Sentencia C-440/22

PROCESO DISCIPLINARIO CONTRA LOS ABOGADOS-Concurrencia de funciones de instrucción y de juzgamiento en un mismo funcionario

(…) los enunciados legales demandados, contenidos en el inciso 2º del artículo 102 y en el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, al permitir la concurrencia de funciones de instrucción y juzgamiento en cabeza del magistrado sustanciador de la primera instancia del proceso disciplinario que se sigue contra los abogados en ejercicio de la profesión, no implican una vulneración del principio de imparcialidad, en su dimensión objetiva, como expresión del debido proceso y las garantías judiciales de que son titulares los profesionales del derecho en tanto sujetos disciplinables, a la luz de los artículos 29 y 93 de la Constitución Política y 8.1 de la CADH. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte estima pertinente señalar que el Congreso de la República, en ejercicio de su amplia potestad de configuración legislativa que le confiere el artículo 150 C.P. en relación con el diseño de los procedimientos, conserva la facultad de introducir o no modificaciones dentro del proceso sancionatorio a que se alude, y en ese sentido puede –si lo considera– extender en un futuro la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento con el propósito de ampliar la garantía del debido proceso en el seno de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

CONCURENCIA DE FUNCIONES DE INSTRUCCIÓN Y JUZGAMIENTO EN PROCESOS SANCIONATORIOS-No vulnera el principio de imparcialidad

(…) con fundamento en la doctrina constitucional sentada en pronunciamientos anteriores, que la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento sólo se ha constitucionalizado en relación con el procedimiento penal –por “evolución doctrinal” y puntualmente en lo atinente al enjuiciamiento de aforados–, mientras que en otros ámbitos sancionatorios se ha descartado la vulneración del principio de imparcialidad al plantearse tal cuestión. De esta manera, para la Corte no erosiona esta dimensión del debido proceso el que una misma autoridad asuma la investigación y posteriormente el juzgamiento de la falta disciplinaria, ni que no se prevea la exclusión automática de los funcionarios que han adoptado decisiones de índole sancionatoria antes del juicio en revisión. En uno y otro caso se ha concluido que la imparcialidad objetiva no sufre mengua alguna si el Legislador no dispone una separación como la pretendida en la demanda.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL RELATIVA-Configuración

(…) esta Sala constata la configuración de una cosa juzgada constitucional formal y relativa explícita respecto de la referida sentencia C-328 de 2015. En efecto, el aquí demandante dirige su censura contra los incisos 2º del artículo 102 y 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, mismos apartes normativos previamente examinados. Asimismo, coincide al invocar los artículos 29 C.P. y 8 de la CADH como parámetros de control al sustentar la acusación. Sin embargo, se evidencia que en aquel pronunciamiento el juicio adelantado por esta Corte se restringió "a los cargos analizados en esa sentencia", tal como se hizo constar expresamente en el respectivo decisum. Así las cosas, puesto que en esta oportunidad se plantea una cuestión que no ha sido objeto de pronunciamiento previo, asociada puntualmente a la presunta vulneración de las garantías judiciales y del debido proceso en su dimensión de derecho a un juez imparcial, no se verifica una identidad de causa, por lo que nada obsta para que se active la competencia constitucional de esta Corte para emitir una decisión de mérito frente al cargo apto propuesto en la demanda.

INTEGRACION DE LA UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Reiteración de jurisprudencia/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Facultades/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites

(…) el ordenamiento superior le otorga al Legislador una amplia potestad de configuración en lo que atañe a establecer las normas que rigen los procedimientos por conducto de los cuales se hacen efectivos los derechos, no obstante que el ejercicio de dicha potestad debe observar los límites trazados por la propia Constitución, que se contraen a (i) la imposibilidad de modificar las reglas procesales prescritas directamente en el texto constitucional; (ii) el debido respeto por los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y, (iv) la realización de las garantías asociadas al debido proceso y al acceso a la justicia.

CONCURRENCIA DE FUNCIONES DE INSTRUCCIÓN Y JUZGAMIENTO EN PROCESOS

SANCIONATORIOS-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD JUDICIAL-Jurisprudencia Constitucional

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD JUDICIAL-Garantía integrante del debido proceso

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN EL DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Operancia

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Niveles de intensidad

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Intensidad leve

Referencia: Expediente D-14802

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 102 (parcial) y106 (parcial) de la Ley 1123 de 2007, “[p]or la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

Demandante:

Julián Arturo Polo Echeverri

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., primero (1º) de diciembre dos mil veintidós (2022).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Julián Arturo Polo Echeverri, de conformidad con lo previsto en los artículos 40.5, 241.4 y 242 de la Constitución, formuló acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 102 (parcial) y106 (parcial) de la Ley 1123 de 2007, "[p]or la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado", por considerar que vulneran los artículos 13, 29 y 93 de la Constitución Política, y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH–.

1. Mediante auto del 13 de junio de 2022 se resolvió (i) admitir la demanda; (ii) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo; (iii) fijar en lista el proceso por el término de 10 días, en orden a permitir la intervención ciudadana; (iv) comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Presidenta de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial; e, (v) invitar a participar en relación con el asunto objeto de controversia a varias entidades, asociaciones y universidades del país1.

3. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A. TEXTO NORMATIVO DEMANDADO

4. A continuación se transcriben las disposiciones parcialmente demandadas, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 46.519 de 22 de enero de 2007, resaltándose en negrillas y subrayas los apartados objeto de acusación:

«LEY 1123 DE 2007

(enero 22)

Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

[…]

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.

[…]

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.»

A. PRETENSIÓN Y CARGOS DE LA DEMANDA

1. El demandante solicitó a esta Corte declarar la inexequibilidad de los enunciados “hasta el momento de dictar sentencia, determinación que se emitirá por la Sala plural respectiva” y “[e]l magistrado ponente dispondrá de cinco (5) días para registrar el proyecto de fallo”, contenidos respectivamente en el inciso 2º del artículo 102 y en el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”. Para sustentar la censura, el ciudadano planteó dos cargos.

1. En primer lugar, el demandante sostuvo que los apartados acusados infringen el artículo 8.1 de la CADH en concordancia con los artículos 29 y 93 C.P., esgrimiendo al efecto que desconocen las garantías judiciales y el derecho a un juez imparcial, en la medida en que permiten que el operador que se hizo cargo de la apertura, instrucción y calificación de la falta disciplinaria sea el mismo que funge como ponente en la fase de juzgamiento. Esto, en el marco de la primera instancia del procedimiento disciplinario que se sigue contra los abogados ante las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

1. Manifestó que, de acuerdo con el estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos

Humanos, particularmente en el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia, la garantía de imparcialidad se traduce en que “el juez natural del disciplinado no puede tener funciones o facultades concentradas de carácter investigativo y sancionadora la vez”2. En ese sentido, afirmó que, aunque es posible que las funciones de instrucción y juzgamiento estén concentradas en una misma entidad, en todo caso debe garantizarse que unas y otras estén a cargo de dependencias o funcionarios diferentes.

1. En segundo lugar, el demandante alegó la vulneración del artículo 13 superior, debido a que, en su criterio, las disposiciones objeto de censura lesionan el derecho a la igualdad. Argumentó que la división de las facultades de instrucción y juzgamiento solo aplica actualmente para el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados públicos, contemplado en el Código General Disciplinario, mas no para los procesos disciplinarios contra los abogados.

1. Adujo que los artículos 12 y 239 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, garantiza que los servidores públicos –incluidos los abogados vinculados a la Rama Judicial– sean juzgados por funcionarios diferentes a los que han adelantado la respectiva investigación; mientras que, en cambio, los abogados en ejercicio de la profesión reciben un trato discriminatorio consistente en una menor protección, en tanto las normas acusadas prescriben que sean investigados y juzgados disciplinariamente por el mismo funcionario.

1. Con base en los anteriores argumentos, el promotor de la acción solicitó a esta corporación que “declare la inexequibilidad de los apartes normativos demandados -artículos 102 y 106 parcial de la ley 1123 de 2007- conforme a los cargos elevados y sustentados en la presente demanda –y agregó que– [l]a inexequibilidad deberá ser condicionada por la Corte Constitucional en el sentido que el Magistrado que adelanta la investigación y califica la falta no puede ser el mismo que actúa en el fase de juzgamiento y no podrá participar en la elaboración del proyecto de fallo de primera instancia y su discusión”3.

1. Paralelamente, el actor manifestó que, si bien la Corte ya se pronunció en control abstracto de constitucionalidad sobre los artículos 102 y 106 parcial de la Ley 1123 de 2007 en la sentencia C-328 de 2015, los cargos examinados en dicha oportunidad difieren de los formulados ahora. Indicó que lo que allí se analizó fue si, a la luz de principios de inmediatez y contradicción probatoria, carecía de competencia para tomar parte en la sala de decisión un magistrado que no hubiere intervenido en la práctica de las pruebas durante la investigación. En tal sentido, señaló que los cargos que se plantean en esta oportunidad son distintos y, por lo tanto, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el término de fijación en lista se recibieron diez escritos de intervención, los cuales se agrupan a continuación de acuerdo con el sentido de solicitud formulada.

1. Inhibición4. Se señaló que la demanda incumple los requisitos mínimos de aptitud sustantiva, por cuanto la acusación se estructura a partir de una interpretación subjetiva de las disposiciones que efectúa el demandante: “según el actor, los abogados a quienes se aplica la ley 1123 de 2007 resultan investigados y juzgados por un mismo Comisionado, lo cual no es cierto, porque ello implicaría que la Sala de juzgamiento fuera unipersonal y no plural, como lo establece expresamente el inciso último del artículo 102 de la misma ley, cuando dice: ‘determinación (sentencia) que se emitirá por la Sala Plural respectiva’, e igualmente, implicaría que la ponencia para fallo que presenta el Comisionado investigador fuera inamovible, sin lugar a ser modificada o, inclusive, sustituida como resultado del debate y decisión de la sala plural de Comisionados, lo cual tampoco es cierto”. Además, respecto de las garantías en la composición de la sala plural se resaltó que “es más un asunto de organización institucional, de lo cual precisamente se han ocupado tanto la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en su reglamento adoptado mediante Acuerdo 03 de enero 25 de 2021, como el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PCSJA22-11941 del 28 de marzo de 2022, al disponer las medidas administrativas pertinentes

para garantizar la debida independencia e imparcialidad en la composición de la sala plural de magistrados que dictará el fallo disciplinario, medidas que, entendemos, aplican al órgano disciplinario en sí mismo, el cual es el mismo tanto para los funcionarios judiciales como para los abogados que se rigen por la ley 1123 de 2007.”

1. Exequibilidad5. Quienes defendieron la validez constitucional de los artículos parcialmente acusados sostuvieron que la distribución de competencias de instrucción y juzgamiento al interior del procedimiento disciplinario contemplado en la Ley 1123 de 2007 es respetuosa del debido proceso y la igualdad. Explicaron que la imparcialidad se garantiza con la previsión de que la decisión de fondo se adopte por parte de una sala dual y porque en el procedimiento existen instrumentos como los impedimentos y las recusaciones para su protección. Aunado a ello, respecto de la materia en cuestión el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración. Añadieron, también, que el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gustavo Petro Urrego contra Colombia no es vinculante en el ámbito del proceso disciplinario para abogados; y, que de la sola diferencia entre modelos disciplinarios acusatorio e inquisitivo no se extrae necesariamente una desigualdad de trato injustificada respecto de los sujetos disciplinables en cada régimen.

1. Exequibilidad condicionada6. Un sector de los intervinientes coincidió con el demandante en cuanto a que las disposiciones objeto de acusación deben ser condicionadas, con el fin de asegurar la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento en el procedimiento disciplinario contra los abogados. Expresaron que la garantía de imparcialidad objetiva es un principio axial del debido proceso en el marco de los procesos sancionatorios, que se vincula con la presunción de inocencia y que tal ha sido la postura definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia. Indicaron que, en atención a dicho pronunciamiento, el Estado colombiano ya ha ajustado otras normas relativas a procedimientos disciplinarios –v.gr. las leyes 2094 de 2021 y 2196 de 2022– y que, por lo tanto, es necesario adecuar también a esa misma lógica el sistema procesal disciplinario de loa abogados que se adelanta ante la Comisión Nacional y las comisiones seccionales de disciplina judicial. Al respecto se agregó que, si bien la jurisdicción

disciplinaria puede investigar y sancionar a los abogados litigantes, es preciso que unas y otras facultades recaigan en funcionarios o dependencias distintas.

1. Inexequibilidad7. Los argumentos presentados en esta dirección guardan correspondencia sustancialmente con aquellos que soportan la pretensión de la demanda, en cuanto apuntan a que la concentración de funciones de instrucción y juzgamiento en un mismo funcionario viola el debido proceso protegido por el artículo 29 superior y las garantías judiciales amparadas por el artículo 8.1 de la CADH. Así, se expuso que el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia es pertinente y vinculante para el presente análisis, que el carácter jurisdiccional de la Comisión Nacional y de las comisiones seccionales de Disciplina Judicial exige un estándar mayor de cumplimiento de las garantías judiciales e, inclusive, que la organización institucional actual permite implementar las medidas tendientes a hacer efectivo el derecho a no ser juzgado por el mismo funcionario que profirió el pliego de cargos, diferenciación de roles esta que es inherente al debido proceso y cuya efectividad debe asegurarse en observancia del principio de dignidad humana.

1. Recapitulando, los escritos de intervención presentados ante la Corte se resumen así:

INTERVINIENTE

ARGUMENTOS

SOLICITUD

Ministerio de Justicia y del Derecho8

* La demanda es inepta porque deriva de una interpretación subjetiva del demandante, en tanto no es cierto que el mismo funcionario que instruye la actuación sea quien falla, ya que esto le corresponde a una sala plural.

* Las garantías en la composición de la sala plural que emite la decisión son más un asunto de organización institucional. Este ha sido debidamente atendido por la Comisión de

Disciplina Judicial en su reglamento y por el Consejo Superior de la Judicatura mediante medidas administrativas.

* La distribución de competencias de instrucción y juzgamiento en la Ley 1123 de 2007 es respetuosa del debido proceso y la igualdad, además de que se trata de una materia que corresponde determinar al Legislador.

