C-031-14

Sentencia C-031/14

CODIGO DISCIPLINARIO DEL ABOGADO-Intervinientes en proceso disciplinario/CODIGO DISCIPLINARIO DEL ABOGADO-Facultades de los intervinientes en el proceso disciplinario

PROCESO DISCIPLINARIO-Intervinientes/INTERVINIENTES EN PROCESO DISCIPLINARIO-Facultades

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para su estudio

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Estudio de procedibilidad que adelanta la Corte Constitucional puede ser de dos tipos

El estudio de procedibilidad que adelanta la Corte en la sentencia puede ser de dos tipos: (i) implícito, cuando a primera vista se advierte sobre la conducencia de la demanda y la misma no presenta resistencia entre los distintos intervinientes, caso en el cual se entiende que la Corporación mantiene la decisión adoptada en el auto admisorio; o (ii) explicito, si la demanda formulada genera dudas acerca de su pertinencia, y así lo han advertido los intervinientes o la propia Corporación, debiendo proceder esta última a hacer un pronunciamiento expreso sobre el tema. De esta manera, aun cuando una demanda haya sido previamente admitida por el Magistrado Ponente, tal hecho no desvirtúa la atribución reconocida a la Corte para definir nuevamente en la sentencia si aquella se ajusta o no a los requisitos de procedibilidad, pues dicho aspecto se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Corporación para proferir o no una decisión de fondo.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia por incumplimiento de requisitos que deben contener las razones de inconstitucionalidad aunque se hubiere admitido la demanda

Tal y como lo ha puesto de presente la jurisprudencia constitucional, el pleno de la Corte, al momento de proferir sentencia, se encuentra habilitado para establecer, como cuestión previa, si la demanda que da lugar al proceso de constitucionalidad fue presentada en legal forma, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad. Ha señalado esta Corporación, que la oportunidad inicialmente prevista para definir si la demanda se ajusta a los requerimientos de ley, es la etapa de admisión, a través del respectivo auto admisorio (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Sin embargo, la misma jurisprudencia ha precisado que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, adelantada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, que no compromete ni limita la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5). Así, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso, la Corte está habilitada para realizar un nuevo análisis de procedibilidad de la demanda en la sentencia, por ser ella la llamada a decidir, con carácter definitivo e inmutable, si hay o no lugar a proferir sentencia de mérito (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Ese nuevo estudio de procedibilidad lo lleva a cabo la Corporación "con el apoyo de mayores elementos de juicio, pues para entonces, además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio".

Referencia: expediente D-9762

Demandante:

Pedro Pablo Camargo

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 65 y el parágrafo del Artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, "por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado"

Magistrado ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de inconstitucionalidad

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 241, numeral 4º, de la Carta, el ciudadano Pedro Pablo Camargo demandó el Artículo 65 y el Parágrafo del Artículo 66 de la Ley 1123 de 2007.

1.1. Disposición demandada

A continuación se transcriben y subrayan los apartes demandados:

LEY 1123 DE 2007

(enero 22)

Diario Oficial No. 46.519.

Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTICULO 66. FACULTADES. Los intervinientes se encuentran facultados para:

1. Solicitar, aportar, controvertir pruebas e intervenir en su práctica.

2. Interponer los recursos de ley.

3. Presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de sus fines, y

4. Obtener copias de la actuación, salvo que por mandato constitucional o legal estas tengan carácter reservado.

PARÁGRAFO. El quejoso solamente podrá concurrir al disciplinario para la formulación y ampliación de la queja bajo la gravedad del juramento, aporte de pruebas e impugnación de las decisiones que pongan fin a la actuación, distintas a la sentencia. Para este efecto podrá conocerlas en la Secretaría de la Sala respectiva".

1.2. Solicitud

El accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del Artículo 65 y del Parágrafo del Artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, por las razones que se indican a continuación.

1.3. Cargos

A juicio del demandante, las normas impugnadas vulneran los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, en abierta trasgresión de lo dispuesto por los artículos 13, 29, 31 y 229 de la Carta Política, el Artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo que argumenta el actor presenta la siguiente estructura: (i) En primer lugar, indica la razón fundamental que da lugar a la violación de la preceptiva constitucional lo que, a su juicio, se concreta en las limitaciones que se imponen al quejoso dentro de los procesos disciplinarios contra los abogados;

(ii) en segundo lugar, describe, de manera pormenorizada, un caso concreto en el que actuó como quejoso dentro un procedimiento de este tipo, resaltando las restricciones procesales a las que estuvo sometido; (iii) finalmente, señala las razones por las que, a su parecer, tales obstáculos son inadmisibles desde la perspectiva constitucional.

Con respecto al primer tipo de reflexiones, el demandante afirma que la infracción del ordenamiento superior resulta de las limitaciones que tiene el quejoso dentro del proceso

disciplinario contra los abogados pues, según se desprende del Artículo 65 de la Ley 1123 de 2007, no tiene la calidad de interviniente y, según el Artículo 66, únicamente puede participar para formular y ampliar la queja, aportar pruebas e impugnar las decisiones que ponen fin a la actuación, distintas a la sentencia.

Para ilustrar las limitaciones del quejoso, el actor cita un caso en el que él mismo interpuso una queja contra dos abogados, por cuanto uno de ellos lo desplazó de un proceso que se surtía en la fiscalía, sin que mediara su autorización o un paz y salvo y, el otro, terminó unilateralmente un contrato de honorarios profesionales, sin haberle cancelado la respectiva indemnización de perjuicios. En este contexto, el actor detalla las restricciones procesales de las que fue objeto en virtud de las normas impugnadas, así:

– La decisión de fondo del Consejo Seccional de la Judicatura por faltas a la lealtad y honradez con los colegas, se adoptó a partir de dos pruebas en cuya práctica el quejoso no tuvo oportunidad de participar, a saber: una inspección y dos declaraciones judiciales. Pese a que se trató de dos pruebas determinantes de la sentencia, fue marginado de la práctica de las mismas con fundamento en las disposiciones controvertidas. De igual modo, tampoco tuvo acceso a dichas pruebas cuando fueron requeridas, por lo que no tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre su alcance, ni a controvertirlas.

