



LEGIS **LEGIS**móvil
La actualidad jurídica en el momento en que ocurre



Bogotá, D.C., 10 de julio de 2014

**Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.**

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 29 (parcial) de la Ley 1123 de 2007 “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

Demandante: Juan Carlos Ricardo Ladino.

Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Expediente No. D-10165.

Concepto No. 5798

De conformidad con lo previsto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, procedo a rendir concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6 y 242, numeral 1° de la Carta, instauró el ciudadano Juan Carlos Ricardo Ladino contra la expresión “*universidades oficiales*”, contenida en el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, cuyo texto se resalta a continuación (con lo demandado en negrillas):

“LEY 1123 DE 2007

(enero 22)

Diario Oficial No. 46.519 de 22 de enero de 2007

CONGRESO DE COLOMBIA

Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

[...]

CAPITULO II.

INCOMPATIBILIDADES.

ARTÍCULO 29. INCOMPATIBILIDADES. *No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:*

1. Los servidores públicos, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. Pero en ningún caso los abogados contratados o vinculados podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones.



Concepto No. 5798

PARÁGRAFO. *Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de **universidades oficiales** podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente. Así mismo, los miembros de las Corporaciones de elección popular, en los casos señalados en la Constitución y la ley.*

1. Planteamientos de la demanda

El accionante considera que la expresión “*universidades oficiales*”, contenida en el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, vulnera el artículo 13 superior y por ello debe ser declarada inexecutable. En subsidio, el demandante solicita al Tribunal Constitucional que declare la exequibilidad condicionada de la expresión cuestionada, en el sentido de que “*los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de instituciones técnicas profesionales e instituciones universitarias o escuelas tecnológicas especiales también podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente*”.

Para justificar sus pretensiones, en primer lugar, señala que el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, “*por la cual se organiza el servicio público de educación superior*”, establece que son instituciones de Educación Superior las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y las Universidades. Tales instituciones pueden ser estatales o privadas y, en este orden, los docentes vinculados a las primeras tienen el carácter de servidores públicos (empleados públicos).

De igual manera, el accionante sostiene que en la misma Ley 1123 de 2007, de la que hace parte la norma parcialmente acusada, se señala que no pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos, los servidores públicos, salvo que se desempeñen como profesores de universidades oficiales. Y esto, en su sentir, viola el derecho a la igualdad de los docentes que, aunque no



Concepto No. 5798

desempeñan su labor en universidades oficiales tienen la calidad de empleados públicos, pertenecen a las instituciones de educación superior de naturaleza oficial o estatal como las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, ejercen la misma labor de los profesores que se encuentran vinculados a las universidades oficiales y, sin embargo, a pesar de tener la calidad abogados titulados e inscritos se les restringe el derecho de ejercer la abogacía.

2. Inexistencia de cosa juzgada absoluta en relación con el párrafo del numeral 1º del artículo 29 demandado

Vale recordar que el párrafo del numeral 1º del artículo 29 de la ley 1123 de 2007 ha sido objeto de pronunciamiento constitucional y declarado exequible por parte de la Corte en varias sentencias, como es el caso de la Sentencia C-1004 de 2007 (M.P. Antonio Sierra Porto). En esa oportunidad, la demanda cuestionó que dentro de la excepción al ejercicio de la abogacía por parte de servidores públicos sólo se incluyera a los docentes de universidades oficiales, lo cual se alegó que desconocía los derechos a la igualdad y libertad de escoger profesión u oficio de los profesores de colegios oficiales que quisieran ejercer como abogados. La Corte, por su parte, circunscribió su análisis a ese problema jurídico y concluyó que la exclusión de los docentes de colegios oficiales no era arbitraria sino razonable y proporcionada.