Inhibición y, en subsidio, exequibilidad

Comisión Nacional de Disciplina Judicial9

* Para la mayoría de integrantes de la Corporación, el modelo previsto en la Ley 1123 de 2007 no viola la Constitución, pues la imparcialidad se garantiza con que la decisión se adopte por una sala dual y que existan tanto los impedimentos como las recusaciones para su protección.

* Además, para mayoría de miembros de la Comisión, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración en este campo; la sentencia del caso Petro Urrego no es aplicable en este ámbito; y, la diferencia de modelos disciplinarios no supone necesariamente un trato desigual injustificado.

* En cambio, para la minoría de comisionados, es incompatible con el debido proceso (art. 29 C.P.) y las garantías judiciales (art. 8.1 CADH) que el disciplinable sea juzgado por el mismo funcionario que profirió pliego de cargos en su contra y que, por tanto, tiene una idea preconcebida sobre su responsabilidad.

* Asimismo, para este sector minoritario, la concentración de las funciones de instrucción y juzgamiento en un mismo juez es contraria a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gustavo Petro Urrego contra Colombia, pronunciamiento que estiman pertinente para el sub júdice; aunado a que el carácter jurisdiccional de la Comisión Nacional y comisiones seccionales de disciplina judicial implica reforzar las garantías judiciales, y que la organización institucional permite implementar las medidas para separar las funciones de instrucción y juzgamiento.

Exequibilidad (mayoría) e inexequibilidad (minoría)

Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaristas 10

* La garantía de imparcialidad objetiva es un principio axial del debido proceso en el marco de los procesos sancionatorios, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia.

* Otras normas legales relativas a procedimientos disciplinarios han sido modificadas para garantizar la separación de funciones de instrucción y juzgamiento, por lo que el procedimiento disciplinario contra los abogados debe ser armonizado en esa misma línea

Exequibilidad condicionada

Universidad Sergio Arboleda11

* La instrucción corresponde al sustanciador mientras el juzgamiento al órgano colegiado, por lo que cada una de las competencias está claramente delimitada.

* Lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019 se previó para las entidades donde quien decide el proceso disciplinario no es un órgano plural sino un funcionario, lo cual no ocurre en este caso al ser la sala dual la encargada de adoptar la decisión.

Exequibilidad

Universidad Libre12

* La Corte Interamericana ha interpretado que no es objetivo ni imparcial que una misma dependencia o funcionario instruya y decida la acción sancionatoria. Esta regla de derecho debe ser el parámetro de control con el cual se entiendan los artículos demandados.

* Se requiere un funcionario instructor y otro juzgador, salvo en los casos donde sea imposible tener dos órganos autónomos y que la misma autoridad tenga ambas funciones; por ello es recomendable que las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial investiguen y sancionen a los abogados litigantes con funcionarios distintos, aunque pertenezcan a la misma entidad.

Exequibilidad condicionada

Universidad Externado13

* La justicia material que pregona el Preámbulo de la Constitución y la prevalencia del derecho sustancial que prevé el art. 228 C.P. “llama[n] a la integración a estos procesos disciplinarios de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 906 de 2004, vía artículo 16 de la Ley 1123 de 2007 y/o analogía vía artículos 1, 11 y 12 del Código General del Proceso.”

* La diferenciación de roles de acusación y juzgamiento es consustancial al debido proceso, por lo que es menester ordenar que “de conformidad con el reglamento interno de la Comisión Nacional y comisiones seccionales de disciplina judicial, se hagan los ajustes para adecuar su funcionamiento interno a las normas constitucionales y convencionales citadas, imponiendo la clara, eficaz y efectiva separación de roles procesales entre investigación y acusación, por un lado, misma que puede ser realizada unipersonalmente por la magistratura, y del juzgamiento y proferimiento de sentencia, llevadas a cabo por una Sala de decisión cuya integración no puede hacerse con el magistrado que investigó y accionó”.

Inexequibilidad

Universidad de los Andes14

* Con la modificación del artículo 12 hecha por la Ley 2094 de 2021 [a la Ley 1952 de 2019] se separaron las dos etapas de instrucción y juzgamiento para que fueran dos funcionarios distintos los que investigaran y juzgaran. En la exposición de motivos de esa reforma se consignó que conforme a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia, se debe cumplir con los estándares del artículo 8 de la CADH dentro de los procesos disciplinarios, diferenciando claramente entre la etapa de investigación y la de juzgamiento para garantizar la imparcialidad objetiva.

* Si el investigador es el mismo juzgador puede que haya un sesgo a la hora de emitir el fallo, puesto que su juicio estaría nublado por la supuesta realidad probatoria que él como investigador entretejió a la hora de recolectar las pruebas; además la posibilidad de que ignore o reste importancia a los alegatos del defendido por creerse en la firme convicción de que su investigación e imputación de cargos es la adecuada y, de esa manera, afectar un fallo justo.

* Las medidas implementadas por el Legislador en el régimen disciplinario general deben garantizarse en condiciones de igualdad a los abogados, quienes también son acreedores de un juzgamiento imparcial.

Inexequibilidad

Ciudadano Mario Felipe Daza Pérez

* El modelo inquisitivo y verbal del proceso disciplinario contra los abogados lleva a que los roles de instrucción y juzgamiento deban estar separados.

* El procedimiento en cuestión no se ajusta a los estándares constitucionales y convencionales, ni a otras normas legales, en cuanto no garantiza la imparcialidad y los derechos del disciplinable al permitir que quien formule el cargo o califique la conducta sea la misma persona que juzga.

Exequibilidad condicionada

Ciudadano Antonio Luis González Navarro

* El control de convencionalidad obliga a que el Estado adopte las medidas internas para hacer compatible su legislación con las obligaciones internacionales y de esa forma efectivizar de los derechos protegidos. Tales medidas comprenden la expulsión y adopción de normas, pero también la interpretación conforme a la CADH.

* El funcionario que instruyó y calificó el mérito no debe ser el mismo en la etapa de juzgamiento pues ya tiene su criterio comprometido, formado, ya hizo parte de la controversia, tiene un preconcepto del proceso en materia probatoria, que no garantiza la imparcialidad objetiva.

Exequibilidad condicionada

Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña

* Los artículos demandados implican una concurrencia de funciones de instrucción y juzgamiento en la que la sentencia es dictada conforme a una votación en la que participa quien actuó como sujeto activo de la acción disciplinaria.

* Desde el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia se estableció que el funcionario que investigó se deba apartar de la elaboración, discusión y votación del fallo disciplinario, lo cual debe garantizarse de igual forma en la actuación de primera instancia disciplinaria contra abogados que ejercen la profesión.

* Aparte de las disposiciones acusadas, la falta de imparcialidad objetiva en el procedimiento disciplinario contra los abogados se ve reflejada en otras normas de la misma ley que deben ser objeto de examen y condicionamiento por la Corte en orden a separar las funciones de instrucción y juzgamiento en toda la actuación, a saber: el inciso 1° del art. 105 e inciso 2 del art. 106 de la Ley 1123 de 2007 –determinación de conducencia y pertinencia de las pruebas solicitadas por el disciplinado–, el inciso 8 del art. 105 ibidem –fijación de fecha y hora de la audiencia pública de juzgamiento–, el inciso 2 del art. 102 e inciso 3 del art. 106 ibidem –determinación en torno a nulidades–, y el art. 107 ibidem –trámite de la segunda instancia–.

Exequibilidad condicionada

A. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La procuradora general de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes demandados, bajo el entendido de que el funcionario instructor no deberá ser el mismo que adelante el juzgamiento.

1. La jefe del Ministerio Público anotó que, de acuerdo con los artículos 29 de la Constitución y 8.1 de la CADH, así como con la interpretación sobre el principio de imparcialidad en el marco de procesos disciplinarios efectuada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gustavo Petro Urrego contra Colombia, el Legislador armonizó el procedimiento disciplinario de los servidores públicos mediante la Ley 2094 de 2021 –que modificó la Ley 1952 de 2019– en el sentido de (i) prescribir que el disciplinado sea investigado y luego juzgado por funcionarios diferentes; y (ii) facultar a la Comisión Nacional

y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial a dividirse internamente para asegurar que el funcionario que investiga sea diferente al que juzga.

1. Agregó que, en atención a lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura profirió los Acuerdos PCSJA22-11947 y PCSJA22-11970 de 2022, en los que adoptó las medidas para dividir las atribuciones de instrucción y juzgamiento entre los funcionarios de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Estos últimos –añadió–, en tanto conocen de los procesos disciplinarios tanto de servidores de la Rama Judicial como de abogados en ejercicio, ya han venido implementando en algunas providencias15 la mencionada separación de funciones a favor de los abogados disciplinables, aun cuando el régimen de la Ley 1123 de 2007 que los cobija no consagra dicha garantía. Resaltó que, para el efecto, se han invocado los principios constitucionales de favorabilidad, debido proceso e igualdad, y la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el referido caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia.

1. Precisó que la demanda pretende incorporar en el derecho positivo una garantía ya reconocida en el ordenamiento superior y que la Corte Constitucional debe adecuar los procedimientos disciplinarios para ofrecer las mayores garantías posibles para los enjuiciados. Consideró que resulta contrario a la igualdad y a la proporcionalidad que, sin razón suficiente, se establezca una diferencia de trato a nivel procesal entre servidores judiciales y abogados, pese a que la Constitución consagra un tratamiento semejante en materia disciplinaria.

1. En ese sentido, la Procuradora General de la Nación señaló que el trato diferenciado derivado de las normas acusadas es injustificado, pues aunque se persigue una finalidad constitucional –ligada a la celeridad y eficacia en el impulso de los procesos disciplinarios–, tal distinción no es una medida necesaria para cumplir el objetivo propuesto –no es la única opción, como se evidencia con la distribución de funciones de instrucción y juzgamiento implementada por virtud de la Ley 2094 de 2021 y los acuerdos del Consejo Superior de la

Judicatura–, ni resulta estrictamente proporcional de cara a la garantía de imparcialidad judicial –en tanto se elige la alternativa que no optimiza los beneficios asociados a la investigación y juzgamiento del disciplinado por funcionarios distintos, sin que ello represente una mejora sustancial en términos de celeridad y eficacia–.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que la norma demandada se inserta en una ley de la República.

A. CUESTIONES PREVIAS

Aptitud sustantiva de la demanda16

1. La Sala Plena es competente para realizar un análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la demanda de inconstitucionalidad. En sentencia C-623 de 2008, la Corte precisó que "[a]un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley"17.

1. La Corte Constitucional ha señalado que toda demanda de inconstitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio pro actione, habida cuenta de la naturaleza pública de esta acción. No obstante, la misma jurisprudencia ha reconocido que la demanda de inconstitucionalidad debe reunir ciertas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar el debate de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad.

1. El artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, trascribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y, (v) la razón por la cual la Corte es competente.

1. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–, y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

1. Como lo señaló esta Corte en la sentencia C-1052 de 2001, toda demanda de inconstitucionalidad debe, como mínimo, fundarse en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda

atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”18.

1. Con fundamento en las consideraciones expuestas, se procederá a examinar si la demanda propuesta por el ciudadano Julián Arturo Polo Echeverri se ajusta a los mínimos argumentativos previamente señalados, de los cuales depende la posibilidad jurídica de desarrollar el juicio abstracto de constitucionalidad.

1. En primer lugar, la Sala observa que el cargo por desconocimiento a la garantía judicial de juez imparcial como expresión del debido proceso reúne los requisitos de aptitud sustantiva y, por tanto, es admisible.

1. En efecto, la acusación que plantea el actor es clara, en la medida en que se comprende que la presunta vulneración constitucional se atribuye a la concentración de funciones de instrucción y juzgamiento en un mismo funcionario, en el trámite de la primera instancia del proceso disciplinario contra los abogados en ejercicio de la profesión. Es cierta, en tanto del texto de los apartes impugnados sí se infiere que el magistrado a quien corresponde por reparto la sustanciación es quien adelanta la investigación, califica la conducta, registra el proyecto de sentencia y posteriormente participa de la sala dual de decisión que emite fallo en primera instancia. Es específica, puesto que al señalar de qué manera concreta la garantía constitucional de un juez imparcial se vería menoscabada por la estructura del proceso disciplinario contra los abogados, el demandante logra exponer de manera puntual a qué se contrae la alegada oposición entre las normas legales cuestionadas y el ordenamiento superior. Es pertinente, porque al formular la censura con referencia a la garantía de juez imparcial como elemento del debido proceso y las garantías judiciales el actor se apoya en razones de índole constitucional. Y, finalmente, es suficiente, toda vez que los argumentos

así presentados logran un alcance persuasivo que, ante la duda suscitada, ameritan que la Corte emprenda un juicio de validez constitucional en torno a las disposiciones objeto de reproche.

1. En cambio, encuentra esta Corte que el cargo de la demanda relativo a la afectación del derecho a la igualdad no es apto para activar el control abstracto de constitucionalidad, comoquiera que no satisface a plenitud las condiciones de carga argumentativa que estaba llamado a cumplir el promotor de la acción.