– El fallo no le fue notificado ni tuvo acceso a su contenido, pues a la luz de la preceptiva acusada, el quejoso únicamente puede conocer de las actuaciones que pongan fin a una actuación, cuando sean distintas a la sentencia.

– No se dio trámite a la solicitud de nulidad de la providencia que este sujeto propuso oportunamente, por haber existido irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso, por no tener la calidad de interviniente.

A partir de la ejemplificación anterior, el accionante sostiene que los preceptos acusados desconocen los derechos constitucionales del quejoso, así: (i) El debido proceso y, en particular, el derecho a la doble instancia previsto en el Artículo 29 de la Carta Política y en el Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por cuanto la ley le impide controvertir los fallos relativos a la responsabilidad disciplinaria de los abogados contra quienes se propuso la queja; (ii) El derecho a la igualdad, en la medida en que mientras el sujeto disciplinado, su defensor y el Ministerio Público tienen amplias

prerrogativas para actuar dentro del respectivo proceso, las normas impugnadas establecen como regla general una prohibición para la participación del quejoso en el mismo, y tan solo le confieren unas facultades reducidas y marginales que no se compadecen con su condición, y que lo ponen en una situación de indefensión frente a los intervinientes; (iii) El derecho de acceso a la administración de justicia, por cuanto las restricciones legales de este sujeto lo convierten en un "convidado de piedra" dentro del proceso disciplinario, "que ni siquiera puede defenderse del ataque del abogado y su defensor".

Por último, el actor afirma que las limitaciones a los derechos fundamentales son inadmisibles, en la medida en que, según se desprende del Artículo 15 de la Ley 1123 de 2007, la finalidad del proceso no es solo la determinación de la responsabilidad disciplinaria del abogado, "sino ante todo impartir justicia en favor del quejoso al haber sido víctima de cualquiera de las faltas contenidas en el Título II del Estatuto de la Abogacía (…) la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantía debidos a las personas que en él intervienen".

2. Trámite procesal

Mediante auto del 9 de julio de 2013, el magistrado sustanciador admitió la demanda y, en consecuencia, ordenó:

– Correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, para la presentación del correspondiente concepto.

– Fijar en lista la disposición acusada, para las respectivas intervenciones ciudadanas.

– Comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República y a los ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho.

– Invitar a las facultades de derecho de la Pontifica Universidad Javeriana, la Universidad del Rosario y la Universidad Externado de Colombia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, para que se pronuncien sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad.

3. Intervenciones

3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 1 de agosto de 2013 el Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó la declaratoria de exequibilidad de los preceptos acusados por considerar que es constitucionalmente admisible que en relación con los derechos a la igualdad, el debido proceso y acceso a la administración de justicia, el quejoso no tenga la calidad de parte procesal ni se le otorguen las mismas facultades de los intervinientes dentro de los procesos disciplinarios contra los abogados.

La posición de la entidad se estructura a partir de dos argumentos básicos:

Por un lado, se sostiene que las prerrogativas del quejoso son consistentes con la naturaleza y objeto del proceso disciplinario y con el rol que dicho sujeto debe cumplir dentro del mismo. En este sentido, advierte que la medida legislativa se justifica en cuanto el quejoso, aunque eventualmente haya podido verse afectado por la actuación irregular de un abogado, no tiene la condición de víctima, y mucho menos la de víctima de una violación del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, que es la condición que, a juicio de la Corte Constitucional, justificaría una ampliación de las facultades del sujeto dentro del proceso judicial, tal como se puso de presente en las sentencias C-014 de 2004[1] y C-540 de 2010[2]. Y dado que no se evidencia esta condición, correspondía al peticionario indicar cuáles de las faltas disciplinarias previstas en la Ley 1123 de 2007 son potencialmente vulneratorias de estos derechos, indicación que no se encuentra en la demanda. En este contexto, la pretensión del actor de asimilar la condición jurídica del quejoso con la del abogado disciplinado dentro del respecto proceso judicial, resulta forzada y artificiosa.

Por este motivo, aunque en la Sentencia C-014 de 2004[3] esta Corporación sostuvo que los quejosos en los procesos disciplinarios contra servidores públicos debían tener las prerrogativas inherentes a una parte procesal, la razón para arribar a esta conclusión es que en estas hipótesis los quejosos sí pueden haber sufrido graves violaciones a los derechos fundamentales o a los derechos protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o por el Derecho Internacional Humanitario, circunstancia de imposible ocurrencia cuando se trata de faltas disciplinarias de los abogados.

Por otro lado, la entidad advierte que la norma acusada se enmarca dentro de la libertad de configuración que le corresponde al legislador para definir la estructura y el funcionamiento de los procesos judiciales y, en particular, para limitar el objeto del proceso disciplinario contra los abogados, circunscribiéndolo a la definición de su responsabilidad disciplinaria, y no al resarcimiento de los daños causados al quejoso. En este sentido, las restricciones que a juicio del peticionario son inconstitucionales, en realidad son razonables y proporcionadas al objeto del proceso, y en ningún caso obstaculizan el acceso del quejoso a la administración de justicia, pues si éste pretende el resarcimiento de los perjuicios, "puede acudir a la jurisdicción civil, penal o inclusive constitucional".

De acuerdo con el planteamiento anterior, la entidad concluye que las medidas legislativas cuestionadas no comportan una vulneración de los derechos al debido proceso, a la igualdad o al acceso a la administración de justicia.

3.2. Universidad Libre

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 1 de agosto de 2013, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, conjuntamente con el ciudadano y docente de la Facultad de Derecho de la referida institución, Hans Alexander Villalobos Díaz, solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la disposición impugnada, por considerar que no transgrede ninguno de los preceptos constitucionales que se señalan en la demanda como infringidos.