Posteriormente, en la Sentencia C-819-10 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), el análisis realizado por la Corte recayó sobre la existencia misma de la excepción contenida en el párrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley la 1123 de 2007, esto es, que los docentes de universidades oficiales puedan ejercer la abogacía, pues en la demanda de inconstitucionalidad se estimó que en estos casos se creaba una situación de privilegio frente a otros servidores públicos. Al analizar la posibilidad de la existencia de cosa juzgada constitucional



Concepto No. 5798

absoluta por razón de lo sostenido en la ya mencionada Sentencias C-1004 de 2007, la Corte manifestó que aun cuando el este segundo cargo de inconstitucionalidad también estaba fundado en el principio de igualdad, esa acusación proponía una nueva perspectiva de análisis y, por tal razón, procedió a examinar la norma de fondo y declaró su exequibilidad, por considerar que *“desde la perspectiva enjuiciada la norma tampoco vulnera el derecho a la igualdad. Antes bien, representa una cautela con miras a evitar que los poderes derivados de la función pública propicien condiciones discriminatorias en el ejercicio profesional de la abogacía”*.

En el caso *sub examine*, el accionante aduce también que la excepción contenida en la norma demandada vulnera el derecho a la igualdad, pero esta vez de los docentes que, aunque no ejercen su función en universidades oficiales, también tienen la calidad de empleados públicos pues pertenecen a las instituciones de educación superior de naturaleza oficial o estatal.

Así las cosas, de la simple comparación entre los cargos aducidos en la demanda que se estudia y aquellos analizados por la Corte Constitucional en las dos sentencias citadas se infiere que ellos son diferentes, lo cual lleva al Jefe del Ministerio Público a afirmar que no existe cosa juzgada absoluta sino que con relación a la norma demanda se presenta es un caso de cosa juzgada relativa implícita, pues si bien el párrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 fue declarado exequible en ocasiones anteriores, allí la Corte se limitó a confrontarlo a algunas normas constitucionales y exclusivamente por ciertas razones, sin realizar la comparación de la misma con la totalidad del ordenamiento superior ni contemplar absolutamente todos los vicios constitucionales posibles.



Concepto No. 5798

Por lo anterior, esta Vista Fiscal realizará el análisis de fondo del párrafo del numeral 1° del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, sin perjuicio de que las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en las sentencias citadas puedan ser tenidas en cuenta en caso de considerarse relevantes para resolver la cuestión de constitucionalidad planteada en esta oportunidad.

3. Problema jurídico

Por razón de lo explicado en el numeral anterior, a continuación el Jefe del Ministerio Público pasará a resolver el siguiente problema jurídico:

¿Viola el derecho a la igualdad de los profesores de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial, el hecho de que el Legislador haya dispuesto en la norma demandada que los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales podrán ejercer la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera con las funciones del docente?

4. Análisis de constitucionalidad

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contenido en la demanda que se analiza parte de una interpretación del párrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, según la cual solo los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de **universidades oficiales** podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente.



Concepto No. 5798

En este orden, la posible inconstitucionalidad del precepto, así interpretado por el censor, radicaría en la vulneración del artículo 13 de la Carta Política, por cuanto implicaría una discriminación injustificada de los profesores de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial que cumplen la misma labor de aquellos vinculados a universidades oficiales, por cuanto, a diferencia de estos últimos, los primeros no podrían ejercer la profesión de abogados.

Para resolver el problema jurídico planteado es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que tanto el Decreto 196 de 1971, “*por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía*”, como la Ley 1123 de 2007, “*por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado*”, señalan que la función pública es, por regla general, incompatible con el ejercicio profesional de la abogacía. Esta restricción, tiene por objeto la realización de intereses y principios de significación constitucional, como es el caso de la prevalencia del interés general que se garantiza a través de la transparencia en el ejercicio de la función pública (arts. 1, 26 y 209 Superiores).