1. En virtud de este segundo reparo el actor alegó una diferencia de trato injusta hacia los abogados en ejercicio de la profesión sujetos a la Ley 1123 de 2007, frente al tratamiento que se dispensa a los servidores públicos –incluidos aquellos vinculados a la Rama Judicial– en la Ley 1952 de 2019, afirmando que respecto de estos últimos sí se garantiza la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento al interior del órgano competente. Dado este contexto, es preciso recordar que, como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de esta corporación, cuando se pretende estructurar un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad es indispensable que el demandante cumpla una carga argumentativa mayor19 y acredite los siguientes presupuestos básicos: "(i) identificar con claridad cuáles son los grupos o situaciones involucradas en la controversia y explicar bajo qué criterios serían comparables; (ii) indicar en qué consiste el trato diferencial creado por la norma demandada, y en ese sentido definir si desde una perspectiva fáctica y jurídica existe un tratamiento desigual entre iguales o iguales entre disímiles; y (iii) explicar por qué dicho trato no se encuentra justificado constitucionalmente."20

1. Aplicados los referidos criterios al presente asunto, es posible constatar que el promotor de la acción (i) identifica los extremos de comparación al indicar que, de un lado, los abogados en ejercicio sometidos al régimen disciplinario recogido en la Ley 1123 de 2007 son procesados en primera instancia sin que exista una separación entre las funciones de

instrucción y juzgamiento atribuidas al magistrado sustanciador, mientras que, de otro lado, los servidores públicos cobijados por la Ley 1952 de 2019 se benefician de un modelo procedimental en el que el funcionario que investiga no participa en la decisión; punto en el que subraya, además, que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y los consejos seccionales de Disciplina Judicial ostentan potestad jurisdiccional disciplinaria tanto sobre los servidores de la Rama Judicial, como sobre los abogados que ejercen la profesión. Sin embargo, aunque el demandante (ii) explica en qué consiste el presunto trato discriminatorio cuando afirma que la señalada diferencia implica que el sistema disciplinario de los abogados provea inferiores garantías procesales a las otorgadas a los servidores públicos, no expone desde la perspectiva jurídica por qué existe un tratamiento desigual entre iguales, esto es, no sustenta por qué debería dispensarse un tratamiento idéntico frente a los extremos de la comparación, teniendo en cuenta que se trata de regímenes disciplinarios distintos, que persiguen finalidades diversas y que a su vez recaen sobre sujetos y conductas disímiles –ya en el campo de las reglas deontológicas que se deben observar en ejercicio de la abogacía, o en el contexto del cumplimiento de los deberes propios del desempeño de la función pública de administrar justicia–, más allá del hecho de que la Constitución haya deferido a una misma autoridad la potestad disciplinaria sobre unos y otros.

1. En vista de lo anterior, al obviar la explicación acerca de por qué son jurídicamente asimilables y merecen un trato equiparable los extremos de la comparación propuesta, la acusación reviste una falta de especificidad, debido a que el actor no logra poner de presente cómo es que a partir de su planteamiento se patenta una confrontación objetiva y concreta entre las disposiciones cuestionadas y la Constitución. Esta falencia se proyecta a su vez sobre el cumplimiento del requisito de suficiencia, puesto que al no ofrecer la demanda los presupuestos básicos definidos por la jurisprudencia para iniciar este tipo de escrutinio, no se alcanza a despertar siquiera una duda mínima en torno a la validez de las expresiones impugnadas. En consecuencia, no es posible que la Corte realice un pronunciamiento de mérito en que lo a este cargo por igualdad, y en consecuencia es claro que respecto a este cargo existe una ineptitud sustantiva.

Cosa juzgada constitucional

1. Dado que este tribunal ya se ha pronunciado en relación con las disposiciones acusadas en esta ocasión, es preciso analizar si se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional, teniendo en cuenta que este instituto jurídico-procesal constituye una prohibición para volver a conocer y decidir sobre lo ya resuelto, en pro de la seguridad jurídica y la supremacía de la Constitución.

1. De esta manera, la cosa juzgada constitucional puede clasificarse en diferentes tipologías según el objeto de control, el sentido de la decisión previamente adoptada y el alcance de dicho pronunciamiento. Así, se ha sostenido que "hay cosa juzgada formal cuando la nueva demanda recae sobre el mismo texto normativo, o uno formalmente igual; material cuando se demanda una disposición jurídica que, si bien es formalmente distinta, presenta identidad en el contenido; absoluta cuando la primera decisión hubiere agotado cualquier debate constitucional sobre la norma demandada; relativa cuando fuere posible emprender un nuevo examen de constitucionalidad de la disposición juzgada, bajo la perspectiva de nuevas acusaciones; y aparente cuando, a pesar de haber adoptado una decisión de exequibilidad en la parte resolutiva de un pronunciamiento anterior, ésta no encuentra soporte en las consideraciones contenidas en la sentencia."22

1. En esta ocasión, se advierte que en la sentencia C-328 de 2015 la Corte examinó una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º del artículo 102 y el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007. En criterio del entonces demandante, tales normas violaban los artículos 2 y 29 de la Constitución, y 8 de la CADH. El argumento de la acusación se contraía a la afectación de los principios de inmediación y de juez natural y competente por cuanto, al tenor de las disposiciones impugnadas, la Sala dual de decisión en primera instancia del proceso disciplinario contra los abogados había de integrarse con un magistrado distinto al que había adelantado la instrucción del proceso. En opinión del actor de dicha demanda, como tal funcionario no había acompañado la fase de investigación, no conocía desde antes

la controversia ni los cargos debatidos, no había tomado parte en la práctica de pruebas y no estaba al tanto de los alegatos, y por ello carecería de competencia para decidir la causa.

1. A título de problema jurídico, en la mencionada sentencia la Corte se propuso “establecer si las normas acusadas, en cuanto le atribuyen al Magistrado ponente del Consejo Seccional de la Judicatura la competencia para tramitar en primera instancia y hasta la sentencia el proceso disciplinario de los abogados, dejando en cabeza de la Sala respectiva sólo la determinación de proferir el fallo, desconocen la garantía del juez natural, reconocida en el artículo 2º y 29 de la Constitución Política y 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos”23. Al cabo del respectivo análisis, esta corporación declaró exequibles, “por los cargos analizados en esta sentencia”, las disposiciones acusadas, luego de determinar (i) que la competencia para juzgar disciplinariamente a los abogados estaba radicada por mandato constitucional en la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y en las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura; (ii) que la estructura del referido proceso adoptada por el Legislador, conforme a su amplio margen de configuración, no afectaba la participación del disciplinado en el trámite ni lesionaba sus garantías sustanciales y procesales; y, (iii) que el sistema de reparto funcional en virtud del cual el impulso del proceso se deja en cabeza de un sustanciador o ponente para que la decisión sea dictada luego por el respectivo órgano plural competente no interfiere, en manera alguna, con el debido proceso y el principio de inmediación por cuanto se contempla el acceso directo al expediente en cualquier momento por parte los restantes funcionarios que no participaron en la instrucción.

1. Con base en lo anterior, esta Sala constata la configuración de una cosa juzgada constitucional formal y relativa explícita respecto de la referida sentencia C-328 de 2015. En efecto, el aquí demandante dirige su censura contra los incisos 2º del artículo 102 y 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, mismos apartes normativos previamente examinados. Asimismo, coincide al invocar los artículos 29 C.P. y 8 de la CADH como parámetros de control al sustentar la acusación. Sin embargo, se evidencia que en aquel pronunciamiento el juicio adelantado por esta Corte se restringió “a los cargos analizados en esa sentencia”, tal

como se hizo constar expresamente en el respectivo decisum.

1. Así las cosas, puesto que en esta oportunidad se plantea una cuestión que no ha sido objeto de pronunciamiento previo, asociada puntualmente a la presunta vulneración de las garantías judiciales y del debido proceso en su dimensión de derecho a un juez imparcial, no se verifica una identidad de causa, por lo que nada obsta para que se active la competencia constitucional de esta Corte para emitir una decisión de mérito frente al cargo apto propuesto en la demanda.

Integración de la unidad normativa

1. En una de las intervenciones ciudadanas24 se planteó la necesidad de que la Corte proceda a integrar la unidad normativa, con miras a extender el control de constitucionalidad respecto de otras disposiciones de la Ley 1123 de 2007. Se argumentó la supuesta falta de imparcialidad objetiva en el procedimiento disciplinario contra los abogados, que se refleja en otras normas del mismo código que presuntamente guardan cercana relación con las acusadas.

1. Sobre esto, cabe recordar que el carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad implica que el control que efectúa la Corte se ha de circunscribir a las disposiciones legales impugnadas en la demanda, pero que con fundamento en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 esta Corporación ha señalado que la integración por unidad normativa procede en las siguientes hipótesis: “(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional.”25

1. Según adujo el ciudadano solicitante, los apartes del Código Disciplinario del Abogado que, por su supuesta proximidad sustancial con el objeto de esta demanda sería preciso integrar al juicio, son los siguientes: los incisos 1º del artículo 105 y 2º del artículo 106, sobre la determinación de conducencia y pertinencia de las pruebas solicitadas por el disciplinado; el inciso 8º del artículo 105, sobre la fijación de fecha y hora de la audiencia pública de juzgamiento; los incisos 2º del artículo 102 y 3º del artículo 106, sobre la determinación de nulidades sobre sus propias actuaciones y las ocurridas con posterioridad a la audiencia de pruebas y calificación; y, finalmente, el artículo 107, sobre el trámite de la segunda instancia.

1. Como puede apreciarse, se trata de reglas relativas a algunas de las actuaciones que se despliegan en el marco de las etapas que conforman el proceso disciplinario contra los abogados, cuyo impulso corresponde al magistrado sustanciador o ponente, ya en la primera, o en la segunda instancia. Sobre el particular, se advierte que el efecto irradiador de la decisión que adopte esta Corte en relación con los artículos acusados en la demanda, a propósito de la asignación de las competencias de instrucción y juzgamiento en la primera instancia del procedimiento a que se alude, permite que las reglas del trámite, tal como están previstas, se adapten y permitan en lo sucesivo una adecuada conducción del proceso conforme a lo que se determine en esta providencia, sin que ello apareje per se una afectación a nivel de la validez constitucional de las disposiciones cuya integración se reclama, pues no existe entre estas y aquellas una conexión estrecha, a tal punto que amerite su escrutinio conjunto.

1. De acuerdo con lo anterior, la Sala Plena concluye que no es procedente acceder a la solicitud de integración de la unidad normativa formulada, comoquiera que es viable adelantar el control de validez constitucional respecto del contenido de los enunciados normativos demandados, sin que haya lugar a predicar una relación intrínseca directa entre dichos apartes y aquellos otros que pretende cuestionar el interviniente, los cuales, por demás, no aparentan ningún problema de constitucionalidad. Por tanto, es forzoso desestimar la solicitud.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. Le corresponde a la Sala Plena determinar si los enunciados “hasta el momento de dictar sentencia, determinación que se emitirá por la Sala plural respectiva” y “[e]l magistrado ponente dispondrá de cinco (5) días para registrar el proyecto de fallo”, contenidos respectivamente en el inciso 2º del artículo 102 y en el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”, infringen los artículos 29 y 93 de la Constitución Política y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH–, por vulnerar el debido proceso y las garantías judiciales de que son titulares los abogados en ejercicio, en tanto sujetos disciplinables.

1. Para dar respuesta al anterior interrogante, la Sala procederá a efectuar el estudio de las siguientes materias: (i) naturaleza, contenido y alcance de las disposiciones parcialmente acusadas; (ii) la amplia potestad de configuración del Legislador en relación con normas procesales; (iii) la convergencia de funciones de instrucción y juzgamiento en procesos sancionatorios en la jurisprudencia constitucional; y, (iv) el juicio de proporcionalidad. A partir de estos elementos de juicio, finalmente, se examinará la validez constitucional de los preceptos demandados.

A. NATURALEZA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS DISPOSICIONES PARCIALMENTE ACUSADAS

1. La Ley 1123 de 2007, “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”, recoge los principios y las reglas, tanto sustantivas como procedimentales, que rigen la actuación disciplinaria en contra de los abogados en ejercicio de su profesión que, obrando con culpa26, incurran en comportamientos que constituyan faltas que afecten, sin

justificación, los deberes profesionales que están allí tipificados27. Hoy en día, las autoridades encargadas de adelantar esta acción disciplinaria son la Comisión Nacional y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 257A C.P., adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 201528.

1. De acuerdo con el artículo 19 de la citada ley, son sujetos disciplinables de dicho régimen "[l]os abogados en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas así se encuentren excluidos o suspendidos del ejercicio de la profesión y quienes actúen con licencia provisional. Se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio, así como los curadores ad litem. Igualmente, lo serán los abogados que en representación de una firma o asociación de abogados suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título" (se resalta).

1. La vigilancia que ejerce el Estado por medio de esta normatividad sobre el proceder ético de los profesionales del derecho tiene fundamento en los artículos 26 y 95 –numerales 1 y 7– de la Carta Política, y obedece a la importancia que reviste la profesión de la abogacía en razón al impacto social que conlleva, toda vez que "se encuentra íntimamente ligada a la búsqueda de un orden justo y al logro de la convivencia pacífica, en razón a que el abogado es, en gran medida, un vínculo necesario para que el ciudadano acceda a la administración de justicia"29. Como lo ha subrayado la jurisprudencia, "la conducta individual del abogado se encuentra vinculada a la protección del interés general o común, de manera que el ejercicio inadecuado o irresponsable de la profesión, puede proyectarse negativamente sobre la efectividad de diversos derechos fundamentales de terceros, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia, así como también, poner en entre dicho la vigencia de principios constitucionales de interés general, orientadores de la función jurisdiccional, tales como la eficacia, la celeridad y la buena fe"30.

1. Según la exposición de motivos del Proyecto de ley número 91 de 2005 Senado, plasmada en la Gaceta del Congreso No. 592 del 7 de septiembre de 2005 –que luego se convertiría en la Ley 1123 de 2007 objeto de examen–, con la actualización del Código Disciplinario–anteriormente contenido en el Decreto 196 de 1971– se buscó introducir cambios "que apuntan hacia un proceso ágil y expedito, regentado por el principio de oralidad, al tiempo que respetuoso de las garantías fundamentales" (se subraya).

1. A propósito de los ajustes relativos al régimen procedimental, en la exposición de motivos a que se alude se enfatizó en la apremiante necesidad de adoptar medidas para dar un impulso a las acciones disciplinarias dentro del marco del respeto por el debido proceso, con miras a superar los obstáculos que hasta entonces entorpecían y retrasaban el oportuno desenvolvimiento de estos trámites, ocasionando por demás un fenómeno de congestión judicial. En ese sentido, se presentó la siguiente justificación:

«En el libro dedicado al Procedimiento, se plantea un vuelco total al régimen vigente, donde por virtud de los vacíos hoy existentes en el Decreto 196 de 1971, debe acudirse por remisión al procedimiento penal, ocasionando dilaciones y entrabamientos que dificultan el adecuado ejercicio de la acción disciplinaria y generan incertidumbre frente a los sujetos procesales.