En primer lugar, se advierte que, a diferencia de lo expuesto en la demanda, ninguno de los preceptos impugnados impide la doble instancia en el proceso disciplinario contra abogados y que, en realidad, tan solo se define el repertorio de sujetos habilitados para proponer el recurso, sin incluir al quejoso dentro de tal catálogo por carecer de interés jurídico para ello, definición que en todo caso se encuentra amparada en el ordenamiento superior.

En efecto, señala la interviniente que, según los artículos 79 y 81 de la Ley 1123 de 2007, el fallo disciplinario puede ser controvertido mediante la presentación del recurso de apelación, de modo que el principio de la doble instancia no se encuentra comprometido. Ahora bien, aunque el quejoso carece de la potestad para interponer el recurso, se trata de una limitación que se enmarca dentro de la libertad de configuración legislativa y, en cualquier caso, el referido sujeto sí tiene la facultad para impugnar las demás decisiones

que pongan fin a la actuación judicial, distintas a la sentencia.

En segundo lugar, se argumenta que las restricciones del quejoso son consistentes y coherentes con la naturaleza y el objeto de los procesos disciplinarios, encaminados, no a asegurar o a proteger los derechos de este sujeto, sino a la determinación de la responsabilidad disciplinaria de los abogados que han actuado irregularmente en el ejercicio de su profesión. En tal sentido, se afirma que "éste persigue sancionar las malas conductas en las que puedan incurrir los profesionales del derecho y no resarcir el daño que éste pueda ocasionar a sus colegas, poderdantes y/o funcionarios públicos, debido a que éstas situaciones clásicas de responsabilidad civil deben ser tramitadas mediante procesos totalmente diferentes al disciplinario". Así las cosas, atendiendo a la finalidad del proceso disciplinario, las prohibiciones procesales son razonables y se encuentran justificadas[4].

De acuerdo con las consideraciones anteriores, los intervinientes solicitan la declaratoria de exequibilidad de los preceptos acusados.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

Mediante concepto presentado el día 23 de agosto de 2013, la Vista Fiscal solicitó a esta Corporación un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda.

En primer lugar, para el Ministerio Público, toda vez que según indicación del auto admisorio de la demanda, el peticionario asume que la falencia de la normativa acusada consiste en una omisión legislativa relativa, por no incluir dentro del repertorio de intervinientes a los quejosos, y por no extender las prerrogativas de los primeros a estos últimos, se han debido señalar las razones por las cuales unos y otros debían ser equiparados, y las razones por las que el tratamiento disímil implica la infracción de un deber constitucional específico a cargo del legislador.

En efecto, según se expresó en la Sentencia C-014 de 2004[5], la exclusión de los quejosos como intervinientes dentro de los procesos disciplinarios, se explica por la circunstancia de que el objeto primordial de los mismos es determinar la infracción a los deberes profesionales o de los deberes inherentes a los servidores públicos, y no garantizar los derechos del quejoso, por lo que no tendría sentido reclamar para este último la misma calidad y las mismas facultades de quien es objeto del juicio disciplinario y de la respectiva

sanción. En tales circunstancias, en el escrito de acusación se ha debido indicar cuál es el mandato constitucional que obligaba a asimilar y conferir el mismo tratamiento jurídico a sujetos que tienen propósitos y calidades distintas, y tal precisión no se encuentra en la demanda.

Con fundamento en los argumentos anteriores, el procurador solicita un fallo inhibitorio.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De acuerdo con el Artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados, en cuanto hacen parte de una ley expedida por el Congreso de la República.

2. Cuestión previa

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, la Corte estima necesario abordar previamente el análisis sobre si cabe o no proferir una decisión de fondo pues, dado que la Procuraduría General de la Nación solicitó un fallo inhibitorio, se impone la evaluación preliminar sobre la aptitud de los cargos de la demanda.

2.1. A juicio del Ministerio Público, el escrito de acusación no satisface las exigencias básicas para el examen de constitucionalidad, motivo por el cual esta Corporación debe inhibirse de pronunciarse sobre el precepto impugnado. En menester entonces que la Corte examine dicha proposición.

2.2. Según la Vista Fiscal, los cargos adolecen de dos falencias insalvables.

En primer lugar, se afirma que, en estricto sentido, la demanda no apunta a que se declare la constitucionalidad simple de los artículos 65 y 66 de la Ley 1123 de 2007, porque en tal caso el efecto jurídico del fallo sería la inexistencia de sujetos dentro del proceso disciplinario, así como la supresión de las facultades del quejoso, cuando justamente lo que se pretende es que a este último se le reconozcan las mismas prerrogativas de los intervinientes. En otras palabras, la pretensión del peticionario se soporta en la tesis de la existencia de una omisión legislativa relativa.

No obstante lo anterior, el actor no satisface las cargas argumentativas correspondientes a esta figura, pues no se indican las razones por las que resulta imperativa la asimilación entre el quejoso y los intervinientes dentro del trámite disciplinario contra los abogados, ni se precisa el precepto constitucional que, de manera específica, obligue al legislador a conferir a dicho sujeto todas las prerrogativas de las partes en un proceso judicial, tal cual se establece en el Código General del Proceso[6].

Por otro lado, el tipo de argumentación que respalda las acusaciones no es consistente con el control abstracto de constitucionalidad, en la medida en que la sola descripción de un caso concreto en el que un quejoso estuvo sometido a las limitaciones procesales previstas en la ley demandada, no pone en evidencia la incompatibilidad entre ésta última y el ordenamiento superior.

2.3. Así las cosas, por razones metodológicas, la Corte (i) analizará sus líneas jurisprudenciales acerca de los requisitos mínimos para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y (ii) examinará si en el caso concreto se configuró, al menos, un cargo de inconstitucionalidad.

3.- Requisitos mínimos para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Presupuestos que deben cumplirse para que la Corte pueda adelantar el juicio de constitucionalidad y proferir decisión de fondo

3.1. Como ya se ha señalado, el Ministerio Público solicitó a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, tras considerar que la demanda es inepta, en razón a que los cargos formulados no cumplen con los requisitos de procedibilidad previstos para las demandas de inconstitucionalidad.

