



Bogotá, D.C.,

Señores,

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 102 y 106 (parciales) de la Ley 1123 de 2007, "Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado".

Accionante: José Edrigelio Guerrero Galván.

Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Expediente D-10489

Concepto 369

Según lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política rindo concepto en relación con la demanda instaurada ante esa corporación por el ciudadano José Edrigelio Guerrero Galván (expediente D-10489), quien, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6º, y 242, numeral 1º, superiores, solicita que se declare la inexequibilidad de los artículos 102 y 106 (parciales) de la Ley 1123 de 2007, cuyo texto se transcribe a continuación (subrayando las expresiones demandadas):

"Ley 1123 de 2007

(Enero 22)

(Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO III

ACTUACIÓN PROCESAL

CAPÍTULO I

INICIACIÓN

ARTÍCULO 102. Iniciación mediante queja o informe. La queja o informe podrá presentarse verbalmente o por escrito, ante las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccional o Superior de la Judicatura, o ante cualquier autoridad pública, en cuyo caso la remitirá de inmediato a la Sala competente en razón del factor territorial.

La actuación en primera instancia estará a cargo del Magistrado del Consejo Seccional de la Judicatura que le haya correspondido en reparto hasta el momento de dictar sentencia, determinación que se emitirá por la Sala plural respectiva.

[...]

**CAPITULO IV
JUZGAMIENTO**

ARTÍCULO 106. Audiencia de juzgamiento. En la audiencia pública de juzgamiento se practicarán las pruebas decretadas, evacuadas las cuales se concederá el uso de la palabra por un breve lapso y evitando las prolongaciones indebidas, en el siguiente orden: al representante del Ministerio Público si concurriere, al disciplinable y a su defensor, si lo hubiere, al cabo de lo cual se dará por finalizada la audiencia.

Si agotada la fase probatoria, el funcionario advierte la necesidad de variar los cargos, así lo declarará de manera breve y motivada, en cuyo caso los intervinientes podrán elevar una nueva solicitud de pruebas, evento en el cual se procederá conforme a lo indicado en los incisos segundo y tercero del artículo precedente; sin pruebas por practicar o evacuadas las ordenadas, se concederá el uso de la palabra por un lapso no superior a veinte minutos, en el siguiente orden: al representante del Ministerio Público si concurriere, al disciplinable y a su defensor si lo hubiere, al cabo de lo cual se dará por finalizada la audiencia.

Las nulidades generadas y planteadas con posterioridad a la audiencia de pruebas y calificación serán resueltas en la sentencia.

El Magistrado ponente dispondrá de cinco (5) días para registrar el proyecto de fallo, y la Sala de cinco (5) días para proferir sentencia, que solo deberá contener:

1. La identidad del investigado.
2. Un resumen de los hechos.
3. Análisis de las pruebas que dan la certeza sobre la existencia de la falta y la responsabilidad del implicado, la valoración jurídica de los cargos, de los argumentos defensivos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas.
4. Fundamentación de la calificación de la falta y culpabilidad y de las razones de la sanción o de la absolución, y
5. La exposición debidamente razonada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción”.

1. Planteamiento de la demanda

El actor considera que las normas demandadas son contrarias a los artículos 2º, 29 y 93 de la Constitución, así como al artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos (ratificada mediante la Ley 16 de 1972), que hace parte del bloque de constitucionalidad, por remisión del artículo 93 constitucional.

Como fundamento en lo anterior, el actor considera que los apartes de la norma demandada desconocen la garantía contenida en las normas constitucionales referidas al derecho que tiene toda persona a ser oída y

juzgada por un juez o tribunal competente, toda vez que, según las normas cuestionadas del “Código disciplinario del Abogado”, el trámite disciplinario es atendido por funcionarios diferentes. Y, según el actor, la etapa inicial, el decreto y la práctica de pruebas es realizada por un funcionario que conoce de los alegatos y las razones de las partes, pero que, aun cuando una vez evacuados estos trámites aparecen en el proceso otros funcionarios judiciales que no se enteraron del litigio ni pueden tener una idea fundada de la responsabilidad del disciplinado, en todo caso tienen la facultad de decidir acerca de ella.