1. Bajo esa impronta, el Legislador acogió la estructura de un proceso verbal31 con dos instancias32, la primera de las cuales consta de cuatro fases, a saber:

i. La iniciación33 de la actuación por queja o informe que se presenta ante la Comisión Nacional y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o ante cualquier autoridad pública, momento en el cual el asunto es repartido a un magistrado que se hará cargo de la instrucción y preservará competencia durante la primera instancia hasta el momento en que se dicte sentencia.

i. El trámite preliminar34, oportunidad en la que, previa verificación de la condición de disciplinable del acusado, se da apertura mediante auto al proceso disciplinario, se notifica al encartado, al quejoso y al Ministerio Público, y se cita a audiencia dentro de los 15 días subsiguientes.

i. La audiencia de pruebas y calificación provisional35, en la que se presenta la queja o el informe, el acusado ejerce su defensa frente a la imputación, se practican las pruebas solicitadas por él y aquellas decretadas de oficio, se califica jurídicamente la actuación disponiendo ya su terminación ora la formulación de cargos, se decretan las pruebas solicitadas por los intervinientes y se cita a la siguiente audiencia dentro de los veinte días siguientes.

i. La audiencia de juzgamiento36, en la cual se practican las pruebas decretadas con anterioridad, se expresan los alegatos del Ministerio Público, el disciplinable y su defensor, se caracterizan definitivamente los cargos, y se otorga un plazo de cinco días para que el magistrado ponente registre el respectivo proyecto de decisión y otros cinco días para que la Sala –de la cual hace parte el mismo sustanciador– profiera la sentencia de primera instancia. Para el trámite de segunda instancia, por su parte, se prevé que el magistrado ponente registre proyecto en un lapso de veinte días y otros diez días para que la Sala resuelva, a menos que previamente se estime necesario decretar pruebas de oficio, caso en el cual se evacuarán en un término no mayor a quince días37.

1. Puntualmente, los artículos 102 y 106 cuestionados en esta oportunidad se hallan insertos en el Libro III, Título III, del mencionado Código Disciplinario –parte procedimental–, y regulan, por un lado, lo relativo a la iniciación de la actuación disciplinaria, y por otro, lo referente al juzgamiento en primera instancia. Es al tenor de las referidas disposiciones que se establece que, en el marco de la acción disciplinaria que se adelante contra los abogados en ejercicio,

el magistrado al que corresponda por reparto la queja o informe llevará a cabo la instrucción a lo largo de la primera instancia hasta el momento en que se profiera sentencia por la Sala plural respectiva, mismo funcionario que registrará el proyecto de fallo dentro de un término de cinco días.

1. De lo expuesto se colige que los artículos parcialmente censurados en esta oportunidad son normas de carácter procesal disciplinario, dirigidas a regular la investigación y eventual juzgamiento por parte de una autoridad jurisdiccional con ocasión del incumplimiento de los deberes profesionales de los profesionales del derecho. Lo anterior, al amparo del actual Código Disciplinario del Abogado, el cual fue expedido por el Legislador con el explícito objetivo de "ponerse a tono con el actual orden constitucional"38 e imprimir celeridad y eficacia a los procedimientos mediante una actuación ágil, expedita y respetuosa del debido proceso.

A. LA AMPLIA POTESTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN RELACIÓN CON NORMAS PROCESALES. Reiteración de jurisprudencia

1. De acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, dentro de las funciones del Congreso de la República se hallan comprendidas las facultades de hacer, reformar y derogar las leyes, así como de expedir códigos en todos los ramos. A partir de dicha cláusula superior, esta corporación ha reiterado que el Legislador goza de una amplia libertad de configuración a la hora de establecer las reglas adjetivas que definen y regulan los procedimientos legales, tanto judiciales como administrativos, para el ejercicio de los derechos de las personas39.

1. Este margen de configuración legislativa en materia procesal "le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia

(artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho”40.

1. La amplia potestad de configuración en cabeza del Legislador se patenta, según se ha señalado en la jurisprudencia constitucional, en la facultad de “(…) (i) fijar nuevos procedimientos, (ii) determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, (iii) eliminar etapas procesales, (iv) establecer las formalidades que se deben cumplir, (v) disponer el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad, (vi) consagrar el sistema de publicidad de las actuaciones, (vii) establecer la forma de vinculación al proceso, (viii) fijar los medios de convicción de la actividad judicial, (ix) definir los recursos para controvertir lo decidido y, en general, (x) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes”41. Inclusive, este tribunal ha reconocido que, en este ámbito, el Legislador cuenta con la potestad de privilegiar determinados modelos de procedimiento, y hasta de prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos42.

1. Puntualmente, a propósito de la determinación de la competencia de la autoridad que conoce de un asunto, en tanto aspecto procedimental que se conecta directamente con la garantía de juez natural, esta Corte ha resaltado que “la competencia de los jueces y magistrados es un asunto que corresponde definir a la ley, a menos que aquella haya sido fijada directamente por la Constitución Política, caso en el cual la facultad de regulación legal se dirige a determinar y desarrollar los aspectos específicos de esa competencia, la manera como debe ser ejercida por la autoridad respectiva y, en general, todos los demás elementos del procedimiento que permiten la activación y ejercicio de la competencia.”43

1. Ahora bien, aunque al Congreso de la República le haya sido deferida por la Carta Política dicha potestad de configuración normativa, tal atribución se encuentra sujeta a los precisos límites que la misma Constitución. En este sentido, la Corte ha identificado cuatro categorías dentro de las cuales la actuación del Legislador puede desplegarse en concordancia con los postulados fijados en la norma superior.

1. El primer límite a la amplia potestad de configuración legislativa en materia de normas procesales tiene que ver con la debida observancia del principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 4 superior, y se traduce en que el Legislador no está autorizado para alterar materias procesales que se hallen directamente reguladas en la Constitución.

1. El segundo límite tiene como fundamento los artículos 2 y 228 constitucional y consiste en que el Legislador debe respetar los principios y fines esenciales del Estado, lo que implica que los procedimientos no son fines en sí mismos sino que han de operar como instrumentos para garantizar los derechos y libertades de las personas y para materializar el derecho sustancial, dotando de eficacia a principios como la independencia y autonomía judicial, el acceso efectivo a la administración de justicia y la publicidad de las actuaciones44.

1. El tercer límite se circunscribe a que, al determinar las formas de cada juicio, el Legislador debe atender a un criterio de razón suficiente, de tal suerte que mediante ellas se persiga el cumplimiento de un fin constitucionalmente válido, a través de un mecanismo que se muestre adecuado y necesario para el cumplimiento de dicho objetivo y que, al mismo tiempo, no afecte de forma desproporcionada un derecho, fin o valor constitucional45.

1. Y por último, como cuarto límite, se tiene que, conforme a los artículos 29, 209 y 228 de la Carta, al dictar las normas procesales el Congreso debe asegurar que los principios inherentes al debido proceso y al acceso a la justicia, esto es, legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial, así como los de celeridad, igualdad de trato y dignidad humana, se proyecten en los trámites judiciales y administrativos.

1. De lo expuesto se concluye que el ordenamiento superior le otorga al Legislador una amplia potestad de configuración en lo que atañe a establecer las normas que rigen los procedimientos por conducto de los cuales se hacen efectivos los derechos, no obstante que el ejercicio de dicha potestad debe observar los límites trazados por la propia Constitución, que se contraen a (i) la imposibilidad de modificar las reglas procesales prescritas directamente en el texto constitucional; (ii) el debido respeto por los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y, (iv) la realización de las garantías asociadas al debido proceso y al acceso a la justicia.

A. LA CONVERGENCIA DE FUNCIONES DE INSTRUCCIÓN Y JUZGAMIENTO EN PROCESOS SANCIONATORIOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. La separación de las funciones de instrucción y juzgamiento al interior de procesos sancionatorios, de cara al principio de imparcialidad del juez, ha sido abordada por esta corporación en diversos pronunciamientos de control abstracto de constitucionalidad en relación con disposiciones legales insertas en diferentes ordenamientos procesales.

1. En la sentencia C-545 de 2008 este tribunal estudió una demanda dirigida contra el artículo 533 (parcial) de la Ley 906 de 2004, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, a cuyo tenor los juicios penales contra los altos dignatarios con fuero constitucional –conforme al numeral 3 del artículo 235 C.P.– se continuarían tramitando bajo el modelo procedimental anterior contemplado en la Ley 600 de 200046. En criterio de los entonces demandantes, atentaba contra el principio de igualdad (artículo 13 C.P.) el hecho de que, una vez instaurado el sistema penal acusatorio en el país, se sometiera a un trato diferente a los citados servidores públicos al preservar respecto de ellos un juzgamiento de corte inquisitivo.

1. Al realizar el análisis de mérito, la Corte reafirmó la validez constitucional del tratamiento especial que reciben los aforados en comparación con el resto de los ciudadanos sometidos a un juicio penal y, por tanto, descartó la violación del principio de igualdad. No obstante, señaló que, “por evolución doctrinal”47, de acuerdo con los instrumentos internacionales y el derecho comparado, el debido proceso suponía el derecho a ser juzgado por un juez imparcial, y que la tendencia hacia ampliar la imparcialidad objetiva apuntaba a la separación entre las funciones de investigación y juzgamiento dentro de los miembros de la corporación competente para enjuiciar a los altos funcionarios del Estado. En palabras de la Corte:

«[L]o que se busca con la amplificación de la imparcialidad también hacia su acepción objetiva es, en un cambio meramente procedimental, evitar que el funcionario que acopió los elementos necesarios en el adelantamiento de una actuación, que le llevó verbi gratia a proferir una resolución de acusación, – como en el presente evento correspondería según el procedimiento instituido en la Ley 600 de 2000 (que por cierto sigue y seguirá rigiendo durante bastante tiempo en acciones penales que cursen contra procesados distintos a los Congresistas, por delitos perpetrados antes de empezar los años 2005, 2006, 2007 y 2008, según el Distrito Judicial del acaecimiento) -, al haber estado en contacto con las fuentes de las cuales procede su convicción, la mantenga, entendiblemente ligado por preconceptos que para él han resultado sólidos.

Esto se evita, según se ha asumido doctrinalmente y en creciente número de legislaciones, con la separación funcional entre la instrucción y el juzgamiento, de forma que la convicción que el investigador se haya formado previamente no se imponga en las decisiones que se adopten en el juicio, al quedar éstas a cargo de un servidor judicial distinto e independiente de aquél, con lo cual, también y especialmente, el sujeto pasivo de la acción penal superará la prevención de que su causa siga encaminada hacia tal o cual determinación final.»48

1. Bajo esa lógica, se concluyó que, si bien la competencia de la Corte Suprema de Justicia para llevar a cabo tanto la instrucción como el juzgamiento de quienes ostentan la calidad de aforados emana directamente de la Constitución, el Legislador debía atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de configurar el procedimiento aplicable a esas

acciones penales, asegurando al efecto un juez imparcial acorde con la dinámica creciente del derecho, esto es, garantizando “que durante el juicio no actúe ninguno de los magistrados o funcionarios a cargo de la instrucción, que en lo atinente a hechos futuros será encomendada a una sala, cuerpo, sección o funcionario distinto, vinculado a esa misma corporación, que posteriormente no podrá intervenir en el juzgamiento, si a éste hubiere lugar”49. Por consiguiente, la Corte declaró exequible el precepto acusado “en el entendido de que el legislador debe separar, dentro de la misma Corte Suprema de Justicia, las funciones de investigación y juzgamiento de los miembros del Congreso (…)”.

1. Posteriormente, en la sentencia C-762 de 2009 se examinó la constitucionalidad de los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981, “por la cual se dictan normas en materia de ética médica”, relativos al procedimiento disciplinario ético-profesional. En virtud de las disposiciones demandadas, el tribunal de ética médica estudia y evalúa el informe de conclusiones respectivo para determinar si existe o no mérito para formular cargos por violación a la ética médica y, después de practicada la diligencia de descargos, el mismo tribunal debe pronunciarse de fondo50. Para el allí promotor de la acción pública de inconstitucionalidad, los argumentos sentados por la Corte en la sentencia C-545 de 2008 eran aplicables a los procesos que se adelantan ante los tribunales de ética médica, y por consiguiente se vulneraba el debido proceso (artículo 29 C.P.) en su dimensión de derecho a un juez imparcial, al otorgar a una misma autoridad facultades tanto de instrucción como de juzgamiento.

1. La Corte sostuvo que, si bien en un inicio la jurisprudencia constitucional había reconocido una identidad de exigencias y garantías entre los diversos regímenes sancionatorios –v.gr. penal y disciplinario–51, “esta primera aproximación no significó que la jurisprudencia constitucional siguiera como línea hermenéutica el entender que las formas concretas con que se hace efectivo el debido proceso, tuvieren que ser idénticas o con similitudes estrechas entre etapas, términos, exigencias funcionales y competenciales, y en general que los requisitos formales y materiales de cada procedimiento sancionatorio no pudieran tener diferencias. Al contrario, de manera sostenida la Corte constitucional ha establecido que en

cada régimen, según las particularidades de cada una de las modalidades sancionatorias que difieren en cuanto a sus intereses, sujetos involucrados, sanciones y efectos jurídicos sobre la comunidad, el legislador y las autoridades con poder de reglamentación o desarrollo normativo, podrá fijar los requisitos puntuales de cada procedimiento.”52 Por lo tanto –se subrayó–, dadas las particularidades entre el derecho penal y el derecho disciplinario, “es enteramente razonable que existan diferencias en la forma de concebir y ordenar el debido proceso en uno y otro regímenes”53.

1. En relación con la imparcialidad objetiva como parte del derecho al debido proceso, esta corporación anotó que implicaba la garantía de que el funcionario competente obre como un tercero neutral frente al investigado, los hechos objeto de análisis y la causa misma, y que además esté exento de prejuicios que afecten su ánimo y su sana crítica. Sin embargo, se resaltó que se trata de una garantía que en el ámbito del poder disciplinario no está sujeta a requisitos formales fijos no previstos en la ley, de tal suerte que su efectividad no está ligada una forma predeterminada más allá de la estricta observancia de las reglas sustanciales y procedimentales previstas para estos juicios, incluidas las circunstancias de impedimento y recusación.