En atención a dicha solicitud y en aras de delimitar el contexto en el que se ha de producir el análisis respectivo, una vez más, pasa la Corte a reiterar su doctrina en torno al tema de la procedencia de las demandas de inconstitucionalidad y de los requisitos que éstas deben cumplir para que el juez constitucional pueda pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las leyes.

En efecto, esta Corporación ha señalado que solo es competente para proferir decisión de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, sometida a juicio, a

través de demanda ciudadana, cuando quien la formula ha cumplido con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, tal como estos han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional.

3.2. Adicionalmente, según lo ha manifestado esta Corporación, la consagración de unos requisitos mínimos de procedibilidad en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, no puede interpretarse como una restricción al ejercicio del derecho político y ciudadano a presentar acciones públicas en defensa de la Constitución (C.P. art. 40-6). Por el contrario, sobre la base de que los derechos no tienen un carácter absoluto, la exigencia de tales requisitos se inscribe en el ámbito de la regulación o reglamentación del citado derecho, en dirección a lograr un ejercicio racional del mismo, permitiendo así que el órgano de control constitucional pueda adelantar el juicio de una forma ordenada, lógica y coherente, en pos de producir una decisión de fondo con alcance erga omnes y con efectos de cosa juzgada constitucional.

De este modo, la exigencia de una demanda en forma, materializada en el cumplimiento de los requisitos mínimos de procedibilidad, busca fijarle al demandante una carga mínima de comunicación y argumentación, en torno a aspectos claves relacionados con la preceptiva legal que acusa, las disposiciones superiores que considera violadas y las razones de dicha violación, buscando con ello, no solo garantizar un debido proceso constitucional, sino, también, que se respete la presunción de constitucionalidad que ampara las leyes, en el sentido de permitir que solo haya lugar a un pronunciamiento de fondo sobre la validez o invalidez de las mismas, cuando existan verdaderas razones de inconstitucionalidad.

En ese orden, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone expresamente que las demandas que se promuevan en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, deberán presentarse por escrito y contener: (i) el señalamiento de las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las preceptivas superiores que se estiman violadas, y (iii) la formulación de por lo menos un cargo de inconstitucionalidad, con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

En relación con los dos primeros requisitos, la jurisprudencia ha destacado que su imposición persigue una doble finalidad[7]. Por una parte, (i) la determinación clara y precisa

del objeto sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial. Y por la otra, (ii) que se señale de forma relativamente clara, las normas constitucionales que en criterio del actor resulten vulneradas por las disposiciones que se acusan y que son relevantes para el juicio, indicando la manera cómo las mismas son violadas.

Frente al requisito que dispone señalar las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, la Corte ha destacado que el mismo le asigna al ciudadano que hace uso de la acción pública una carga de contenido material y no simplemente formal, en el sentido de exigirle la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad contra la norma acusada, el cual debe estar amparado, no en cualquier tipo de razones o motivos, sino en razones "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"[8], que permitan plantear una verdadera controversia de tipo constitucional.

En la Sentencia C-1052 de 2001, este Tribunal llevó a cabo una labor de recopilación y ordenación de la jurisprudencia sobre la materia, procediendo a fijar en el mismo fallo el alcance de los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, los cuales deben ser necesariamente observados en la formulación de los cargos. Al respecto, se explicó en el mencionado fallo:

"La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque 'el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental'[9], no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[10] 'y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita'[11] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[12]. Así, el

ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; 'esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden'[13].

De otra parte, las razones 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'[14]. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales'[15] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[16].

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser 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[17] y doctrinarias[18], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'[19]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[20], calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa'[21] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

En ese orden de ideas, el pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que ha sido sometida a juicio, está condicionado a que quien presenta la demanda, (i) no solo identifique en ella la preceptiva legal que acusa y las

disposiciones constitucionales que considera violadas, sino además, (ii) a que formule por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad en contra de la preceptiva impugnada y lo sustente en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

De acuerdo con ello, si la demanda no cumple las condiciones de procedibilidad mencionadas, la misma es sustancialmente inepta, estando obligado el juez constitucional a abstenerse de fallar de fondo y, en su lugar, a proferir decisión inhibitoria.

3.3. Frente a cargos de inconstitucionalidad por posibles omisiones legislativas ha dicho la Corte[22] que:

"En sus decisiones sobre posibles omisiones legislativas relativas, la Corte se ha referido a las circunstancias que deben concurrir para que esta situación pueda tenerse por acreditada, planteando la necesidad de verificar la presencia de cinco elementos esenciales:

(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. [23]

En ese fallo que acaba de ser citado, continúa explicando la Corte que la 'doctrina de esta corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso'."

Así las cosas, solo cuando se acreditan las condiciones anteriores, así sea de manera sumaria, habrá lugar a un pronunciamiento de fondo por esta Corporación.

4.- Oportunidad procesal para el estudio de la demanda en forma

4.1. Tal y como lo ha puesto de presente la jurisprudencia constitucional[24], el pleno de la Corte, al momento de proferir sentencia, se encuentra habilitado para establecer, como cuestión previa, si la demanda que da lugar al proceso de constitucionalidad fue presentada en legal forma, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad.

Ha señalado esta Corporación[25], que la oportunidad inicialmente prevista para definir si la demanda se ajusta a los requerimientos de ley, es la etapa de admisión, a través del respectivo auto admisorio (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Sin embargo, la misma jurisprudencia ha precisado que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, adelantada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, que no compromete ni limita la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).

Así, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso, la Corte está habilitada para realizar un nuevo análisis de procedibilidad de la demanda en la sentencia, por ser ella la llamada a decidir, con carácter definitivo e inmutable, si hay o no lugar a proferir sentencia de mérito (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Ese nuevo estudio de procedibilidad lo lleva a cabo la Corporación “con el apoyo de mayores elementos de juicio, pues para entonces, además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio”[26].