Esto último, en su criterio, desconoce la garantía constitucional señalada, pues el competente para fallar es quien conoce del proceso desde su etapa inicial hasta el final. En este sentido, según se expresa en la demanda, la competencia del juez implica, necesariamente, que *“todo el trámite o la instancia debe ser conocida o desarrollada por un o unos funcionarios desde el inicio del proceso, esa circunstancia es la que los hace competentes, porque conocen y saben sobre qué supuestos fácticos o probatorios deben decidir”*. Por tanto, el actor entiende que la norma desconoce la garantía del debido proceso (artículo 29 constitucional) y el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En consecuencia, para el accionante la norma demandada niega o dificulta la posibilidad que tiene el disciplinado de obtener una decisión de un funcionario imparcial que resuelva o garantice, dentro del trámite disciplinario, la vigencia de un orden justo, así como que asegure el cumplimiento de los derechos, libertades y garantías constitucionales (artículo 2° constitucional).

2. Problema jurídico

Esta jefatura considera que en el presente proceso corresponde determinar si el legislador está constitucionalmente habilitado para otorgar la facultad

de dictar sentencia en un proceso disciplinario a los jueces establecidos en los apartes normativos demandados sin vulnerar las garantías señaladas por el actor, aun cuando no haya conocido del proceso disciplinario desde su fase inicial y no haya participado directamente en la práctica de las pruebas ni escuchado los alegatos de las partes (especialmente del disciplinado).

3. Análisis constitucional

Para el jefe del ministerio público la Corte Constitucional debe declararse inhibida para decidir de la presente demanda por ineptitud sustancial de la misma, toda vez que el actor no configura de manera adecuada el concepto de violación. De manera más concreta, las razones expuestas en el escrito de la demanda no cumplen con la exigencia de aportar razones pertinentes y suficientes para demostrar la inconstitucionalidad de los apartes normativos demandados, según lo ha exigido la Corte Constitucional (Cfr. Sentencia C-1052 de 1991, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, entre otras).

En efecto, el Decreto 2067 de 1991, así como la jurisprudencia constitucional, han establecido los requisitos necesarios para que una demanda, interpuesta por un ciudadano en el ejercicio de su derecho a controvertir las leyes que considera contrarias a los preceptos constitucionales, esté llamada a prosperar y sea conocida de fondo por la Sala Plena del Tribunal Constitucional. En este sentido, allí se establece que en las demandas de inconstitucionalidad el actor debe señalar — además de la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda— (i) las normas acusadas (se exige su transcripción literal); (ii) las normas constitucionales que se consideran infringidas; y, por último, (iii) las razones por las cuales considera transgredidas las normas constitucionales, lo que la Corte Constitucional ha denominado el “concepto de violación”.

De otra parte, no cualquier razón o conjunto de razones es válida para que la demanda sea admitida, pues en lo relativo a las razones que constituyen el “concepto de violación” se exige una carga argumentativa mínima para aquel que pretenda cuestionar la constitucionalidad de una norma. Así, en la Sentencia C-1052 de 1991 (ya citada), la Corte Constitucional fue clara en señalar que se exige que estas razones sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Entendiendo que las razones expuestas:

(a) Son claras cuando existe *“un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”*;

(b) Son ciertas *“cuando las mismas recaen sobre una proposición jurídica real y existente”* y no sobre una deducida subjetivamente por el actor;

(c) Son específicas *“si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”*;

(d) Son pertinentes si *“el reproche formulado por el peticionario [es] de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos”*; y por último,

(e) Son suficientes cuando se exponen *“todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”* y cuando los argumentos generan *“una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”*.