1. Al valorar la censura contra la norma, la Corte precisó que la interpretación del actor “por la cual debe extenderse al procedimiento disciplinario de los médicos, la fisonomía y estructura del proceso penal en comento, no es de recibo, sin que con ello el médico investigado deje de tener un ‘juez imparcial’”54 (se subraya). En criterio de la Sala Plena,

Y si se presenta alguna circunstancia que pudiera afectar la imparcialidad de cualquiera de los miembros del tribunal, por ejemplo cuando en la actuación del galeno que se evalúa disciplinariamente hubiese participado o intervenido también como profesional de la medicina alguno de aquellos, nada obsta para que se declare impedido o sea recusado según las normas del Código de procedimiento penal (artículo 56) que se aplican por remisión expresa (artículo 82 de la Ley 23 de 1981). Porque en tal circunstancia, bien podría existir una predisposición subjetiva u objetiva en contra o a favor de la persona o actuación del investigado.»55

1. Aunado a lo anterior, manifestó la Corte que la decisión sancionatoria puede ser recurrida en vía gubernativa, y en caso de suspensión puede apelarse ante el tribunal nacional, el único con la facultad de imponer la sanción más grave consistente en la suspensión por cinco años, que a su vez es susceptible de apelación ante el Ministerio de Salud, y en todo caso la sanción definitiva puede ser revisada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Además de ello –añadió la Sala–, el régimen disciplinario de los médicos resultaba ventajoso en comparación con el régimen disciplinario de los servidores públicos contemplado en la entonces vigente Ley 734 de 2002, comoquiera que conforme a esta última todas las funciones de investigación, acusación y juzgamiento recaían en un solo funcionario –sin que por ello resultara inconstitucional–, mientras que para el caso de los médicos el Legislador quiso introducir una relativa separación funcional al entregar la función de instrucción a un miembro del tribunal de ética médica para que, luego, fuera el tribunal como órgano plural el que decidiera en torno a la formulación de los cargos y la imposición de la sanción. Bajo esa perspectiva, la Corte concluyó que no se constataba la infracción constitucional alegada en la demanda y declaró la exequibilidad de los preceptos demandados.

1. Posteriormente, en la sentencia C-450 de 2015, la Corte se ocupó de una demanda contra los artículos 111 –numeral 7– y 249 –inciso 1°– de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, conforme a los cuales se fijó en cabeza de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la función de conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas así como del recurso de revisión, sin que para el efecto puedan ser recusados, ni declararse impedidos, ni ser excluidos los magistrados que en su momento hubiesen participado de la adopción del fallo recurrido56. En esa ocasión, el actor manifestó que se transgredía el principio de imparcialidad objetiva y con ello el derecho al debido proceso (artículo 29 C.P.) y los tratados internacionales sobre derechos humanos (artículo 93 C.P.) al permitirse que los consejeros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado participen en la resolución de los recursos de revisión y extraordinarios especiales de revisión en relación con decisiones en las que previamente han participado. En opinión del ciudadano, lo anterior significaba que los citados funcionarios

podían actuar a la vez como juez y parte.

1. Tras caracterizar el principio de imparcialidad con base en las normas del derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional como la “garantía que el funcionario judicial encargado decida ‘con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas’”, y referirse a la interpretación de la causal de impedimento o recusación consistente en que el juez haya conocido del proceso o realizado cualquier actuación en una instancia anterior y a la naturaleza y objeto del recurso de revisión, este tribunal evaluó la validez del artículo 249 de la Ley 1437 de 2011 parcialmente acusado. Afirmó que se encontraba dentro de la amplia potestad de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales y administrativos la posibilidad de regular las causales de impedimento y recusación. Enfatizó que el recurso de revisión no era una continuación del proceso dentro del cual se había proferido el fallo objeto recurrido, por lo cual la cuestión jurídica que se resolvía en esa instancia era distinta, y añadió que el solo hecho de que el juez haya adoptado decisiones antes del juicio no comprometía su independencia ni autonomía judicial. Además, recalcó que, aunque no existiera una exclusión automática de los magistrados que habían dictado la providencia objeto de recurso, subsistía la posibilidad de invocar las causales legales de impedimento para salvaguardar la imparcialidad.

1. En relación con el reproche enfilado contra el artículo 111 de la misma codificación, la Corte señaló que “[e]l hecho de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sea la competente, no sólo para tramitar en única instancia el proceso de pérdida de investidura sino también para conocer del recurso extraordinario especial de revisión que procede contra estas sentencias, no afecta per se la imparcialidad de los magistrados que profirieron la providencia impugnada”. Lo anterior, puesto que al resolver sobre el recurso extraordinario se resuelve una materia jurídica diferente y, de todas formas, subsiste la posibilidad de fundar en otras causales eventuales manifestaciones de impedimento, teniendo en cuenta que el deber de imparcialidad de los funcionarios se predica inclusive en los supuestos que no están expresamente incluidos dentro de las causales de impedimento o recusación, y que

su acción está amparada por los principio de presunción de legalidad y buena fe.

1. En vista de lo anterior, la Corte determinó que los enunciados legales cuestionados son exequibles, luego de indicar que

«Es razonable que el legislador tal y como lo establecía el anterior Código Contencioso Administrativo, hubiese decidido consagrar en estos mismos términos, en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la regla, según la cual, los magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no pueden desprenderse de la función jurisdiccional, oponiendo como razón el haber conocido el proceso de pérdida de investidura porque (i) esta circunstancia está presente en todos los Consejeros, al tratarse de un proceso cuya competencia está adscrita a la Sala Plena en única instancia y (ii) la naturaleza del recurso extraordinario especial de revisión, sus causales, son ajenas a lo ya debatido. Por tanto, al igual que lo presentan varios de los intervinientes, se trata de un nuevo proceso del que se tiene conocimiento por primera vez, tan es así, que requiere una nueva demanda en la que incluso se pueden solicitar pruebas. En consecuencia, no se encuentra en riesgo la imparcialidad judicial.

Además, para asegurar el principio de imparcialidad tienen plena vigencia las demás causales de impedimento y recusación, y en esa medida, no puede entenderse que el haber actuado en el proceso en sede de instancia pueda eximir a los jueces de su función de administrar justicia, cuando el asunto puesto a su consideración mediante el recurso extraordinario trata del planteamiento de circunstancias ajenas al fondo del asunto.»

1. De lo expuesto se desprende que la jurisprudencia de esta corporación ha dado un tratamiento heterogéneo a la cuestión de la convergencia de las funciones de instrucción y juzgamiento en procesos sancionatorios. Aunque es claro que se ha establecido que la separación de dichas competencias es aplicable en el ámbito del proceso penal –particularmente respecto de los aforados sometidos al procedimiento previsto en la Ley 600 de 2000–, la Corte no ha sido enfática en resaltar lo propio en relación con otros tipos de procedimiento punitivo –como el proceso disciplinario que se sigue ante los tribunales de

ética médica y el trámite del recurso extraordinario de revisión en casos de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado–. Frente a estos otros procesos sancionatorios, si bien se ha reafirmado la relevancia constitucional del principio de imparcialidad como expresión del debido proceso, se ha señalado que el mismo no sufre mengua alguna si el Legislador opta por regular la materia de otras maneras conforme a su amplia potestad de configuración.

A. METODOLOGÍA DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD. Reiteración de jurisprudencia

1. La metodología del juicio de proporcionalidad ha sido implementada por la Corte Constitucional como una herramienta de análisis encaminada a establecer la compatibilidad entre ciertas medidas que pueden implicar la restricción de un derecho y la Constitución57. En el desarrollo de esta metodología, cuidadosa del equilibrio institucional que propugna la Carta Política, esta corporación ha señalado que "el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De proceder así las competencias de los diferentes órganos del Estado, así como las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas gravemente" 58.

1. Así pues, en la jurisprudencia de este tribunal se han identificado tres niveles de escrutinio que permiten evaluar con mayor o menor rigor la validez constitucional de una determinada disposición legislativa a partir de la aplicación del juicio de proporcionalidad, teniendo en cuenta para el efecto la naturaleza de la medida y el ámbito de configuración que se le reconoce al Congreso de la República respecto de la materia en cuestión: la intensidad del juicio será más flexible cuando se trate de medidas en las que el Legislador cuenta con una amplia potestad de configuración, como sucede por ejemplo en relación con regulaciones tributarias y procesales, y será más severo si se advierte que de por medio se encuentran en juego derechos fundamentales o criterios sospechosos de discriminación59

1. En ese orden de ideas, se ha explicado que, según las circunstancias dadas, el juicio de proporcionalidad puede ser de intensidad leve, intermedia o estricto:

«[E]n el juicio de intensidad leve, el fin que busca la norma no puede estar constitucionalmente prohibido, y el medio para lograr tal fin debe ser adecuado o idóneo para su consecución. En un juicio de intensidad intermedia, el análisis es un poco más riguroso: no basta con que el fin no esté prohibido constitucionalmente, también debe ser importante y efectivamente conducente para lograr el objetivo trazado por la norma. Por último, en un análisis estricto, el fin no solo no debe estar constitucionalmente prohibido, sino que este debe ser imperioso, conducente y necesario para lograr el objetivo que la norma persigue.»60

1. En suma, el juicio de proporcionalidad ha venido operando en el razonamiento de la Corte como un recurso metodológico que permite resolver una tensión de orden constitucional mediante el balance –más o menos riguroso, según el caso– entre las medidas legislativas examinadas y los valores, principios y derechos consagrados en la Carta Política.

A. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

1. A partir de los elementos de juicio que brindan las anteriores consideraciones, pasa ahora la Sala Plena a ocuparse de resolver el problema jurídico formulado con ocasión de la presente demanda de inconstitucionalidad, esto es, si los enunciados objeto de reproche, contenidos en el inciso 2º del artículo 102 y en el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, infringen los artículos 29 y 93 de la Constitución Política y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH–, por vulnerar el debido proceso y las garantías judiciales de que son titulares los abogados en ejercicio, en tanto sujetos disciplinables.

1. De acuerdo con la caracterización de la naturaleza de las normas examinadas presentada en precedencia, se reitera que se trata de disposiciones de carácter procesal disciplinario aplicables en el marco del enjuiciamiento a los abogados en ejercicio de la profesión con ocasión del incumplimiento de los deberes que, en cuanto tales, legalmente les corresponde observar.

1. En vista de lo anterior, es preciso acudir al juicio de proporcionalidad de intensidad leve con el fin de evaluar la compatibilidad entre los artículos cuestionados y el ordenamiento superior, comoquiera que la regulación de los procedimientos es, precisamente, una materia respecto de la cual el Legislador goza de una amplia potestad de configuración, al tenor de lo preceptuado en el artículo 150 superior. Como ha sostenido la jurisprudencia de este tribunal, en la aplicación de esta metodología corresponde verificar, por una parte, que el fin que busca la norma no esté prohibido por la Constitución y, por otra, que el medio elegido por el Legislador para alcanzar tal fin resulte adecuado o idóneo para su consecución.

1. Así, la Sala observa que, en primer lugar, al autorizar la convergencia de las funciones de instrucción y de juzgamiento en un mismo funcionario dentro del régimen disciplinario contemplado en la Ley 1123 de 2007, el Congreso de la República se propuso –tal como se anotó ut supra– propiciar que estos procesos se lleven a cabo de manera ágil, expedita y respetuosa del debido proceso y, por esa vía, recuperar el papel del juez como director del proceso y garante de una pronta y cumplida administración de justicia. De esta manera, las disposiciones demandadas buscan superar las dificultades a nivel normativo que generaban dilaciones y parálisis en los procesos disciplinarios. Se constata, pues, por esta Sala Plena que los enunciados acusados persiguen un fin no prohibido en la Carta Político, dado que la finalidad se encuentra asociada directamente a la necesidad de asegurar la celeridad y la eficacia en el trámite de estas investigaciones, así como de contribuir a solventar la problemática de congestión judicial en este ámbito.

1. En segundo lugar, la Sala advierte que el medio elegido por el Legislador para la

consecución del fin descrito tampoco está proscrito por la Constitución y es adecuado para lograr el propósito perseguido. En efecto, por una parte, en ningún momento la ley altera lo definido en la Carta Política en cuanto al órgano competente para adelantar estos procesos (inciso 5º del artículo 257A C.P.) y, por otra, al permitirse que el magistrado a cargo de la investigación y calificación de la conducta del abogado tome parte en el fallo -como se señaló- se propende hacia la implementación de un mecanismo que, con plena observancia de las garantías procesales, favorece el ágil y correcto impulso del procedimiento disciplinario por parte de dicho funcionario sustanciador en la primera instancia, defiriéndose en todo caso la decisión de fondo a una sala plural.

1. De lo anterior se desprende que, a la luz de un juicio de proporcionalidad de intensidad débil, no cabe predicar infracción constitucional alguna derivada de la convergencia de funciones de instrucción y juzgamiento a que se refieren el inciso 2º del artículo 102 y el inciso 4º del artículo 106 del Código Disciplinario del Abogado.

1. Por lo demás, la Corte Constitucional reafirma que la garantía de imparcialidad constituye un elemento axial del debido proceso y de la recta administración de justicia. Tal como de vieja data lo ha señalado la jurisprudencia de esta corporación, "[s]e trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial"61. Ahora bien, de cara al asunto bajo estudio, es preciso subrayar que el núcleo esencial de dicha garantía de imparcialidad no resulta afectado en su dimensión objetiva por el simple hecho de que en un mismo funcionario concurran funciones de instrucción y juzgamiento en el contexto de un procedimiento disciplinario, como el que ocupa ahora la atención de la Corte.

1. Contrario a la opinión del demandante y de un sector de los intervinientes en el presente trámite, para quienes la escisión de las mencionadas competencias se alza como un imperativo absoluto emanado de los derechos al debido proceso y a las garantías judiciales, esta Sala Plena evidencia, con fundamento en la doctrina constitucional sentada en

pronunciamientos anteriores, que la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento sólo se ha constitucionalizado en relación con el procedimiento penal –por “evolución doctrinal” y puntualmente en lo atinente al enjuiciamiento de aforados–62, mientras que en otros ámbitos sancionatorios se ha descartado la vulneración del principio de imparcialidad al plantearse tal cuestión. De esta manera, para la Corte no erosiona esta dimensión del debido proceso el que una misma autoridad asuma la investigación y posteriormente el juzgamiento de la falta disciplinaria63, ni que no se prevea la exclusión automática de los funcionarios que han adoptado decisiones de índole sancionatoria antes del juicio en revisión64. En uno y otro caso se ha concluido que la imparcialidad objetiva no sufre mengua alguna si el Legislador no dispone una separación como la pretendida en la demanda.