4.2. No sobra destacar que el estudio de procedibilidad que adelanta la Corte en la sentencia puede ser de dos tipos: (i) implícito, cuando a primera vista se advierte sobre la conducencia de la demanda y la misma no presenta resistencia entre los distintos intervinientes, caso en el cual se entiende que la Corporación mantiene la decisión adoptada en el auto admisorio; o (ii) explicito, si la demanda formulada genera dudas

acerca de su pertinencia, y así lo han advertido los intervinientes o la propia Corporación, debiendo proceder esta última a hacer un pronunciamiento expreso sobre el tema.

De esta manera, aun cuando una demanda haya sido previamente admitida por el Magistrado Ponente, tal hecho no desvirtúa la atribución reconocida a la Corte para definir nuevamente en la sentencia si aquella se ajusta o no a los requisitos de procedibilidad, pues dicho aspecto se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Corporación para proferir o no una decisión de fondo.

4.3. Conforme con lo dicho, en el presente caso, aun cuando la demanda fue previamente admitida por el Magistrado Ponente, teniendo en cuenta que el Ministerio Público plantea serias dudas sobre su actitud sustancial, le corresponde al Pleno de la Corte determinar si es cierto que la aludida demanda cumple o no con los requisitos de procedibilidad previstos en la ley y la jurisprudencia constitucional.

5.- Ineptitud sustancial de la demanda para los cargos contra el artículo 65 y el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007

5.1. Según se ha mencionado, las disposiciones normativas acusadas en esta causa son el artículo 65 y el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

Mediante dichas normas, se reglamentó lo relativo a las facultades de los intervinientes en la actuación disciplinaria. No obstante, las citadas disposiciones son cuestionadas por el actor, mediante los cargos propuestos, sintetizados a continuación:

(i) Por un lado, porque la ley habría colocado en una situación de desventaja al quejoso frente a los intervinientes, ya que mientras el primero cuenta con unas facultades estrechas y reducidas dentro del proceso disciplinario contra los abogados, estos últimos, en cambio, pueden participar amplia, activa y eficazmente en dicho trámite judicial; es decir, la norma generaría un desequilibrio entre los sujetos del proceso judicial, incompatible con el principio de igualdad, y en particular, con el principio de igualdad de armas. (ii) Por otro lado, las disposiciones acusadas impedirían al quejoso hacer uso del aparato judicial para

garantizar el goce efectivo de sus derechos e intereses legítimos, al anular, desde una perspectiva material, su facultad para intervenir eficazmente en el correspondiente trámite. (iii) Y finalmente, la infracción se explica por la distorsión que las normas impugnadas provocarían en el proceso judicial, desconociendo las garantías básicas de los derechos de defensa y contradicción en el acopio y valoración del material probatorio, y en la consolidación de las decisiones judiciales.

5.2. Conforme con el contenido de la demanda y las consideraciones precedentes, la Corte considera que estas acusaciones no satisfacen sustantivamente los presupuestos de especificidad, certeza y claridad, exigidos por la ley y la jurisprudencia para dar curso al estudio de fondo de una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa.

Al respecto, la Sala advierte que el demandante cuestiona la constitucionalidad parcial de los artículos ya citados por algo que no dicen, en otras palabras, por lo que omiten. Es decir, no precisamente controvierte el contenido normativo o lo que evidentemente se desprende de su texto gramatical sino, por el contrario, lo censura por algo que no expresa y que, a juicio del actor, debería decir con respecto a quiénes pueden intervenir a lo largo de la actuación disciplinaria.

5.3. En efecto, revisado con detenimiento los términos de la demanda, se advierte, sin discusión, que lo que en realidad es objeto de controversia, es la simple afirmación del demandante en cuanto a que la ley no confiere la calidad de interviniente al quejoso dentro de los procesos disciplinarios contra los abogados, a quien además se le restringen sus facultades procesales a la formulación y ampliación de la queja, entrega de pruebas e impugnación de las decisiones que pongan fin a la actuación (distintas de la sentencia), conociéndolas en la secretaría de la sala respectiva.

En ese contexto, la Corte advierte que, en el presente caso, no se cumplen en debida forma los requisitos de especificidad, certeza y claridad del cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. En efecto, el actor no esbozó las razones por las cuales el legislador debía incluir al quejoso entre los intervinientes en el proceso disciplinario y otorgarle las mismas facultades. Tampoco, expone los argumentos por los que el tratamiento diferente, previsto en las normas acusadas, lleva ínsito la infracción de un deber constitucional específico a cargo del legislador, que le imponga el deber de consagrar

un trato equivalente a la actuación del quejoso y a la de los demás intervinientes.

En efecto, el demandante se limita a narrar las circunstancias de un caso concreto en que actuó como quejoso en un proceso disciplinario contra dos abogados, en el cual tuvo que sujetarse a las limitaciones procesales previstas en la Ley 1123 de 2007. La Corte considera que, si como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, la exclusión del quejoso de los intervinientes en el proceso disciplinario se explica porque la finalidad principal del mismo es la de determinar la infracción de los deberes profesionales o de los deberes de los servidores públicos y no la de garantizar los derechos de los quejosos, tendría que indicarse en la demanda cuál es el mandato constitucional que obligaría al legislador a asimilar el quejoso a los demás sujetos que intervienen en el proceso disciplinario. De ahí la necesidad de que el demandante, argumentativamente, sustente a cabalidad sus apreciaciones, frente a las exigencias propias del cargo que optó por proponer.

Como lo tiene definido la jurisprudencia constitucional, para que pueda adelantarse el control de constitucionalidad por omisión legislativa relativa[29], deberán estar demostrados los presupuestos ya referidos previamente; es decir, se debe identificar: (i) El precepto legal específico sobre el cual se predica la omisión; (ii) La hipótesis fáctica o el ingrediente normativo excluido (iii) El deber constitucional de prever e incluir la hipótesis fáctica o el ingrediente normativo eludido en la norma impugnada (iv) Las razones por la que la exclusión carece de un principio de razón suficiente.[30]

Se incumple, entonces, dicho requisito cuando el actor omite concretar la acusación en los términos indicados que son precisamente los que permiten evidenciar que se ha planteado una controversia que resulta relevante constitucionalmente. Dadas estas circunstancias, lo procedente en este caso, por virtud de la falencia anotada, es inhibirse de emitir una decisión de fondo.