La Corte Constitucional se refirió a este punto en específico en la sentencia C-658 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), al estudiar la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 39 del Decreto 196 de 1971 y concluyó lo siguiente:

“La disposición prohíbe el ejercicio de la profesión de abogado a los empleados públicos y trabajadores oficiales, aun en uso de licencia, con lo cual, como bien lo señalan el interviniente y el Procurador (E) se protegen simultáneamente varios intereses y principios constitucionales. De un lado, se busca transparencia en el ejercicio profesional, pues el ordinal acusado evita que un servidor público utilice los poderes derivados de su cargo en su ejercicio profesional, con lo cual se controlan ciertos riesgos sociales ligados a la profesión de abogado (CP art. 26) y, además, se logra una mayor igualdad entre los litigantes y los justiciables, ya que se impide que la función pública se traduzca en tratos discriminatorios entre las



Concepto No. 5798

personas (CP art. 13). De otro lado, el artículo protege la función pública, pues garantiza su moralidad, imparcialidad y eficacia (CP art. 209) ya que asegura que el empleado oficial se dedique esencialmente al cumplimiento de los deberes de su cargo, en la medida en que impide que la satisfacción de intereses particulares por parte del funcionario obstaculice el cumplimiento de las labores de interés general que le han sido encomendadas”.

La regla general de la que trata el aparte citado, sin embargo, tiene algunas excepciones, como es precisamente la contemplada en el párrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, según el cual los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales sí pueden ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente.

La razón que tuvo el Legislador para establecer dicha excepción fue recogida en el Acta de Comisión No. 23 del 2 de noviembre de 2005, publicada en la Gaceta del Congreso número 21 del 30 de enero de 2006, así:

“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Gaviria Díaz:

*Yo tengo una aditiva al artículo 30 Numeral 1 Parágrafo que es esta: **Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales, podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente. Yo pienso que esto es doblemente conveniente. Por una parte los profesores de derecho ordinariamente señor Presidente, devengan un sueldo que no es suficiente para su supervivencia digna y de tiempo completo, sí, y de otra parte es conveniente que especialmente los profesores que regentan ciertas cátedras, alimenten y enriquezcan esa cátedra con el ejercicio de la profesión. Lo que sucede es que hay que reglamentarla de tal manera que no se interfiera con el compromiso que ha adquirido la respectiva universidad de ciertos entes de tiempo completo.***

Yo creo que esto es bastante razonable, yo propongo entonces, hago esa proposición aditiva, Parágrafo del Numeral Primero del artículo 30.

[...]

Con la venia de la Presidencia interpela el honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

*La pregunta mía es **¿por qué eso es aplicable al derecho y no a otras profesiones?***

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Es que el Código es para los abogados y no para las otras profesiones.

La Presidencia pregunta a la Comisión si reabre la discusión del artículo 30 y por contestar en forma afirmativa fue reabierto su discusión.

Por Secretaría se da lectura a la proposición.



Concepto No. 5798

Proposición número 37

Adiciónese al artículo 30 numeral 1, un párrafo con la siguiente redacción:

Parágrafo. Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente.

Firmado: honorable Senador Carlos Gaviria Díaz.

La Presidencia abre la discusión del artículo 30 con la modificación formulada en la proposición número 37 y cerrada esta es sometida a votación siendo aprobada por unanimidad.

El texto del artículo 30 aprobado es del siguiente tenor:

Artículo 30. Incompatibilidades. No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:

1. Los servidores públicos, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. Pero en ningún caso los abogados contratados o vinculados podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones.

Parágrafo. Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente" (Negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, del contenido de la citada proposición 37 se deduce que la excepción contenida en la norma acusada se refiere a los abogados y no a otros profesionales que se desempeñen como profesores de universidades oficiales, sencillamente porque la Ley 1123 de 2007 establece el Código Disciplinario del Abogado y no es aplicable a otras profesiones.

Así mismo, vale resaltar que según el Diccionario de la Real Academia Española una universidad es una "[i]nstitución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere los grados académicos correspondientes. Según las épocas y países puede comprender colegios, institutos, departamentos, centros de investigación, escuelas profesionales, etc." (subrayado fuera de texto). En este orden, esta Jefatura concluye que dentro del concepto de universidad pueden estar contempladas las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial a que se refiere el artículo 16 de la Ley 30 de 1992.