1. En efecto, la Corte ha considerado razonable que la ley establezca diferencias entre la regulación de los procedimientos penales y la de los procedimientos disciplinarios –aunque en ambos se trate de regímenes sancionatorios–65, por lo que los postulados y reglas de los primeros no son forzosamente extrapolables a los segundos de manera idéntica, sin que ello riña con el debido proceso.

1. A su vez, como también lo ha enfatizado este tribunal, el principio de imparcialidad objetiva no se circunscribe de forma exclusiva en un determinado modelo procesal, de suerte que es posible mantener los rasgos inquisitivos del procedimiento que no violen el núcleo esencial de las garantías básicas del debido proceso; aunado ello a que en cualquier evento en que el juez disciplinario llegue a ver comprometido su criterio por preconceptos, predisposiciones, etc., el ordenamiento jurídico consagra los impedimentos y las recusaciones como mecanismos para asegurar que, de configurarse ciertos supuestos legales, tal operador sea apartado del conocimiento y de la decisión sobre la causa66.

1. Igualmente, es preciso anotar respecto de la alegada violación de las garantías judiciales amparadas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, argumento éste soportado por el demandante en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos en el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia, que en dicho pronunciamiento se resolvió sobre una cuestión fáctica y jurídicamente distinta a la abordada en esta ocasión67, de suerte que la regla de decisión que se extrae de dicha sentencia resulta sustantivamente ajena al problema jurídico que ahora se examina y, por lo tanto, no constituye un precedente frente al presente asunto.

1. Con fundamento en lo expuesto, concluye esta Sala que los enunciados legales demandados, contenidos en el inciso 2º del artículo 102 y en el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, al permitir la concurrencia de funciones de instrucción y juzgamiento en cabeza del magistrado sustanciador de la primera instancia del proceso disciplinario que se sigue contra los abogados en ejercicio de la profesión, no implican una vulneración del principio de imparcialidad, en su dimensión objetiva, como expresión del debido proceso y las garantías judiciales de que son titulares los profesionales del derecho en tanto sujetos disciplinables, a la luz de los artículos 29 y 93 de la Constitución Política y 8.1 de la CADH.

1. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte estima pertinente señalar que el Congreso de la República, en ejercicio de su amplia potestad de configuración legislativa que le confiere el artículo 150 C.P. en relación con el diseño de los procedimientos, conserva la facultad de introducir o no modificaciones dentro del proceso sancionatorio a que se alude, y en ese sentido puede –si lo considera– extender en un futuro la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento con el propósito de ampliar la garantía del debido proceso en el seno de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. La Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad contra dos disposiciones del Código Disciplinario del Abogado, en virtud de las cuales se establece que, en el marco de la actuación disciplinaria que se adelante contra los abogados en ejercicio, el magistrado al que

corresponda por reparto la queja o informe llevará a cabo la instrucción a lo largo de la primera instancia hasta el momento en que se profiera sentencia por la Sala plural respectiva, mismo funcionario que registrará el proyecto de fallo dentro de un término de cinco días.

1. El promotor de la acción formuló dos cargos en la demanda. En primer lugar, alegó la violación del artículo 8.1 de la CADH en concordancia con los artículos 29 y 93 de la Constitución Política, esgrimiendo al efecto que las normas acusadas desconocen las garantías judiciales y el derecho a un juez imparcial, en la medida en que permiten que el operador que se hizo cargo de la instrucción y calificación de la falta disciplinaria sea el mismo que funge como ponente en la fase de juzgamiento. En segundo lugar, el demandante alegó la vulneración del artículo 13 superior, debido a que, en su criterio, las disposiciones objeto de censura lesionan el derecho a la igualdad, toda vez que la división de las facultades de instrucción y juzgamiento solo aplica actualmente para el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados públicos, mas no para los procesos disciplinarios contra los abogados en ejercicio de su profesión.

1. Como cuestiones previas, la Sala Plena examinó la aptitud sustantiva de la demanda, evaluó la configuración del fenómeno de cosa juzgada, y se pronunció respecto de una solicitud de integración de la unidad normativa. En cuanto a lo primero, determinó que era admisible el cargo relativo al desconocimiento de la garantía de juez disciplinario imparcial como parte del debido proceso, pero no así el cargo asociado a la afectación del derecho a la igualdad, el cual encontró inepto por falta de especificidad y suficiencia en la carga argumentativa que debía satisfacer el ciudadano demandante. Seguidamente, se advirtió la configuración de una cosa juzgada constitucional formal y relativa explícita respecto de la sentencia C-328 de 2015, lo cual no obsta para llevar a cabo el juicio de validez constitucional propuesto por cuanto en esta oportunidad se plantea un cargo que no ha sido objeto de pronunciamiento previo. Como último aspecto preliminar, se estableció que no es procedente acceder a la solicitud de integración de la unidad normativa planteada por uno de los intervinientes.

1. Al emprender el análisis de mérito, la Corte aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad débil, teniendo en cuenta la naturaleza de los preceptos acusados, en tanto están insertos en la regulación del procedimiento disciplinario para los abogados en ejercicio de su profesión. Respecto de esta materia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Legislador goza de una amplia potestad de configuración, atendiendo lo dispuesto en los artículos 150 y 257A de la Constitución.

1. Bajo esta metodología, se determinó que las normas procedimentales cuestionadas, al dejar en cabeza de un mismo funcionario competencias de instrucción y de juzgamiento de las conductas de los abogados en ejercicio de la profesión, persiguen un fin no prohibido, asociado a la necesidad de asegurar la celeridad y la eficacia en el trámite de estas investigaciones disciplinarias de la profesión, así como de contribuir a solventar la problemática de congestión judicial en este ámbito. Asimismo, se estableció que el medio elegido por el Legislador para la consecución del mencionado fin tampoco está proscrito por la Constitución y, adicionalmente, es adecuado para lograr el propósito perseguido. En efecto, se trata de la implementación de un mecanismo que, con plena observancia de las garantías del debido proceso, favorece el ágil y correcto impulso del procedimiento disciplinario de los abogados en ejercicio por parte del magistrado sustanciador en primera instancia, defiriendo la decisión de fondo a una sala plural.

1. La Corte enfatizó que la garantía de imparcialidad, como elemento axial del debido proceso, no resulta afectada en su dimensión objetiva por el simple hecho de que en un mismo funcionario concurran funciones de instrucción y juzgamiento, tal como se ha constatado en pronunciamientos anteriores en los que se ha planteado la misma cuestión. Para la Corte es posible mantener los rasgos inquisitivos que no violen el núcleo esencial de las garantías básicas del debido proceso, aunado a que la separación de funciones de investigación y juzgamiento no es la única forma de garantizar la imparcialidad objetiva en procesos sancionatorios en contra de abogados en ejercicio.

1. También se señaló que el Legislador, conforme a la amplia potestad de configuración que le confiere la Carta Política en la materia, conserva la facultad de introducir o no modificaciones dentro del procedimiento sancionatorio a que se alude. En consecuencia, el Congreso de la República podría en un futuro, con el propósito de ampliar la garantía del debido proceso para examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de la profesión, establecer la separación entre funciones de instrucción y juzgamiento en el seno de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados en esta sentencia, los enunciados “hasta el momento de dictar sentencia, determinación que se emitirá por la Sala plural respectiva” y “[e]l magistrado ponente dispondrá de cinco (5) días para registrar el proyecto de fallo”, contenidos respectivamente en el inciso 2º del artículo 102 y en el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con Salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO CONJUNTO

DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA

Y EL MAGISTRADO JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

A LA SENTENCIA C-440/22

M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Síntesis: el entendimiento armonizado del parámetro de control del artículo 29 constitucional conllevaba a la necesaria separación de las etapas de investigación y de juzgamiento disciplinario, para otorgar plenamente la garantía de imparcialidad objetiva del juez, la cual era necesario acentuar y debía alcanzar el estándar más alto posible, al tratarse de un proceso de naturaleza jurisdiccional disciplinaria contra los abogados en ejercicio de la profesión.

1. Para ello presentó dos cargos: (i) violación del artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en concordancia con los artículos 29 y 93 de la Constitución Política, dado que las normas acusadas permiten que el operador disciplinario que intervino en la investigación y que califica jurídicamente la presunta falta disciplinaria cometida por el abogado, sea el mismo que actúa en la fase de juzgamiento recolectando pruebas, elaborando el proyecto de sentencia de primera instancia e interviniendo en su aprobación; y, (ii) vulneración del derecho a la igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución, por cuanto la división de las facultades de instrucción y juzgamiento solo aplica para el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados públicos, mas no para los procesos disciplinarios que se adelantan contra los abogados. En criterio del actor, esa distinción comporta una “regulación odiosa y discriminatoria.”

1. La Sala Plena, por mayoría, consideró que solo el primer cargo relacionado con la garantía

del juez disciplinario imparcial como parte del debido proceso, era apto sustantivamente. Al emprender el análisis de mérito, aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad débil, por cuanto el Legislador goza de una amplia potestad de configuración. Con base en ello, concluyó que los preceptos censurados (i) al dejar en cabeza del mismo funcionario competencias de instrucción y de juzgamiento de las conductas de los abogados en ejercicio de la profesión, persiguen un fin no prohibido, cual es el asegurar la celeridad y la eficacia en el trámite de estas investigaciones disciplinarias, así como contribuir a solucionar la congestión judicial en ese ámbito; y, (ii) el medio escogido por el Legislador no está proscrito por la Constitución y es adecuado porque, con plena observancia del debido proceso, favorece el ágil y correcto impulso de ese proceso disciplinario por parte del magistrado sustanciador de primera instancia, defiriendo la decisión de fondo a una sala plural. Con base en lo anterior, precisó que la garantía de imparcialidad en su dimensión objetiva no se comprometía por el simple hecho de que en un mismo funcionario concurran las funciones de instrucción y de juzgamiento.

Razones del disenso

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la Sala Plena, a continuación presentamos las razones que nos separan de la posición mayoritaria que fue fijada en la Sentencia C-440 de 2022. En nuestro criterio, las normas acusadas debieron declararse exequibles bajo el entendido que el magistrado que adelanta la audiencia de investigación y formula los cargos disciplinarios, no puede participar en la audiencia de juzgamiento, en la elaboración del proyecto de sentencia, ni en la Sala plural de decisión. Lo anterior lo justificamos en los siguientes planteamientos.

1. En primer lugar, consideramos que la Corte debió concentrar su análisis en determinar si era contrario a la garantía de imparcialidad objetiva que consagra el derecho fundamental al debido proceso (Art. 29, CP), armonizado con esa misma garantía judicial interamericana (Art. 8.1, CADH), que el Legislador haya previsto para los procesos jurisdiccionales disciplinarios que se adelantan contra los abogados en ejercicio de la profesión, que un magistrado de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial respectiva sea el encargado de

asumir el caso, desde el reparto hasta antes de dictar sentencia, realizando la formulación de cargos y adelantando la audiencia de juzgamiento, para después proceder a elaborar el fallo y participar en la sala plural -que generalmente es dual- que emite la decisión de primera instancia disciplinaria.

1. Para dar respuesta a lo anterior, estimamos que aunque la garantía de un juez imparcial no quedó expresamente consignada en la Carta Política de 1991,68 la jurisprudencia ha entendido que ésta integra el derecho fundamental al debido proceso, en los términos del artículo 29 superior.69 Además, esta garantía se encuentra consagrada en varios instrumentos internacionales vinculantes para el Estado colombiano; principalmente, en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1. Dado este grupo de conjuntos normativos que contienen la garantía de imparcialidad, estimamos que se hacía imprescindible una lectura que permitiera armonizar el estándar constitucional con los mandatos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal de Derechos Humanos. Solo así resulta posible honrar de buena fe los compromisos del Estado colombiano con los instrumentos internacionales vinculantes y dotar de contenido la cláusula de apertura al derecho internacional de los derechos humanos, que dispuso el artículo 93 superior.

1. De allí que la imparcialidad objetiva la comprendamos como una garantía transversal que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso y cuya interpretación debe armonizarse especialmente con el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Justamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el alcance de las garantías judiciales, señalando que deben ser acatadas por cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, más allá del ámbito penal. En tal sentido, el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador debe

contar con la mayor objetividad para enfrentar el juicio, de tal forma que al aproximarse a los hechos debe carecer de todo prejuicio o posición predefinida de la situación que juzga, con el fin de ofrecer la más alta garantía de imparcialidad al justiciable y a la comunidad.70

1. Así mismo, consideramos que resultaba determinante precisar que la imparcialidad del fallador es una garantía elemental de cualquier proceso y presupuesto para la vigencia del Estado de derecho. Por ello, esta Corporación ha insistido en la importancia de que el juzgador obre con independencia e imparcialidad71 dado que la "actuación parcializada de [un] funcionario daría al traste con cualquier posibilidad de lograr una decisión justa, y convertiría al Estado de Derecho en una burla cruel para quienes se acercaran a los estrados judiciales en procura de cumplida justicia."72 En últimas, la imparcialidad contribuye al propósito que se trazó la Carta Política de 1991 de lograr un orden justo73 y, si bien tiene su manifestación con mayor intensidad y rigurosidad en el derecho penal por los bienes jurídicos involucrados, en todo caso no puede ser ajena al ámbito del derecho disciplinario sancionador, más aún cuando tal imparcialidad debe ser presente y adquirir un carácter preponderante en los jueces que ejercer la potestad jurisdiccional disciplinaria, con el firme propósito de lograr que aquellos estén libres de todo prejuicio.

1. Por consiguiente, el entendimiento armonizado del parámetro de control del artículo 29 constitucional conllevaba a la necesaria separación de las etapas de investigación y de juzgamiento disciplinario para otorgar plenamente la garantía de imparcialidad objetiva, la cual era necesario acentuar y debía alcanzar el estándar más alto posible al tratarse de un proceso de naturaleza jurisdiccional disciplinaria según lo establece la Ley 1123 de 2007.

1. En segundo lugar, advertimos que en la jurisprudencia constitucional no existía un precedente específico que hubiese analizado la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento, como garantía de imparcialidad objetiva, en procesos disciplinarios de naturaleza jurisdiccional. Al respecto, la Sentencia C-762 de 200974 que declaró exequibles unas normas del procedimiento disciplinario que adelanta el Tribunal de Ética Médica no

constituye un precedente relevante y directo para el presente asunto, porque la naturaleza de ese trámite es administrativa y sus decisiones son controlables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por ende, estimamos que se trata de un caso diferente al estudiado en esta ocasión.