5.4. Así las cosas, siguiendo la doctrina constitucional, en el presente caso no es posible llevar a cabo la confrontación objetiva entre las disposiciones constitucionales citadas y las normas legales impugnadas, propia del juicio de inconstitucionalidad, en cuanto las acusaciones que se formulan se apoyan en razones que no son específicas, ciertas y claras para estructurar el cargo por omisión legislativa, lo cual descarta cualquier análisis material sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos acusados a la luz de las

disposiciones citadas como inconstitucionales.

En consecuencia, aun cuando la demanda bajo análisis fue previamente admitida por el Magistrado Sustanciador, un detenido análisis de la misma lleva a la Corte a concluir que en ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad. Por lo tanto, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda formulada contra el artículo 65 y el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007.

III. DECISIÓN

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

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad del artículo 65 y el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, por los cargos examinados.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

Con aclaración de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-031/14

Referencia: expediente D-9762.

Demandante: Pedro Pablo Camargo.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 65 y el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del abogado”.

Magistrado ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Respetuosamente, sintetizo la razón por la cual aclaré mi voto en la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corte, que se declaró inhibida por estimar que la demanda correspondiente no cumplía las condiciones exigidas para poder emitir una decisión de fondo.

Como he expuesto en oportunidades precedentes, esta Corte puede estar más dispuesta a aplicar el principio pro accione[31], aún ante demandas que, en parte como la que da lugar a este caso, impliquen ocuparse de las eventuales omisiones legislativas relativas[32], habida cuenta de la existencia de un precepto legal a cotejar con el texto superior, del que emane el deber constitucional incumplido por el legislador.

Así, esta corporación ha resaltado la importancia del control sobre las omisiones legislativas relativas, para asegurar la efectividad de la encomendada guarda de la integridad de la Constitución (art. 241 Const.), pues de esta forma, sin afectar la autonomía del órgano legislativo que ya ha decidido ocuparse de una determinada materia, dentro de su facultad de configuración, se garantiza que las normas de tal manera expedidas no ignoren los criterios y deberes mínimos, que por decisión del constituyente deben atenderse en relación con el tema respectivo.

En este caso específico, el demandante proponía, con exiguo pero entendible rigor, un estudio que frecuentemente ha efectuado esta corporación en torno a que las omisiones legislativas relativas acarreen discriminación, con la consecuencial vulneración del derecho a la igualdad.

En sus decisiones sobre posibles omisiones legislativas relativas, la Corte se ha referido a

las circunstancias que deben concurrir para que esta situación pueda tenerse por acreditada, planteando la necesidad de verificar la presencia de cinco elementos esenciales[33]:

"(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador."

Ahora bien, si es posible vislumbrar la enunciación de tales ítems en la demanda, ello daría pie para efectuar el estudio de fondo, independiente de la decisión de declarar o no comprobada la omisión endilgada al legislador.

Por lo anterior, no implicaba reemplazar al accionante entender su demanda y resolver de fondo, al verificar que del escrito podía colegirse: i) la existencia de una norma legal a cotejar (artículo 65 y parágrafo del artículo 66 L. 1123/07); ii) la enunciación de la posible exclusión que la norma efectuó respecto de las consecuencias jurídicas; iii) la advertencia sobre la ausencia de un principio de razón suficiente, que permitiese avalar mayores herramientas procesales a las partes en el proceso disciplinario, pero no al quejoso; iv) una argumentación admisible sobre la eventual vulneración al derecho a la igualdad que implicaba omitir, en la regulación acusada, la equiparación de armas en el proceso; y por último, v) la acusación de que dicha omisión constituía un frontal incumplimiento a un deber constitucional.

En los anteriores términos, dejo resumidos los argumentos que sustentan la razón de mi respetuoso disentimiento en el expresado aspecto.

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

A LA SENTENCIA C-031/14

CODIGO DISCIPLINARIO DEL ABOGADO-No inclusión del quejoso entre los intervinientes en proceso disciplinario, ofrece elementos de juicio para evaluar y determinar la estructuración de dicha omisión legislativa (Salvamento de voto)

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Presentación de un caso es una de las metodologías posibles para estructurar cargos y por sí misma no es inconsistente con la naturaleza del control abstracto (Salvamento de voto)/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Narración de hipótesis concreta, eventualmente puede servir como metodología para ilustrar la forma en que un precepto legal transgrede el texto superior (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-9762

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 65 y el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”

Demandante: Pedro Pablo Camargo

Magistrada Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, expongo las razones de mi disenso en relación con la sentencia de la referencia.

1. En la sentencia C-031 de 2014[34] la Corte decidió abstenerse de resolver la demanda

propuesta en contra del artículo 65 y del parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, que establecen las facultades del quejoso dentro del proceso disciplinario en contra de los abogados.

La justificación del fallo inhibitorio se estructuró a partir de dos tipos de argumentos: (i) Por una parte, se advirtió que la demanda no presentaban la fundamentación requerida cuando el vicio alegado es una omisión legislativa relativa, porque no se indicaron "las razones por las cuales el legislador debía incluir al quejoso entre los intervinientes en el proceso disciplinario y otorgarle las mismas facultades", así como tampoco las razones por las que la diferenciación normativa entre el quejoso y los intervinientes en el correspondiente trámite implica la infracción de un deber constitucional específico de otorgarles un trato equivalente a todos estos sujetos, (ii) Por otro lado, se afirma que el actor orientó de manera inadecuada la demanda, porque en lugar de dar cuenta de la incompatibilidad normativa, se limitó a presentar las incidencias de un caso particular dentro de un proceso de este tipo, y en el que se aplicó la normativa impugnada, pero sin que este tipo de relatos tengan la potencialidad de dar lugar al escrutinio judicial que efectúa esta Corporación en el marco de los procesos de constitucionalidad abstracta.

2. Con respecto al primero de los argumentos, a la luz del cual el peticionario falló por no haber indicado ni acreditado los elementos constitutivos de la omisión legislativa relativa que se postuló implícitamente en el escrito de acusación, el suscrito considera que aunque en la demanda no se hizo mención expresa de esta figura ni de los elementos que la configuran en el caso particular, el texto sí se refiere a todos ellos, y ofrece los elementos de juicio para evaluar y determinar la estructuración de la referida omisión.

Así, en primer lugar, el peticionario sostuvo que la falencia del artículo 65 de la Ley 1123 de 2007 consiste en no incluir dentro del repertorio de intervinientes a los quejosos, sino únicamente al investigado, su defensor y al Ministerio Público; por su parte, la deficiencia del artículo 66 del mismo cuerpo normativo habría consistido en fijar una lista cerrada de prerrogativas del quejoso, que a su juicio, resulta insuficiente para satisfacer los derechos e intereses legítimos de estas personas. Así las cosas, pese a que el actor no afirma explícitamente la existencia de una omisión legislativa relativa, si afirma que la inconstitucionalidad de los preceptos acusados deviene, no de haber incluido un elemento normativo contrario al ordenamiento superior, sino de no haberlo previsto, siendo

constitucionalmente necesario.

Asimismo, en la demanda se indicaron las razones por las que tal omisión entrañaría una infracción al texto constitucional, así como las consideraciones por las que la inserción del elemento normativo omitido respondía a un deber constitucional del legislador. Según el accionante, los derechos al debido proceso, a la igualdad, y de acceso a la administración de justicia, exigen otorgar a quien ha sido perjudicado por la actuación irregular de un abogado, aquella calidad jurídica que le permita intervenir ampliamente dentro del proceso disciplinario en contra del mismo, para dar cuenta de la irregularidad en la que el profesional incurrió, y para hacer un seguimiento y un control del trámite. Como la normativa legal cercena tales prerrogativas, todas estas disposiciones constitucionales habrían sido infringidas.

Ahora, si lo que pretendía esta Corporación era que el accionante individualizara una disposición constitucional que explícita y expresamente previera el deber del legislador de otorgar a los quejosos la calidad de intervinientes dentro del proceso disciplinario, claramente estaría obstaculizando, en contravía del ordenamiento superior y de su propia jurisprudencia, las acciones de constitucionalidad por omisión legislativa relativa, pues por la misma naturaleza de las cartas políticas, estas tienen un nivel de generalidad y de abstracción tal, que por principio nunca prevén este tipo de deberes, y así, la Corte estaría haciendo una exigencia de imposible cumplimiento.

En definitiva, pese a que en la demanda no fueron tematizados ni individualizados los elementos constitutivos de la omisión legislativa relativa, el escrito sí los puso de presente, aunque utilizando otras categorías conceptuales.

3. Tampoco tiene asidero el argumento sobre la improcedencia de relatos particulares en el escenario del control abstracto de constitucionalidad.

Si bien es cierto que este mecanismo no apunta a resolver casos concretos en los que se vulnere la Carta Política, sino a determinar la oposición entre una disposición del sistema jurídico y el ordenamiento superior, la narración de una hipótesis concreta eventualmente puede servir como metodología para ilustrar la forma en que un precepto legal transgrede el texto superior.

El escrito de acusación refiere un caso en el que el demandante actuó como quejoso dentro un proceso disciplinario adelantado contra dos abogados, porque aparentemente uno de ellos lo sustituyó sin su autorización, y el otro dio por finalizada su gestión de manera unilateral e injustificada, y en el que a su juicio, la imposibilidad jurídica para controvertir las decisiones adoptadas por el juez, para intervenir activamente en la práctica de pruebas, y para conocer y atacar la totalidad de las actuaciones surtidas en el mismo, desconocieron sus derechos fundamentales. Evidentemente, la descripción del caso no apunta enmendar directamente esta situación particular, sino a dar cuenta de la forma en que la aplicación de la legislación envuelve la vulneración de la Carta Política, así como de la incompatibilidad normativa.

En otras palabras, la presentación de un caso es una de las metodologías posibles para estructurar los cargos en el contexto de las acciones de inconstitucionalidad, y por sí misma no es inconsistente con la naturaleza del control abstracto. En este caso, la descripción minuciosa de un proceso disciplinario en contra de dos abogados fue utilizada para ilustrar la forma en que la legislación, y en particular los artículos 66 y 67 de la Ley 1123 de 2007, comportaría el quebrantamiento del ordenamiento superior.

Fecha ut supra,

4. De este modo, ninguno de los argumentos que pretenden justificar la decisión de esta Corporación de no dar curso al control de constitucionalidad, carecen de soporte. Y dado que la demanda sí contenía todos los elementos de juicio para estructurar el debate constitucional y el escrutinio judicial, la Corte ha debido pronunciarse sobre la exequibilidad de los artículos 66 y 67 de la Ley 1123 de 2007, a la luz de las acusaciones presentadas por el peticionario.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

SENTENCIA C-031/14

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE INTERVINIENTES EN PROCESO DISCIPLINARIO-Cumplimiento de requisitos mínimos (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-9762

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 65 y el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el código disciplinario del abogado”.

Magistrado Ponente:

Gabriel Mendoza Martelo

De manera respetuosa dejo expuestos los motivos por los cuales decidí ACLARAR el voto en el asunto de la referencia. La Sala optó por inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo al encontrar que la demanda era sustancialmente inepta.

Como lo señala la Corte, el demandante alega que las normas impugnadas vulneran los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, como también el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debido a las limitaciones que se imponen al quejoso en los procesos disciplinarios contra los abogados; ilustra su argumento a partir de un caso práctico en que se destacan las restricciones procesales a las que estuvo sometido el demandante y, además, expone argumentos que demuestran que tales obstáculos son inadmisibles desde la perspectiva constitucional.

