embargo esta nueva normatividad encaminada al crecimiento formativo de los abogados, no puede desconocer el proceso formativo universitario recibido durante cinco o seis años y cortar de tajo cualquier posibilidad de acceso a la vida laboral, estableciendo el requisito adicional de aprobación de un examen estatal, como lo establece el artículo 1 de la ley 1905 de 2018. De hecho, la igualdad de oportunidades al acceso al trabajo es esencialmente un reconocimiento a la dignidad humana (Carvajal Sánchez, 2022), disponer que se debe contar con el certificado de aprobación del examen para ejercer como abogado en razón a lo establecido por la ley 1905 de 2018, se constituyen en una violación a este principio constitucional en el entendido de que se convierte en un menosprecio a la capacidad intelectual adquirida y en una restricción a la libertad de desempeñarse profesionalmente, a pesar de haber cumplido en muchos casos de manera sobresaliente con los créditos académicos establecidos por el mismo Estado y haberse acreditado a través de un título profesional como abogado.
- **Con el principio de libertad escogencia de oficio o profesión (artículo 26).** El artículo 26 constitucional establece la libertad de escoger profesión u oficio e igualmente señala que la ley podrá exigir títulos de idoneidad, lo que permitirá a las autoridades inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones. En concordancia con este precepto constitucional, son competentes para vigilar e inspeccionar el ejercicio, no les es dable a las autoridades impedir el ejercicio profesional, limitación que se

materializa con la aplicación del numeral 1 de la ley 2220 de 2022 y la ley 1905 del 2018. Es entendible que el orden social exija a los futuros abogados, en su papel de colaboradores del servicio público de administración de justicia, pero sobre todo en su calidad de representantes jurídicos en función de la protección de derechos de terceros, una mayor responsabilidad en el ejercicio profesional, pero habiendo mecanismos de disciplina judicial, para quienes incumplan este deber, no se puede imponer una condición tan radical, que anule per se su derecho fundamental al acceso laboral. Hay otros mecanismos que pueden asegurar una materia prima de excelente calidad y que se puede alcanzar a través de unas mayores exigencias académicas, tanto para estudiantes como a profesores.

- **Con el principio del derecho al acceso al trabajo (artículo 25).** Desempeñarse como conciliador es indudablemente una oportunidad inmediata, valida y digna para empezar a ejercer la profesión (Gil Echeverry, 2011), para principiar a acumular experiencia profesional, para medir capacidad académica y para iniciar a recibir una contraprestación económica por ello. La exigencia de la tarjeta profesional como requisito, se convierte en una talanquera para fungir como conciliador, pero lo más contradictorio es que puede hoy como estudiante desempeñarse como conciliador dentro de lo que son sus prácticas universitarias, y al siguiente día siendo ya abogado titulado no puede hacerlo por no contar con la tarjeta profesional. Adicionalmente, para obtener dicha tarjeta, es necesario aprobar el examen de Estado ordenado a través de la ley 1905 de 2019. Examen al que además no se tiene acceso de manera inmediata, sino que debe esperar a que se hagan las convocatorias por parte de Consejo Superior de la Judicatura, que de entrada tardo cerca de 5 años para programar el primer examen. Por los tiempos programados de inscripción y la presentación de los primeros exámenes, en el mejor de los casos, se necesitará por lo menos un año adicional después de obtenido el título para poder acceder al examen y un tiempo aún sin determinar para la expedición de la tarjeta profesional. Tiempo en

el cual no se puede ejercer como abogado, vulnerando con ello el derecho fundamental al trabajo.

- **Con el principio de igualdad (artículo 13).** Se vulnera el principio de igualdad en la medida de que es hoy a la única profesión que se le obliga presentar un examen de Estado adicional y aprobarlo para poder ejercer la profesión. Cuando una persona es acreditada con un título profesional, inmediatamente entra a formar parte de ese grupo de mano de obra calificada. En términos estadísticos, igualmente empieza a hacer parte de ese grupo de trabajadores que entran en espera de ingresar al mundo laboral en igualdad de oportunidades. En este sentido el artículo 53 constitucional enuncia dentro los principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo el de la igualdad de oportunidades para los trabajadores (Pérez Escobar, 2019), principio que indudablemente está siendo vulnerado con estas disposiciones. La desigualdad al ejercicio profesional y consecuentemente con el acceso al trabajo que se presenta con la aplicación de las disposiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 28 de la ley 2022 de 2022 y la ley 1905 de 2018. Con su implementación se materializa un trato desigual entre los mismos abogados, los titulados antes y después del 2022. No hay razón clara, objetiva y lógica que soporte que el desempeño profesional de los futuros abogados alcanzara un mejor nivel con la simple implementación del examen. La media mediante la cual se determina su aprobación no es un factor determinante para asegurar una excelente calidad de los futuros abogados y no corrige de ninguna manera el problema que viene de tiempo atrás y que muy seguramente va a continuar. No hay una razón lógica por medio de la cual se sustente que la tarjeta profesional deba ser un requisito para ejercer como conciliador. Además de desigual es indignante, que se permite a los estudiantes de consultorio jurídico ejercer como conciliadores, pero a los profesionales titulados no.
- **Con el principio de acceso a la administración de justicia (artículo 229).** En concordancia con el artículo 229 constitucional se promulgo la ley 2220 de 2022 como forma de administrar justicia en cabeza de los particulares. Partiendo del hecho

de que la ley 1905 de 2018 tan solo inició el proceso de implementación del examen de Estado para los abogados en este 2024, es muy difícil establecer el impacto real que va a tener en los próximos años, el tener que contar con la tarjeta profesional como requisito para poder ejercer como conciliador, y consecuentemente su impacto sobre esta manera de administrar justicia. Una manera de impedir el acceso a la administración de justicia, se materializa cuando se imponen requisitos antijurídicos e innecesarios a quienes van a ejercer el papel de conciliador.

Conclusiones

- Hemos considerado que el numeral 1 del artículo 28 (parcial) de la ley 2220 de 2022 en lo que hace referencia al requisito de debe cumplir el conciliador de contar con tarjeta profesional, es abiertamente contrario a las disposiciones constitucionales.
- De igual manera las disposiciones señaladas en la ley 1905 de 2018 en el artículo 1 y en el párrafo 2 de este mismo artículo, violan flagrantemente los derechos constitucionales al acceso al trabajo, la igualdad y al acceso a la administración de justicia.
- De esta manera, se espera que en un futuro no lejano la Corte Constitucional se pronuncie en sede de la acción pública de inconstitucionalidad la inexecutable de la norma objeto de estudio por ser contraria a la Constitución Política.

Referencias

Carvajal Sánchez, 2020. La Dignidad humana como norma de derecho fundamental. Bogotá: Ediciones Siglo del hombre editores

Constitución Política de Colombia de 1991

Gil Echeverry J. (2011). La conciliación extrajudicial y la amigable composición. Bogotá: Ediciones LEGIS

Jaramillo Zuleta, L.J. (2023). *Visión del sistema nacional de conciliación*. Bogotá: Ediciones Grupo Editorial Ibáñez

Ley 1905 de 2018. Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogado.

Ley 2220 de 2022. Por medio del cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones

Pérez Escobar, J. y Navas Talero, F. (2019). *Diálogos constitucionales*. Bogotá: Ediciones Editorial Temis