1. En tercer lugar, señalamos que existía una tensión entre dos principios constitucionales: de una parte, la garantía constitucional armonizada de imparcialidad que hace parte del núcleo esencial del debido proceso y, a su vez, de las garantías judiciales convencionales; y de la otra parte, la celeridad y eficacia de los trámites jurisdiccionales disciplinarios. Esgrimimos que, aunque el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para definir las formas y estructuras de los procedimientos judiciales disciplinarios, está limitado por los derechos fundamentales.

1. A diferencia de lo decidido por la mayoría, en nuestro criterio, las expresiones acusadas debieron ser examinadas a la luz del juicio de proporcionalidad aplicado en una intensidad intermedia pues, sin desconocer el amplio margen de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales, este encuentra límites en la posible afectación a la garantía de imparcialidad que hace parte del derecho fundamental al debido proceso de los disciplinados. El grado del escrutinio implicaba efectuar el análisis a partir de los siguientes parámetros: (i) que el fin de la disposición sea constitucionalmente legítimo e importante; (ii) que el medio para lograrlo sea efectivamente conducente para alcanzar el fin; y (iii) que la medida no sea evidentemente desproporcionada. Luego, aunque las normas examinadas acreditan unas finalidades constitucionales y legítimas, y constituyen un medio efectivamente conducente para lograrlas, eran evidentemente desproporcionadas y, por ende, resultaban inconstitucionales, conforme a las siguientes razones.

1. De acuerdo con los antecedentes legislativos que motivaron la expedición de la Ley 1123 de 2007, las disposiciones acusadas responden a finalidades constitucionales y legítimas, como son las de descongestionar la justicia disciplinaria y dotar de mayor celeridad y eficacia

al procedimiento que se adelanta ante los órganos colegiados que ejercen la potestad jurisdiccional disciplinaria y que, por ende, tienen la función pública de administrar justicia en esa materia y de garantizar su acceso efectivo.

1. Además, constituyen un medio efectivamente conducente para lograr las finalidades identificadas, en tanto la asignación legal de funciones competenciales a un solo magistrado de la comisión seccional de disciplina judicial apareja un trámite expedito y contribuye a la celeridad del proceso jurisdiccional, porque ese mismo magistrado elabora y participa en la toma de la decisión disciplinaria, lo que permite que la sentencia se adopte en un menor tiempo, a la vez que apoya el cumplimiento y la prestación adecuada del servicio de administración de justicia por parte del juez plural.

1. Sin embargo, las medidas legislativas que se cuestionan no superaban el último parámetro del escrutinio intermedio, en tanto fungían evidentemente desproporcionadas. Lo anterior por cuanto, el juez jurisdiccional disciplinario por el solo hecho de estar enmarcado dentro de un trámite en el cual administra justicia, al aproximarse a los hechos debe carecer de todo prejuicio o de una posición predefinida sobre el tema que juzga, en procura de otorgar las más altas garantías de imparcialidad, que doten el trámite de confianza y tranquilidad para que el disciplinable y la comunidad en general tengan claro que no existe una idea preconcebida de quienes actúan como juzgadores sobre la responsabilidad disciplinaria.

1. A nuestro juicio, la garantía de imparcialidad objetiva del operador disciplinario no admite matices menores, sino que, por el contrario, se debe acentuar. Es decir que esta garantía debe estar presente, ser rigurosa y se debe maximizar por ser consustancial a la actividad judicial, en tanto obra como principio de la administración de justicia y elemento esencial del debido proceso. Por consiguiente, el funcionario que adelanta la investigación y formula los cargos contra el abogado por la presunta comisión de una falta disciplinaria, debe ser diferente al que realiza la audiencia de juzgamiento, elabora el proyecto de fallo y participa en la sala plural que emite la decisión de primera instancia.

1. Lo anterior, porque esa participación activa -con voz y voto- del único funcionario asignado legalmente al efecto, primero como magistrado sustanciador y luego como magistrado ponente en la sala plural que adopta la decisión disciplinaria, es lo que propicia el quebranto constitucional. En tal sentido, si bien es posible que en una entidad confluyan las facultades para investigar y sancionar disciplinariamente, esas atribuciones deben estar definidas y separadas mediante un reparto de competencias en distintas instancias o dependencias, de tal forma que el funcionario que va a resolver el caso disciplinario -singular- o que participa en su definición -plural-, sea diferente del que formuló los cargos y tiene una idea preconcebida de la responsabilidad disciplinaria que pueda incidir a la hora de adoptar la decisión respectiva.

Remedio constitucional

1. Con todo, en aras de no generar traumatismos procesales y dando aplicación al principio de conservación de derecho, manifestamos que lo procedente era declarar la exequibilidad condicionada de las normas acusadas, bajo el entendido que el magistrado que adelanta la audiencia de investigación y formula los cargos disciplinarios, no puede ser el mismo que realiza la audiencia de juzgamiento, elabora el proyecto de sentencia y participa en la sala dual de decisión. Adicionalmente, por tratarse de una regla general de efectos erga omnes hacia el futuro, se propuso conservar la naturaleza de cosa juzgada de las decisiones que correspondan a absoluciones o a declaraciones de responsabilidad disciplinaria que se encontraran en firme a la fecha de expedición de la sentencia de constitucionalidad, para dotarlas de seguridad jurídica.

1. Y considerando la aplicación inmediata de la garantía que se adoptaría en la providencia, propusimos que la decisión debía impactar los asuntos disciplinarios contra abogados que se encontraban en trámite en la primera instancia ante las comisiones seccionales de disciplina judicial del país, de tal forma que se garantizara que (i) el magistrado que realizara la audiencia de juzgamiento, elaborara y radicara la ponencia de fallo y participara en la sala

plural de decisión, fuera diferente al funcionario que llevó a cabo la investigación, y (ii) el juez que continuara con la audiencia de juzgamiento, elaborara la ponencia y adoptara la decisión en sala plural no fuera el mismo que formuló los cargos disciplinarios.

1. Así, dejamos consignadas las razones de nuestro disenso y el remedio constitucional que consideramos debió adoptar la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha et supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-440/22

Expediente: D-14.802

Normas demandadas: las enunciadas en el inciso segundo del artículo 102 y en el inciso cuarto del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007

Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con el acostumbrado respeto que profeso por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito explicar las razones de mi disconformidad con la decisión adoptada por la Sala Plena en este asunto, al declarar la exequibilidad de las normas enunciadas en el inciso 2º del artículo 102 y en el inciso 4º del artículo 106 de la Ley 1123 de 2007. A mi juicio, se ha debido declarar su inexequibilidad o, en su defecto, su exequibilidad condicionada, para garantizar la aplicación del principio de imparcialidad y con él, la del derecho fundamental al

debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Considero inaceptable en términos constitucionales mantener en el ordenamiento jurídico normas que no separan con claridad lo relativo a la etapa de investigación y la de juzgamiento, de tal modo que el funcionario que instruye e investiga no participe del juzgamiento y, por lo mismo, de la adopción de la decisión judicial disciplinaria. Doy cuenta de las razones de mi disenso en los siguientes términos:

En primer lugar, no comparto el análisis que hace la sentencia sobre el sentido y el alcance de la libertad de configuración del legislador en cuanto atañe a regular el proceso judicial disciplinario. Si bien reconozco que esta materia el legislador tiene un amplio margen de configuración, conforme a lo previsto en los artículos 150 y 257 A de la Carta, debo destacar que este margen está limitado por el derecho fundamental a un debido proceso, que es plenamente aplicable en el proceso judicial disciplinario, conforme a lo previsto en el artículo 29 de la Constitución y en los artículos 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos -CADH- y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP_, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos -DUDH-.

En ese orden de ideas, el legislador no tiene absoluta libertad de configuración normativa, dado que está obligado a observar en toda su plenitud el debido proceso y los principios que lo orientan, previstos en las mencionadas normas, que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En efecto, en este caso no se está en presencia de un simple procedimiento sancionatorio, como parece asumirlo la sentencia, sino ante un proceso disciplinario de naturaleza judicial como expresión del ius puniendi, esto es, del ejercicio de la potestad del Estado para reprimir o sancionar conductas disciplinarias en el curso de un proceso judicial.

En este tipo de procesos, como ha ocurrido en el proceso penal, que es también expresión del ius puniendi, la Constitución garantiza el derecho a un debido proceso y, en particular, el principio de imparcialidad de los funcionarios judiciales, a partir de distinguir, en el marco de sus respectivas competencias, lo que corresponde al funcionario encargado de la investigación y eventual acusación y lo que atañe al funcionario encargado del juzgamiento. Esto puede verse con claridad en la propia Constitución y en el Acto Legislativo 03 de 2002, y en sus diversos desarrollos legales: Ley 5ª de 1992, Ley 600 de 2000, Código General

Disciplinario, contenido en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021. La regla en estas materias, con independencia de cuál sea el sistema de investigación o juzgamiento aplicable, sea este de tendencia inquisitiva o de tendencia acusatoria, ha sido la de establecer la antedicha separación, en garantía del principio de imparcialidad.

No se puede perder de vista que en este caso se está ante una evidente judicialización de la función disciplinaria, que es ejercida por una entidad que hace parte de la rama judicial, por medio de un proceso que es estrictamente judicial. En efecto, así lo prevé expresamente el Acto Legislativo 02 de 2015, al mantener una potestad jurisdiccional disciplinaria, que ahora está en cabeza de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. No se trata, por tanto, de una función administrativa, ni del ejercicio de una función judicial por una autoridad que no hace parte de la rama judicial, sino de un verdadero proceso judicial de tipo sancionatorio que, como tal, debe respetar todas las garantías de los sujetos procesales y, entre ellas, el principio de imparcialidad.

Debo destacar que el Código General Disciplinario habilitó tanto a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial como a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, para que puedan "dividirse internamente en salas o subsalas, para poder dar cumplimiento a las garantías que se implementan en esta ley. En todo caso el funcionario que investiga debe ser diferente al que juzga." Precisamente por ello, fueron expedidos, por el Consejo Superior de la Judicatura, el Acuerdo PCSJA22-11941 del 28 de marzo de 2022 y, por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el Acuerdo 085 del 9 de agosto de 2022, con el fin de garantizar el nuevo reparto funcional en los procesos disciplinarios que se adelantan en esa jurisdicción.

Esta habilitación puede generar, como en efecto lo hizo, aproximaciones constitucionalmente inadecuadas al asunto. La más significativa es la que hace la sentencia, en el sentido de que el Congreso de la República, si así lo tiene a bien, puede en el futuro establecer una separación entre las funciones de instrucción y juzgamiento en el seno de las comisiones seccionales de disciplina judicial, con el propósito de ampliar la garantía del debido proceso para examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de la profesión.

A mi juicio lo que pasa por ser una "habilitación" es, en realidad otra cosa. No se trata de que la ley habilite o no habilite, sino de que la ley respete de manera estricta la Constitución y,

especialmente, el derecho a un debido proceso y al principio de imparcialidad. No es, por tanto, un asunto que corresponda al margen de configuración del legislador, valga decir, a su eventual deferencia, sino que es un deber constitucional, que debe ser cumplido por el legislador.

A partir de lo anterior, considero igualmente inaceptable asumir que, en razón de dicha "habilitación", el legislador pueda, si así lo tiene a bien, en el futuro, decidir cumplir con dicho deber constitucional. En esta materia no se trata de esperar una conducta benevolente del legislador, sino de garantizar la supremacía de la Constitución. En otros términos, no puede quedar al arbitrio y a la discrecionalidad del legislador ampliar o no, cuando así lo tenga a bien la garantía del debido proceso, pues éste es un derecho fundamental en cuyo núcleo esencial está el principio de imparcialidad y, frente a este derecho, el legislador está ante un deber, valga decir, está obligado a respetarlo y a garantizarlo en su plena dimensión.

En segundo lugar, no comparto el análisis que se hace sobre las normas demandadas y, en particular, sobre su finalidad. El análisis de esta materia no puede empezar por sostener que dichas normas persiguen un fin que no está prohibido por la Constitución, sino que, por el contrario, está permitido por ella, como es el de asegurar la celeridad y la eficacia en los procesos judiciales disciplinarios, de modo que, de este modo, se logre solventar la congestión judicial. Con este comienzo, parece necesario admitir que el concentrar la investigación y el juzgamiento en el mismo funcionario es una medida idónea para lograr tal fin y, al mismo tiempo, destacar que ello no está prohibido por la Constitución.

Tal análisis pasa por alto la importante circunstancia de que, si bien dicha concentración podría llegar a ser eficiente, lo cual tampoco cuenta con un apoyo empírico en la sentencia, en todo caso compromete de manera seria una garantía constitucional tan importante como es el principio de imparcialidad del juez. A mi juicio no puede sostenerse, ni siquiera de manera indirecta, que la imparcialidad del juez es un elemento prescindible, o que desconocerla no está prohibido por la Constitución.

Al hacer el ejercicio de interpretación en comento, debe destacarse que el artículo 8.1 de la CADH prevé que toda persona tiene derecho a ser oída "por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de

cualquier acusación penal formulada contra ella.” En el mismo sentido, en el artículo 14.1 del PIDCP se consagra que “[t]odas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.”

Para ilustrar el alcance de dichos preceptos, conforme a lo previsto en el artículo 29 de la CADH, es relevante considerar lo establecido en el artículo 10 de la DUDH, en el sentido de que toda persona tiene derecho “a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.” Esta disposición se reproduce en la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre.

Una interpretación sistemática del artículo 29 de la Constitución y de los antedichos preceptos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, permite apreciar que la imparcialidad es un elemento de la mayor relevancia cuando se trata del derecho a un debido proceso. Ante esta circunstancia evidente, no es posible afirmar que desconocer el principio de imparcialidad, incluso con un propósito o finalidad loable, pueda tenerse como algo aceptable en términos constitucionales. Las garantías constitucionales no sólo deben ser respetadas por todos, en especial por las autoridades, sino que además deben ser preservadas por la ley en el diseño de los procesos y por los jueces en su aplicación de las leyes.

Esta Corporación, en particular en las Sentencias C-545 de 2008 y C- 792 de 2014, fue enfática en reconocer la necesidad de separar las funciones de investigación y juzgamiento, incluso dentro del proceso mixto de tendencia inquisitiva, particularmente cuando las competencias eran ejercidas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Con fundamento en estas providencias se dictó, más tarde, el Acto Legislativo 01 de 2018, que introdujo tal separación de competencias en la propia Constitución, a partir de la creación, en el seno de la Sala Penal de la Corte, de dos salas especiales, encargadas de la investigación y del juzgamiento en primera instancia, respectivamente. En las referidas sentencias la Sala sí hizo un ejercicio de interpretación sistemática del artículo 29 de la Constitución y de los artículos 8.1 de la CADH y 14.1 del PIDCP, para destacar, como ha

debido hacerlo en este caso, que el principio de imparcialidad es una garantía constitucional que no puede ser soslayada o desconocida por el legislador.

En tercer lugar, más allá de lo ya dicho sobre las referidas normas, la sentencia de la cual me aparto no consideró, en su debida magnitud, el concepto de imparcialidad objetiva, que a mi modo de ver era el relevante para decidir este caso. Este concepto no implica, en modo alguno, desconocer la probidad de los funcionarios judiciales, como se puso de presente en la Sentencia C-545 de 2008, sino que busca evitar que el funcionario que acopió los elementos necesarios para adelantar la actuación, al punto de llegar a formular cargos o acusaciones, sea quien deba ocuparse del juzgamiento.

El formular cargos o acusaciones no es un asunto fortuito. Obedece a la profunda convicción del funcionario judicial de que ello es lo que procede, a partir de su apreciación de los hechos, de los medios de prueba y de las hipótesis que con fundamento en ellos se pueden plantear. En estas condiciones, el funcionario está ligado a su propia comprensión y valoración del asunto, de modo que no puede asumir su juzgamiento como si lo anterior no hubiere ocurrido. Justamente por ello, en la Sentencia C-545 de 2008, se puso de presente que dicha situación se puede precaver "con la separación funcional entre la instrucción y el juzgamiento, de forma que la convicción que el investigador se haya formado previamente no se imponga en las decisiones que se adopten en el juicio, al quedar éstas a cargo de un servidor judicial distinto e independiente de aquél, con lo cual, también y especialmente, el sujeto pasivo de la acción penal superará la prevención de que su causa siga encaminada hacia tal o cual determinación final."76

Esta aproximación al asunto también la ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso Palamara Iribarne Vs Chile, dicha corte resaltó que el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. En tal sentido, enfatizó en que se debía garantizar que el juez o tribunal en ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. En aquella oportunidad, también precisó que la imparcialidad de un tribunal implicaba que sus integrantes no tuvieran un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucradas en la controversia. En consecuencia, advirtió que el juez o tribunal debe separarse de una causa sometida a su conocimiento cuando exista algún motivo o duda que vaya en desmedro de la integridad del tribunal como

un órgano imparcial. Por lo tanto, destacó que para salvaguardar la administración de justicia resultaba necesario asegurarse que el juez se encontrase “libre de todo prejuicio y que no exista temor alguno que ponga en duda el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.”77

Más adelante, en el caso Valencia Hinojosa y otra vs Ecuador, la Corte Interamericana resaltó que las garantías de independencia e imparcialidad exigen que la autoridad judicial que “interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad.”78

En lugar de considerar estos referentes relevantes, como ha debido hacerlo, la sentencia de la cual me aparto no sólo acaba por considerar que una norma que concentra en el mismo funcionario la competencia de investigar y la de juzgar es exequible, sino que además justifica dicha concentración, que va en evidente desmedro de la garantía constitucional del principio de imparcialidad, con el argumento de que ello es viable de cara a la celeridad y a la eficacia en la administración de justicia.

Si bien reconozco que la celeridad y la eficacia de la administración de justicia son bienes constitucionalmente valiosos, debo dejar en claro que con fundamento en ellos no puede llegar a justificarse el desconocer las garantías constitucionales. Es probable que un proceso judicial sin garantías sea muy célere y eficaz, pero evidentemente un proceso así no es conforme con el mandato de la Constitución y de las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, según las cuales, en todo caso debe garantizarse el principio de imparcialidad del juez.

En los anteriores términos, de manera respetuosa, dejo consignadas las razones de mi voto disidente.

Fecha ut supra.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

1 Las autoridades e instituciones invitadas a participar en este proceso fueron las siguientes: Academia Colombiana de Jurisprudencia, Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario – ICDD, Instituto Colombiano de Derecho Procesal – ICDP, Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio, Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaristas, programa de derecho disciplinario de la Universidad Externado de Colombia, y a las facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, del Norte, del Rosario, del Valle, de La Sabana, de los Andes, EAFIT, Javeriana, Libre de Colombia, Nacional, Santo Tomás, Sergio Arboleda y Universidad Industrial de Santander -UIS.

2 Demanda de inconstitucionalidad D-14802, p. 5.

3 Demanda de inconstitucionalidad D-14802, p. 7.

4 Ministerio de Justicia y del Derecho.

5 Ministerio de Justicia y del Derecho (en subsidio de la solicitud de inhibición), mayoría de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y Universidad Sergio Arboleda.

6 Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaristas, Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y ciudadanos Mario Felipe Daza Pérez, Antonio Luis González Navarro y Harold Eduardo Sua Montaña.

7 Minoría de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Universidad Externado y Universidad de los Andes.

8 Intervención suscrita por Alejandro Mario de Jesús Melo Saade, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico de la entidad.

9 Intervención suscrita por Diana Marina Vélez Vásquez, en calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

10 Intervención suscrita por David Alonso Roa Salguero, Ernesto de Jesús Espinosa Jiménez, Héctor Enrique Ferrer Leal y Diego Felipe Bustos Bustos, en sus respectivas calidades de Presidente, Vicepresidente, Consejero y Secretario General del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaristas.

11 Intervención suscrita por Camilo Guzmán Gómez, en calidad de Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad Sergio Arboleda.

12 Intervención suscrita por Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Nelson Enrique Rueda Rodríguez, en sus respectivas calidades de Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y de profesor de del área de derecho procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

13 Intervención suscrita por Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en cumplimiento de la delegación encomendada por directivos de la Universidad Externado de Colombia.

14 Intervención suscrita por María Ximena Acosta Sánchez en calidad de asesora del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, el estudiante Hernán Andrés Coral Castellano, adscrito al Consultorio Jurídico, y Renata Inés Amaya González, actuando como ciudadana y asesora.

15 Sobre el particular se cita el Auto del 5 de abril de 2022, proferido por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá dentro del expediente 110011102000-2021-00687-00, en el que se dispuso la aplicación "de la garantía convencional y legal de separación de la función de instrucción y juzgamiento" al proceso disciplinario seguido contra un abogado.

16 Se reiteran en este punto las consideraciones generales de las sentencias C-352 de 2017, C-024 de 2020 y C-027 de 2020.

17 Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013.

18 Corte Constitucional, entre otras, sentencia C-330 de 2013.

19 Corte Constitucional, sentencias C-283 de 2014, C-257 de 2015, C-345 de 2019, C-210 de 2021, C-268 de 2021 y C-326 de 2021, entre otras.

20 Corte Constitucional, sentencia C-409 de 2021.

21 Corte Constitucional, sentencias C-397 de 1995, C-979 de 2010, C468 de 2011, C-838 de 2013, C-001 de 2018, C-089 de 2020 y C-307 de 2022.

22 Corte Constitucional, sentencia C-089 de 2020.

23 Corte Constitucional, sentencia C-328 de 2015.

24 Intervención del ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña.

25 Corte Constitucional, sentencias C-047 de 2021, C-068 de 2020 y C-135 de 2021, entre otras.

26 Ley 1123 de 2007, art. 5.

27 Ley 1123 de 2007, art. 4.

28 Ley 1123 de 2007, art. 2. Esta disposición originalmente señala que la titularidad de la acción disciplinaria radica en las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, por lo que ha de interpretarse a la luz del Acto Legislativo 2 de 2015, “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.

29 Corte Constitucional, sentencia C-884 de 2007.

30 Corte Constitucional, sentencia C-328 de 2015.

31 Ley 1123 de 2007, art. 57.

32 Ley 1123 de 2007, art. 55.

34 Ley 1123 de 2007, art. 104.

35 Ley 1123 de 2007, art. 105.

36 Ley 1123 de 2007, art. 106.

37 Ley 1123 de 2007, art. 107.

38 Exposición de motivos, Gaceta del Congreso No. 592 del 7 de septiembre de 2005.

39 Corte Constitucional, sentencias C-296 de 2002, C-1235 de 2005, C-203 de 2011, C-437

de 2013, C-329 de 2015, C-086 de 2016, C-025 de 2018, C-031 de 2019 y C-210 de 2021.

40 Corte Constitucional, sentencia SU-418 de 2019.

41 Corte Constitucional, sentencia C-341 de 2021, en reiteración de la C-031 de 2019.

42 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-179 de 2016, C-282 de 2017, C-025 de 2018 y C-031 de 2019.

43 Corte Constitucional, sentencia C-328 de 2015.

44 Corte Constitucional, sentencia C-124 de 2011.

45 Corte Constitucional, sentencia C-428de 2011.

46 Ley 906 de 2004. «Artículo 533. DEROGATORIA Y VIGENCIA. El presente código regirá para los delitos cometidos con posterioridad al 1° de enero del año 2005.Los casos de que trata el numeral 3° del artículo 235 de la Constitución Política continuarán su trámite por la Ley 600 de 2000. Los artículos 531 y 532 del presente código, entrarán en vigencia a partir de su publicación»

47 Corte Constitucional, sentencia C-545 de 2008.

48 Ibidem.

49 Ibidem

50 Ley 23 de 1981. «Artículo 80. Estudiado y evaluado por el Tribunal el informe de conclusiones, se tomará cualquiera de las siguientes decisiones:

a. Declarar que no existe mérito para formular cargos por violación de la ética médica, en contra del profesional acusado.

b. Declarar que existe mérito para formular cargos por violación de la ética médica, caso en el cual, por escrito se le hará saber así al profesional inculpado, señalando claramente los actos que se le imputan y fijando fecha y hora para que el Tribunal en pleno lo escuche en diligencia de descargos.

Artículo 81. – Practicada la diligencia de descargos, el Tribunal podrá solicitar la ampliación del informativo, fijando para ella un término no superior a quince días hábiles, o pronunciarse de fondo dentro del mismo término, en sesión distinta a la realizada para escuchar los descargos.

Parágrafo. – En los casos de ampliación del informativo como consecuencia de la diligencia de descargos, la decisión de fondo deberá tomarse dentro de los quince días hábiles siguientes al plazo concedido para la práctica de dicha diligencia.»

51 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-438 de 1992.

52 Corte Constitucional, sentencia C-762 de 2009.

53 Ibidem.

54 Ibidem.

55 Corte Constitucional, sentencia C-762 de 2009.

56 Ley 1437 de 2011. «Artículo 111. FUNCIONES DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:

[…]

7. Conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas. En estos casos, los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.

[…]

[…].»

57 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-354 de 2009, C-287 de 2012, C-741 de 2013, C-838 de 2013, C-442 de 2019 y C-076 de 2021, entre otras.

58 Corte Constitucional, sentencia C-114 de 2017.

59 Corte Constitucional, sentencia C-445 de 1995.

60 Corte Constitucional, sentencia C-186 de 2022.

61 Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996, reiterada en las sentencias C-365 de 2000, C-496 de 2016 y SU-174 de 2021.

62 Corte Constitucional, sentencia C-545 de 2008.

63 Como se aprecia en la sentencia C-762 de 2009, a propósito del procedimiento administrativo sancionatorio que se adelanta ante tribunales de ética médica.

64 Como se sostuvo en la sentencia C-450 de 2015, en relación con el procedimiento del recurso extraordinario especial de revisión contra las sentencias de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado.

65 Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, aunque existen elementos comunes a los diversos regímenes sancionadores, las características específicas y particularidades de cada uno de ellos comportan tratamientos diferenciales (Corte Constitucional, sentencias C-427 de 1994, C-597 de 1996, C-827 de 2001, C-948 de 2002, C-401 de 2013, C-392 de 2019, C-040 de 2022).

66 Corte Constitucional, sentencias C-762 de 2009 y C-450 de 2015.

67 En efecto, el citado fallo se profirió en el contexto concreto de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República al ciudadano Gustavo Petro Urrego en calidad de ex alcalde de Bogotá, y allí la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ocupó fundamentalmente de interpretar el alcance del artículo 23.2 de la CADH.

68 Pero sí se incluyó de manera expresa en la descripción de la función administrativa (artículo 209 CP) y en la descripción de la Jurisdicción Especial para la Paz (Artículo transitorio 12 CP, adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2017).

69 Sentencia C-450 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV. Jorge Ignacio Pretelt

Chaljub.

70 Por ejemplo, así lo precisó en el caso Petro Urrego Vs. Colombia (Sentencia del 8 de julio 2020), en el cual señaló la Corte IDH “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana.” (párrafo 119). Aunado a lo anterior, explicó que “el derecho disciplinario forma parte del derecho sancionador […] en la medida en que está compuesto por un conjunto de normas que permiten imponer sanciones a los destinatarios que realicen una conducta definida como falta disciplinaria”, por lo que “se acerca a las previsiones del derecho penal” y, en razón de su “naturaleza sancionatoria”, las garantías procesales de este “son aplicables mutatis mutandis al derecho disciplinario.” (párrafo 120). También indicó que la garantía de imparcialidad requiere que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio; por consiguiente, al aproximarse a los hechos debe carecer de todo prejuicio y ofrecer las garantías para que el justiciable y la comunidad adviertan configurada esa imparcialidad. Tampoco debe tener una posición predefinida frente a la situación que juzga, por cuanto también debe garantizarse la presunción de inocencia que tiene vínculo directo con la garantía de imparcialidad.

71 Independencia e imparcialidad, aunque relacionados, refieren a nociones distintas. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. // En cambio, la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad.” Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentencia

de 5 de agosto de 2008, párr. 55 y 56.

72 Sentencia T-657 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Retomada luego por la Sala Plena en Sentencia C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

73 Constitución Política. Artículo 2.

74 Sentencia C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

75 Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2016.

76 Corte Constitucional, Sentencia C-545 de 2008.

77 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Palamara Iribarne vs Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

78 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Valencia Hinojosa y otra vs. Ecuador. Sentencia de 29 de noviembre de 2016.