Explica el demandante que el artículo 65 de la Ley 1123 de 2007 no le confiere al quejoso la calidad de interviniente en este proceso, al paso que el artículo 66 del mismo estatuto únicamente le permite participar y ampliar la queja, aportar pruebas e impugnar las decisiones que ponen fin a la actuación, distintas a la sentencia.

En su propósito de demostrar las violaciones a la Constitución el accionante refiere un caso en el que él interpuso una queja contra dos abogados, para demostrar que en ambos procesos la decisión del Consejo Seccional de la Judicatura se adoptó con base en pruebas en cuya práctica el quejoso no tuvo oportunidad de participar, fue marginado de la práctica

de las mismas con fundamento en las normas impugnadas.

En curso del proceso disciplinario no tuvo acceso a las pruebas, no pudo pronunciarse sobre el alcance de las mismas ni controvertirlas; el fallo no le fue notificado, todo porque el quejoso sólo puede conocer de las actuaciones que pongan fin a una actuación, cuando sean distintas a la sentencia. Además, la sentencia absolutoria no pudo ser impugnada, le fue negada la apelación y el recurso de queja, todo esto debido a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007.

Tampoco se dio trámite a su solicitud de nulidad, a pesar de que, según el demandante, la presentó oportunamente, por haber existido irregularidades que afectaban el debido proceso, todo lo anterior por no tener calidad de interviniente en el trámite disciplinario. La experiencia práctica sirvió para que el demandante explicara que las normas censuradas vulneran los derechos del quejoso, en especial el debido proceso, el derecho a la doble instancia y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en su artículo 14 prevé la garantía que permite controvertir los fallos relativos a la responsabilidad disciplinaria de los abogados contra quienes se propone la queja.

Lo anterior, agrega el accionante, también significa vulneración al derecho a la igualdad, ya que el sujeto disciplinado, su defensor y el Ministerio Público, tienen prerrogativas para actuar dentro del proceso, mientras el quejoso sólo tiene facultades reducidas y marginales que lo ponen en situación de indefensión. Sobre el derecho de acceso a la administración de justicia, que también considera violado, señala que las restricciones al quejoso lo convierten en un convidado de piedra dentro del proceso disciplinario.

La Corte se inhibe por considerar que no están presentes los elementos requeridos para una demanda por omisión legislativa relativa, argumento central de la petición ya que el accionante censura la inexistencia de textos que permitan al quejoso actuar como interviniente, con lo cual está solicitando a la Corporación que verifique este hecho y profiera una sentencia que module el contenido de las normas examinadas, bien sea mediante una sentencia aditiva (agregando texto) o una condicionada (señalando contenido y alcance), para preservar las disposiciones impugnadas, pero dándoles un sentido y una interpretación conforme con lo dispuesto en el Estatuto Superior.

Si bien es cierto que el demandante no lleva a cabo la enunciación técnica de los

elementos propios de una demanda por omisión legislativa relativa, también lo es que implícitamente tales elementos están presentes en su escrito, ya que su argumento central está fundado en la falencia del artículo 65 de la Ley 1123 de 2007 por no incluir dentro listado de intervinientes a los quejosos, sino solamente al investigado, su defensor y el Ministerio Público; de su parte, el artículo 66 del mismo estatuto habría restringido las prerrogativas del quejoso, dejándolo sin atribuciones suficientes para satisfacer sus derechos e intereses.

Mi aclaración está encaminada a demostrar que sí estaban presentes en la demanda los elementos mínimos para resolver sobre la petición formulada en el asunto de la referencia, aun cuando el actor no empleó la técnica que la jurisprudencia ha fijado.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

[1] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[2] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[3] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[4] Para respaldar esta tesis se cita la Sentencia C-315 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa, en la que se delimitó el objeto y la finalidad del trámite cuestionado.

[5] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[6] Artículos 53 – 59 de la Ley 1564 de 2012.

[7] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-491 de 1997, C-1052 de 2001 y C-1123 de 2008.

[8] Sentencia C-1052 de 2001.

[9] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3 de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428

de 1996.

[10]Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues "del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella".

[11] Sentencia C-504 de 1995. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 "por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales", pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

[12] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido, C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000.

[13] En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000, C-011 de 2001, entre otras.

[14] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

[15] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000, C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

[16] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

[17] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997.

[18] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[19] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

[20] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[21] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de 1997, C-374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

[22] Corte Constitucional. Sentencia C-533 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[23] Corte Constitucional. Sentencia C-185 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), reiterada en las sentencias C-533 de 2012 y C-942 de 2010.

[24] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008 y C-1123 de 2008.

[25] Ibídem.

[26] Sentencia C-623 de 2008.

[27] Ver Sentencia C-240 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

[28] Ver, entre otras, las Sentencias C-780 de 2003, C-1154 de 2005, C-891A y C-192 de 2006, C-240 de 2009 y C-238 de 2012.

[29] Sentencia C-891A de 2006. La Corte ha señalado que existe una omisión legislativa cuando el legislador ha expedido una ley, pero en ella ha regulado algunas relaciones "dejando por fuera otros supuestos análogos" y aún cuando en una buena parte de los casos la omisión se torna patente en relación con el derecho a la igualdad, no siempre ello es así, pues como lo ha indicado esta Corporación, la omisión relativa también podría configurarse respecto "del derecho de defensa, como elemento esencial del debido proceso, por cuanto la ley existe pero no cubre todos los supuestos que debería abarcar" y su actuación sería "imperfecta o incompleta".

[30] Extracto de la Sentencia C-096 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[31] Los requisitos formales para la presentación de una demanda, (i) no debe tener tal rigorismo que haga nugatorio ese derecho ciudadano, (ii) debiendo propender la corporación hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio, por lo cual (iii) la duda debe resolverse a favor del actor.

[33] C-185 de 2002, reiterada en C-942 de noviembre 24 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

[34] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.