De conformidad con lo anterior, a continuación se explicará por qué las razones presentadas en la demanda *sub examine* no satisfacen estos requisitos sustanciales mínimos.

3.1. Las razones que constituyen el concepto de violación son impertinentes

En la presente demanda el actor considera que los apartes de las normas demandadas (artículos 102 y 106 de la Ley 1123 de 2007) son contrarios a la garantía constitucional que tiene toda persona de ser juzgada por un juez o tribunal competente, contenida en los artículos 8° de la Convención Americana sobre Derecho Humanos, que forma parte del bloque de constitucionalidad (artículo 93 constitucional), y en los artículos 2° y 29 de la Constitución Política, con lo cual el actor cumple con los dos primeros requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991.

Sin embargo, el actor alega que la garantía del juez competente, en el ámbito de los procesos disciplinarios adelantados en contra de los abogados, implica que todo el trámite debe ser desarrollado *“por un o unos funcionarios desde el inicio del proceso, [y que] esa circunstancia es la que los hace competentes, porque conocen y saben sobre qué supuestos fácticos o probatorios deben decidir”* (subrayado fuera del texto de la demanda), afirmación que, en realidad, no tiene ningún sustento constitucional.

En efecto, el actor no aporta razones constitucionales que permitan determinar que lo que hace competente al juez disciplinario es el conocer del trámite desde el inicio del proceso y, por el contrario, esta tesis no es más que un juicio personal del actor (interpretación subjetiva) y no se adecua a ninguna interpretación razonable del parámetro de constitucionalidad invocado, esto es, la garantía constitucional de ser juzgado por juez o tribunal competente. Por esta razón esta vista fiscal considera pertinente cuestionar: ¿de dónde deduce el actor que la competencia del juez viene determinada por ser él quien conoce el proceso de principio a fin? Y, sobre todo, ¿tiene esa interpretación suya algún fundamento *iusconstitucional*? Para esta jefatura, la respuesta a estas preguntas es, necesariamente, negativa.

Como fundamento de lo anterior, baste con señalar que en el derecho procesal colombiano la competencia de los jueces es determinada por el legislador, de conformidad con la Constitución (cfr. artículo 150 constitucional, numeral 2º) y según ciertos criterios que han sido denominados factores de atribución de la competencia, como son:

(i) El factor objetivo, que atiende a la naturaleza del asunto, es decir, al contenido de la pretensión. Así, para el caso de la competencia para conocer de las faltas disciplinarias en la que incurran los abogados en el ejercicio de su profesión, esta competencia está legalmente atribuida a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior (o Seccional) de la Judicatura, de conformidad con los artículos 2º, 59 y 60 de la Ley 1123 de 2007;

(ii) El factor subjetivo, que es es aquel *“que permite fijar la competencia dependiendo de las condiciones particulares o las características especiales de ciertos sujetos que concurren al proceso, de tal suerte que una vez verificado que demandante o demandado las posee, la competencia inmediatamente se le asigna a un determinado juez sin tener en cuenta otro factor¹”*. En este sentido, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 1123 de 2007 son competentes para conocer de los procesos disciplinarios los miembros de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura cuando se trata faltas disciplinarias cometidas por abogados en el ejercicio de su profesión;

(iii) El factor funcional, de acuerdo con el cual la competencia se determina según la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe

¹ Henry SANABRIA SANTOS, “Factores de atribución de la competencia de los jueces civiles en el Código General del Proceso”, *Escritos sobre diversos temas de derecho procesal*, en <https://etrujil.files.wordpress.com/2013/09/01henry-sanabria.pdf>, fecha de consulta: diciembre 11 de 2014, p. 26.

resolver el proceso. Por ejemplo, la Ley 1123 de 2007 determina quiénes conocen de los procesos disciplinarios en primera y segunda instancia; y

(iv) El factor territorial, que señala que la competencia del juez se establece “según los foros o lugares donde se desarrolla la controversia”², en este caso, el juez competente será aquel del lugar en donde se dio la presunta falta disciplinaria.