Concepto No. 5798

Así las cosas, el párrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 bien puede interpretarse en el sentido de que quienes pueden ejercer la profesión son aquellos abogados inscritos que se desempeñan como profesores de universidades oficiales, dentro de las cuales están comprendidas las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial, toda vez que el Legislador, al incluir esa norma permisiva dentro del Código Disciplinario del Abogado, lo que pretendió no fue privilegiar únicamente a los profesores de las universidades oficiales, con desconocimiento del artículo 13 superior, sino, por el contrario, lograr que, por un lado, los profesores de derecho, de cualquier institución de enseñanza superior de carácter oficial pudieran obtener los recursos económicos suficientes para lograr una supervivencia digna y, por el otro, que quienes dictan ciertas cátedras, como las de derecho, alimenten y enriquezcan esa cátedra con el ejercicio de la profesión.

Por lo tanto, es imperioso concluir que la expresión “*universidades oficiales*”, contenida en el párrafo del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, no vulnera el principio-derecho a la igualdad reconocido en el artículo 13 Superior, pues para el Jefe del Ministerio Público no es admisible una interpretación estrictamente formalista de la expresión cuestionada, por cuanto ello conduciría a resultados irrazonables.

No obstante lo anterior, en aras de facilitar una mayor seguridad jurídica, esta Vista Fiscal solicitará a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la expresión acusada, bajo el entendido de que quienes pueden ejercer la profesión son aquellos abogados inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales, incluyendo las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial.



Concepto No. 5798

Finalmente, para una mayor ilustración sobre la excepción contenida en el artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, a continuación se transcribirá un aparte de la sentencia C-819-10 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) en donde la Corte Constitucional precisamente se pronunció sobre la constitucionalidad de tal precepto en los siguientes términos:

“6.2.- Constitucionalidad del párrafo del numeral 1° del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007

En síntesis, la excepción controvertida encuentra sustento en varias razones de rango constitucional: (i) en la libertad de configuración del Legislador para regular actividades que involucran riesgo social; (ii) en el derecho a la educación, por tratarse de una medida que beneficia a quienes están en formación y permite enriquecer el proceso enseñanza aprendizaje al combinar elementos de teoría y de práctica ofreciendo una visión más completa; además, (iii) representa un incentivo al ejercicio de la academia, en tanto permite a los docentes mejorar sus ingresos económicos sin abandonar su rol tradicional como abogados.

*6.2.5.- La norma tampoco crea una excepción que conlleve privilegios injustificados demeritando a los demás servidores públicos. De una parte, porque no regula profesiones distintas a la abogacía, ni menos aún impone límites a la actividad docente de otros servidores públicos. De otra, porque las situaciones que invocan los demandantes no parten de un supuesto fáctico comparable que constitucionalmente imponga el mismo tratamiento. **Lo que por el contrario se observa es que, bajo las mismas condiciones, todos los profesionales del derecho tienen la posibilidad de cultivar la docencia universitaria sin renunciar a su desempeño como abogados.** (Negrilla fuera de texto).*

A juicio de la Sala, pretender que se adopte una regulación absolutamente idéntica en materia de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de las numerosísimas profesiones u oficios, por el único hecho de ostentar la condición de servidor público, implicaría soslayar las particularidades y especificidades de cada una de ellas, esto sí en detrimento del derecho a la igualdad”.

5. Conclusión

En mérito de lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar **EXEQUIBLE** la expresión “universidades oficiales”, contenida en el párrafo del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, bajo el



Concepto No. 5798

entendido de que quienes pueden ejercer la profesión son aquellos abogados inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales, dentro de las cuales también están comprendidas las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas de carácter estatal u oficial.

De los Señores Magistrados,

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/MLOvalleB