Como puede advertirse, por lo tanto, ninguno de los factores de atribución de competencia señalados establece que ésta se determine en razón de que el juez conozca personal y directamente del proceso desde su fase inicial y hasta que se adopte la decisión definitiva, ni que esta competencia se pierda en virtud de no darse este pretendido requisito.

Por tanto, el jefe del ministerio público concluye que la razón aducida por el actor para cuestionar la constitucionalidad de los apartes demandados no cumple con el requisito de la pertinencia, pues el reproche que formula para cuestionar la norma demandada no es de naturaleza constitucional, sino que se limita a expresar su parecer subjetivo. Y advierte que, así mismo, el parámetro constitucional con el que el actor contrasta la norma del Código Disciplinario del Abogado no existe, pues no es más que una interpretación subjetiva sobre las disposiciones *iusconstitucionales* que establecen la garantía constitucional del juez competente que, en realidad, no tiene ningún fundamento *iusconstitucional*.

² Ibid., p. 34.

3.2. Las razones que constituyen el concepto de violación son insuficientes

En reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha destacado la existencia de una reserva legal en materia disciplinaria. Así, en la Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), esa corporación señaló que las disposiciones relativas a la responsabilidad disciplinaria son de “*competencia exclusiva del legislador ordinario*”. Y más concretamente en la Sentencia C-290 de 1998 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte Constitucional señaló que:

“[E]n relación con el contenido y alcance del derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha señalado que su ámbito de regulación comprende: (i) las conductas que pueden configurar falta disciplinaria; (ii) las sanciones aplicables según la naturaleza de la falta, y (iii) el proceso, o conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria.”
(subrayado fuera de texto).

Ahora bien, esta facultad discrecional, a pesar de lo amplia que resulta, se encuentra limitada —como también lo ha señalado la Corte Constitucional— por “*los fines constitucionales del Estado, el respeto por los derechos fundamentales, y los criterios de proporcionalidad y razonabilidad*”³. Y, por lo tanto, la transgresión de alguno de estos límites *iusconstitucionales* es lo que se debe demostrar en una demanda que pretenda cuestionar el ejercicio de la facultad discrecional en materia disciplinaria (incluso cuando se trata de expedir normas procesales como el establecimiento del juez competente).

Sin embargo, esta vista fiscal no encuentra razones suficientes en la demanda *sub examine* que permitan establecer que el legislador ordinario, al radicar la competencia de decidir sobre los procesos disciplinarios a que hacen referencia los apartes de la norma parcialmente demandada, éste

³ Sentencia C-290 de 1998, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

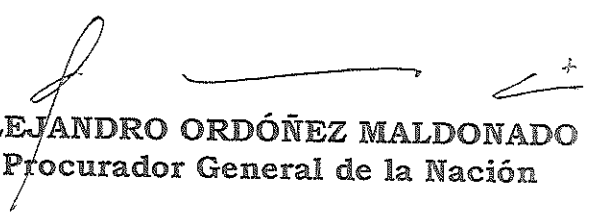
vulnerando algún derecho fundamental o haga nugatorio alguno de los fines esenciales del Estado contenidos en el artículo 2º constitucional, como tampoco que haya vulnerado los criterios de proporcionalidad o razonabilidad (lo cual no se esfuerza por demostrar el actor en forma alguna).

Por lo tanto, se insiste, las razones aducidas no resultan suficientes pues el actor no expone una argumentación con la entidad necesaria para generar *“una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada”*⁴, toda vez que no logra demostrar la existencia de ninguna de estas tres situaciones que justifiquen el estudio de la constitucionalidad de la norma demandada.

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional declararse **INHIBIDA** para decidir sobre los apartes normativos demandados de los artículos 102 y 106 de la Ley 1123 de 2007, *“Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”*.

De los Señores Magistrados,



ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/JJSR

⁴ Sentencia C-1052 de 1991, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza.