

Sentencia C-540/10

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Falta de suficiencia en la exposición del concepto de violación

PROCESO DISCIPLINARIO-Sujetos procesales/PROCESO DISCIPLINARIO-Limitaciones de las atribuciones al quejoso

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones suficientes

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

Referencia: expediente D-7959

Demandada de inconstitucionalidad contra el Parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007
“Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil diez (2010)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Mauricio González Cuervo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio

Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella demandó el párrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007.

2. LA DEMANDA

2.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición parcialmente demandada. Dentro de él se subraya y resalta el aparte acusado:

“Ley 1123 de 2007. Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”

(...)

Artículo 66. FACULTADES. Los intervenientes se encuentran facultados para:

1. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en su práctica.
2. Interponer los recursos de ley.
3. Presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de sus fines, y
4. Obtener copias de la actuación, salvo que por mandato constitucional o legal estas tengan carácter reservado.

PARÁGRAFO. El quejoso solamente podrá concurrir al disciplinario para la formulación y

ampliación de la queja bajo la gravedad del juramento, aporte de pruebas e impugnación de las decisiones que pongan fin a la actuación, distintas a la sentencia. Para este efecto podrá conocerlas en la Secretaría de la Sala respectiva.

2.2. LA DEMANDA

En términos del accionante “cuando se trata de faltas disciplinarias constitutivas de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la situación en que se hallan las personas afectadas es muy diferente de aquella en que se encuentra el particular que, en calidad de quejoso, promueve una investigación disciplinaria...”.

Apoyándose nuevamente en la Sentencia C-014 de 20042, sostiene que la calidad de víctima habilita a las personas para que actúen en el proceso disciplinario no sólo en calidad de intervenientes quejosos, sino como verdaderos sujetos procesales dentro del mismo. Pues, al existir la vulneración de derechos constitucionales o la infracción de normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario, se traspasa el interés legal que le asiste al quejoso en su calidad de tercero, dado que lo que se persigue es el re establecimiento del derecho fundamental que hubiere sido conculado.

Por lo anterior, la víctima de tales violaciones estaría habilitada para impugnar el fallo proferido por la autoridad de primera instancia dentro del proceso disciplinario seguido contra abogados, así como para ejercer todos los mecanismos legales para su defensa, porque no ostenta tan solo el carácter de interveniente en su calidad de quejoso simple, sino que es un verdadero sujeto procesal en su condición de quejoso cualificado.

El parágrafo demandado, al negar la posibilidad de que quien actúa como quejoso dentro del proceso disciplinario seguido contra abogados recurra la sentencia de primera instancia, desconoce que cuando se vulneran derechos fundamentales o se infringen normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario, dicho quejoso transmuta su calidad a la condición de víctima y por tanto sujeto procesal, circunstancia de gran relevancia que lo pondría en una posición especial que lo habilitaría para el ejercicio del derecho a controvertir la sentencia que lo afecta.

Adicional a dicho argumento, expone el demandante que, en los casos en que la falta

disciplinaria implica graves violaciones de derechos constitucional e internacionalmente protegidos, la imposibilidad de atacar las decisiones proferidas en primera instancia dentro del proceso disciplinario contra abogados, aunada a la inexistencia del grado jurisdiccional de consulta, va en contra del principio de la prevalencia del interés general. En este sentido, señala que “al legislador no le era posible no consagrar o suprimir en esa ley disciplinaria el control de CONSULTA sobre el fallo de primer grado, que es garantía de que los jueces respetarán y acatarán tal tipo de interés general fundamental y efectivo control para que ello sea de tal manera; así como tampoco no estatuir o eliminar la potestad de APELAR que asiste al quejoso...”.

Tras estas explicaciones generales, la demanda entra a explicar así el concepto de la violación:

1. Violación del artículo 1 de la Carta: Para el demandante, esta norma superior, que se refiere entre otros asuntos a la “prevalencia del interés general”, es vulnerada por el precepto acusado, porque al no existir la posibilidad de que el quejoso interponga el recurso de apelación contra la sentencia de primer grado en el proceso disciplinario contra abogados, o en su defecto, al no existir el grado jurisdiccional de consulta de la misma, se desconoce la garantía procedural de que todas las decisiones proferidas por la autoridad competente sean revisadas por el superior, para así asegurar que sean acordes con el orden legal y constitucional, lo cual constituye un interés general.

2.2.2. Violación del artículo 229 de la Constitución Política, de la Convención Americana de Derechos Humanos y de otros artículos constitucionales: Reitera el demandante que no puede haber acceso real a la Administración de Justicia (C.P. art. 229) si se niega la posibilidad al quejoso de ejercer los mecanismos de defensa pertinentes como el recurso de apelación, más cuando no está previsto el grado jurisdiccional de consulta. Pues considera que este derecho de acceso a la justicia, interpretado a la luz de los postulados de la Convención Americana de Derechos Humanos, involucra las garantías superiores de (i) efectividad del derecho a la justicia para el logro de un orden justo (C.P. art. 2°), (ii) adopción judicial de medidas proporcionadas a la violación de los derechos fundamentales (C.P. art.

13), (iii) existencia de dos instancias (C.P. art. 31), (iv) efectividad del derecho a la defensa de las personas portadoras de un interés legítimo y directo en las resultas del proceso disciplinario (C.P. art. 29) y (v) posibilidad de control del quejoso sobre la adecuada motivación del acto judicial (C.P. art. 29).

3. INTERVENCIONES DENTRO DEL PROCESO

3.1. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

El ciudadano Gabriel Hernández Villareal, en su calidad de Director de la Especialización en Derecho Procesal, intervino en forma oportuna dentro del proceso para solicitar a la Corte que se declare inhibida para adoptar un fallo de fondo, teniendo en cuenta que el cargo formulado por el actor contra el parágrafo del artículo 66 de la ley 1123 de 2007 no es cierto. A juicio del interveniente, la acusación parte de un supuesto falso, cual es considerar que el quejoso ostenta la calidad de sujeto procesal dentro del proceso disciplinario seguido contra abogados. En esta medida, si el cargo que se formula contra una norma que no existe, la Corte no podría entrar a resolver la cuestión de fondo.

No obstante, manifiesta el ciudadano que si la Corte decide entrar a resolver de fondo la demanda de inconstitucionalidad, solicita que la norma acusada sea declarada exequible por hallarse ajustada a los postulados constitucionales; lo anterior con base en las siguientes razones:

El artículo 65 de la ley 1123 de 2007 determina con claridad quiénes ostentan la calidad de sujetos procesales; éstos son “el investigado, su defensor y el defensor suplente cuando sea necesario; el Ministerio Público podrá hacerlo en cumplimiento de sus funciones constitucionales”.

Se colige de lo anterior, que al quejoso no se le otorgó la categoría de sujeto procesal dentro del proceso disciplinario y, en esta medida, su actuación quedó determinada por lo establecido en el artículo 66 de la precitada ley, cuyo parágrafo es la norma acusada.

En este sentido señala el interveniente que “si la persona que eleva la solicitud para que se investigue la conducta del togado está desprovista de las atribuciones propias de las partes; y si, pese a esa circunstancia aún así la ley le permite ampliar su queja, aportar pruebas e

incluso recurrir las decisiones que le ponga fin a la actuación (salvo que se trate de la sentencia) no se advierte entonces cómo es que esta única restricción afecta los derechos fundamentales que desde la perspectiva del accionante transgrede la norma acusada”.

Aduce el ciudadano que de conformidad con lo prescrito por el numeral 2º de artículo 150 de la Constitución, el legislador tiene libertad de configuración para regular lo atinente a los recursos dentro de los procesos judiciales, y que además no es desproporcionada ni irrazonable la limitación impuesta al quejoso en relación a la actuación que puede desplegar dentro del proceso disciplinario. Destaca que la titularidad de la investigación está en cabeza del Estado y no del quejoso, y que la finalidad de este proceso es investigar la actuación ética del abogado en el ejercicio de su profesión y no resarcir el daño ocasionado a particulares con esta conducta. Pues, si el quejoso considera transgredido un derecho particular suyo, existen otras vías judiciales como la jurisdicción civil o penal, o en última instancia la constitucional para hacerle frente a los efectos de dicha trasgresión.

Con base en los anteriores argumentos, el Director de la Especialización en Derecho Procesal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida de conocer el fondo la presente demanda de inconstitucionalidad, o en su defecto declarar exequible la disposición acusada.

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

También en forma oportuna intervino dentro del proceso la ciudadana Ana Beatriz Castelblanco Burgos, en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, quien igualmente consideró que la Corte debe declararse inhibida para asumir el conocimiento de la presente demanda, porque no hay cargos suficientes que permitan hacer una confrontación entre la norma acusada y los postulados constitucionales.

Arguye que el argumento principal del actor se centra en el hecho de que el quejoso dentro de un proceso disciplinario seguido contra abogados no cuenta con el recurso legal para apelar la sentencia de primer grado, sin que exista tampoco el grado jurisdiccional de consulta. Lo cual vulnera el “derecho fundamental a la prevalencia del interés general”, a su juicio contenido en el artículo 1º de la Constitución, así como el derecho de acceso a la

Administración de justicia.

Estima la interveniente, que el demandante funda su solicitud en las consideraciones expuestas en la Sentencia C-014 de 20043, en donde se explicó que son víctimas o perjudicados de la falta disciplinaria aquellas personas que sufren una vulneración a sus derechos fundamentales, cuando tal falta conlleva la infracción de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por esta razón tienen la calidad de sujetos procesales dentro del proceso disciplinario, con derecho a agotar todos los recursos legales en virtud de dicha posición dentro del proceso.

En conclusión, sostiene el Ministerio interveniente que el actor “está argumentando que en este caso la norma acusada debió establecer que cuando el quejoso sea víctima o perjudicado con la falta disciplinaria cometida por un abogado y que dicha falta constituya una violación del derecho internacional, o de los derechos humanos, o del derecho internacional humanitario, debe considerársele como parte interveniente en el proceso”, pero como “no desarrolla argumento alguno al respecto”, la Corte debe proferir un fallo inhibitorio por insuficiencia de los cargos.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro el término legalmente previsto emitió el concepto de su competencia, en el cual también pidió a la Corte declararse inhibida de asumir el estudio de constitucionalidad del aparte normativo demandado, petición que sustentó con los siguientes argumentos:

Dice la vista fiscal, que el demandante considera que como la Corte Constitucional en la sentencia C-014 de 20044 concluyó que algunas de las conductas desplegadas por los servidores públicos pueden implicar, además de una falta disciplinaria, la vulneración de los derechos fundamentales del quejoso o la infracción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario, lo que pone a tal quejoso en condición de víctima y en tal virtud le otorga la facultad de ejercer los mismos derechos de un sujeto procesal dentro del proceso disciplinario, esta misma conclusión debe aplicarse para el caso de los procesos disciplinarios seguidos en contra de abogados. Es decir, el actor

pretende trasladar la ratio decidendi de dicha providencia, referida a los servidores públicos, al proceso disciplinario que se sigue en contra de los abogados.

No obstante, la vista fiscal considera que el demandante no es claro en la exposición argumentativa de su demanda, pues no explica por qué las conclusiones a las que llegó la Corte en el mencionado fallo son aplicables a otro proceso disciplinario que no era el que se examinaba entonces.

En efecto, sostiene el Procurador “que en el Código disciplinario del Abogado no se encuentra ninguna falta que, en forma expresa, pueda ubicarse dentro de las conductas atentatorias contra el catálogo de Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario. De suerte que si el ciudadano consideraba que otros comportamientos acarrean tal vulneración, entonces en su demanda debió hacer expreso tal vínculo argumentativo”.

Recuerda la vista fiscal que la jurisprudencia constitucional ha señalado que al presentar una demanda de inconstitucionalidad el actor debe “referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente”. Al respecto, el Procurador considera que en esta oportunidad el actor no cumplió con la carga argumentativa mínima exigida para formular cargos de inconstitucionalidad contra la norma demandada, pues no se alcanza a vislumbrar de la lectura de la demanda de qué manera el parágrafo del artículo 66 del Código Disciplinario del Abogado vulnera el derecho de acceso a la justicia y el interés general prevalente y público.

Por lo expuesto, el señor Procurador solicita a la Corte Constitucional inhibirse para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 66 de la ley 1123 de 2007, por ineptitud sustantiva de la demanda.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

De conformidad con lo prescrito por el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política,

la Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por tratarse de una ley de la República.

5.2. El problema jurídico que propone la demanda.

5.2.1. Según se reseñó en el acápite de Antecedentes de la presente sentencia, el demandante considera que cuando el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado, dispone que el quejoso puede concurrir al proceso disciplinario seguido contra abogados, pero solamente para la formulación y ampliación de la queja, para el aporte de pruebas y para la impugnación de las decisiones que pongan fin a la actuación “distintas a la sentencia”, desconoce varios artículos de la Constitución, porque no tiene en cuenta que el quejoso puede ser a la vez víctima de una falta disciplinaria que implique violación de sus derechos fundamentales, o de aquellos protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos humanos o por el Derecho Internacional Humanitario.

A juicio del actor, los artículos constitucionales vulnerados serían los siguientes: (i) el artículo 1º, referente a la prevalencia del interés general⁵, puesto que la garantía de impugnación de las decisiones proferidas por las autoridades permite asegurar que ellas sean acordes con el orden legal y constitucional, lo cual constituye un interés general; (ii) el artículo 229, concerniente al derecho de acceso a la Administración de Justicia⁶, porque según lo establecido por esta Corporación judicial en la Sentencia C-014 de 2004⁷, este derecho involucra la posibilidad de que el quejoso, cuando ha sido víctima de la violación de derechos fundamentales o de derechos humanos protegidos por el Derecho Internacional, pueda actuar como sujeto procesal con la plenitud de los derechos derivados de esa condición; (iii) y como consecuencia de la vulneración del artículo 229 constitucional, resultarían también desconocidas otras garantías superiores involucradas en el derecho de acceso a la Administración de Justicia, cuales serían la posibilidad de lograr la vigencia de un orden justo (C.P. art. 2º)⁸, asegurar la adopción judicial de medidas proporcionadas a la violación de los derechos fundamentales (C.P. art. 13)⁹, la efectividad del derecho a la defensa de las personas portadoras de un interés legítimo y directo en las resultas del proceso disciplinario (C.P. art. 29)¹⁰, el control del quejoso sobre la adecuada motivación del acto judicial (C.P. art. 29), y la garantía superior de las dos instancias (C.P. art. 31)¹¹.

No obstante el cúmulo de cargos anteriores, la acusación principal contenida en la demanda es aquella conforme a la cual, de lo dicho por esta Corporación en la Sentencia C-014 de 200412 se deduciría una regla general conforme a la cual, cuando el quejoso dentro de un proceso disciplinario ha sido víctima de la violación de derechos fundamentales o de derechos humanos amparados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o por el Derecho Internacional Humanitario, debe ser considerado como un sujeto procesal más, con la plenitud de los derechos a ellos reconocidos, en particular el de impugnar la sentencia de primera instancia.

5.2.2. Los intervenientes señalan que la demanda es inepta, por lo que la Corte debe proferir un fallo inhibitorio. En efecto, para uno de ellos los cargos no son ciertos y para el otro no son suficientes. Por su parte, el Ministerio Público comparte esta última posición de insuficiencia de la argumentación expuesta por el actor, pues a su parecer omitió explicar por qué las conclusiones de la Corte en mencionada Sentencia C-014 de 200413, que examinó normas legales relativas al proceso disciplinario seguido contra servidores públicos, pueden ser extensivas al caso del proceso disciplinario seguido en contra de abogados en ejercicio de su profesión. De manera particular, la vista fiscal echa de menos las explicaciones concernientes a que el tipo de faltas previstas en el Código Disciplinario del Abogado pueden implicar conductas que atenten contra los derechos fundamentales, los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

1. Así las cosas, el problema jurídico que tendría que ser resuelto por la Corte es el concerniente a si la imposibilidad legal de impugnar la sentencia de primera instancia, en la que por virtud de la norma acusada se encuentra el quejoso dentro del proceso disciplinario seguido contra abogados, para el caso en el que dicho quejoso ha sido víctima de violaciones de derechos fundamentales o derechos humanos internacionalmente protegidos, resulta contraria a las normas superiores relativas a la vigencia de un orden justo, a la prevalencia del interés general y a la efectividad de los derechos de acceso a la justicia, al debido proceso, a la igualdad, y a la garantía de la doble instancia, pues así fue establecido por esta Corporación judicial en la Sentencia C-014 de 200414, en donde se analizaron las normas legales relativas al proceso disciplinario seguido contra servidores públicos, y se precisaron los derechos procesales de los quejosos víctimas de tales atropellos.

Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte tendría que recordar la jurisprudencia vertida en la mencionada Sentencia, y determinar si la doctrina que de ella emana resulta aplicable al caso del quejoso dentro del proceso disciplinario reglado por la Ley 1123 de 2007, por la cual se adopta el Código Disciplinario del Abogado.

No obstante, antes de ocuparse de lo anterior, la Sala debe referirse a la posible ineptitud sustancial de la demanda, alegada por todos los intervenientes y por la vista fiscal.

1. La ineptitud sustancial de la demanda.

5.3.1. Como se dijo ad supra, las dos intervenciones registradas dentro del proceso y también la vista fiscal califican los cargos de la demanda de inciertos o de insuficientes.

La certeza del cargo es un requisito sustancial de la admisibilidad de las demandas de inexequibilidad, que hace relación a la necesidad de que la prescripción jurídica reprochada de inconstitucional esté realmente contenida en la disposición concretamente acusada¹⁵. Los cargos son ciertos, ha dicho la Corte, cuando permiten “la confrontación entre la Constitución y la norma legal a partir de contenidos normativos verificables, derivados del texto de las normas acusadas”¹⁶.

Por su parte, la suficiencia del cargo es también un requisito de admisibilidad que alude a que la demanda desarrolle una argumentación mínima, que explique de manera completa las razones de la inconstitucionalidad acusada. Los cargos son suficientes, ha dicho la Corte, cuando exponen “todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”. ¹⁷

1. A juicio de la Sala, para extraer las anteriores conclusiones sobre la inconstitucionalidad de la norma acusada, partiendo para ello de que las consideraciones vertidas en la pluricitada Sentencia C-014 de 2004 son extensibles al proceso disciplinario de los abogados, es menester demostrar primero que las faltas disciplinarias imputables a los abogados son

similares o iguales a las de los servidores públicos, y que unas y otras son susceptibles de implicar graves violaciones a los derechos fundamentales o a los derechos protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o por el Derecho Internacional Humanitario. Sólo a partir de la demostración de esta similitud en las conductas sancionadas en uno y otro régimen disciplinario, y de su igual potencialidad de afectación de derechos de tal categoría, es posible extender al proceso disciplinario de los abogados las conclusiones relativas al proceso disciplinario de los servidores públicos.

La Corte echa de menos esta demostración. Sin ella, no pueden considerarse expuestos en la demanda todos los elementos de juicio necesarios para adelantar el examen de constitucionalidad que se le pide hacer, según enseguida pasa a explicarse con más detenimiento:

1. Ciertamente, en la Sentencia C-014 de 2004 esta Corporación examinó la demanda de inconstitucionalidad parcial dirigida en contra de los artículos 123 y 125 de la Ley 734 de 2002, por la cual se expidió el Código Disciplinario Único¹⁹, aplicable a los servidores públicos²⁰. No obstante, la Corte conformó una unidad normativa, y extendió el análisis a otras normas no acusadas de la misma Ley²¹.

Dentro de los cargos de la demanda, se alegaba que los apartes demandados impedían a las víctimas de violaciones a derechos protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o por el Derecho Internacional Humanitario, tener la posibilidad de ejercer el derecho a solicitar la revocatoria directa de los fallos en materia disciplinaria. Por ese motivo, restringían los derechos de tales víctimas a la igualdad, a la participación, al acceso a la administración de justicia, al debido proceso, a la verdad, a la justicia y a la reparación. Además, dichos apartes normativos acusados impedían el cabal cumplimiento de las funciones encomendadas a la Procuraduría General de la Nación.

Para resolverla demanda, la Sentencia abordó el estudio de los siguientes asuntos:

"a. ¿Es posible la existencia de víctimas de una falta disciplinaria? En caso positivo, ¿en qué supuestos?

“b. ¿En los casos de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, las víctimas o los perjudicados están legitimados para intervenir en el proceso disciplinario? De ser así, ¿con qué calidad pueden hacerlo?

“c. ¿En esos eventos, qué derechos tiene la víctima de o el perjudicado con la falta disciplinaria?

“d. ¿Las normas jurídicas que permiten la revocatoria directa, de oficio o a petición de parte, de los fallos disciplinarios sancionatorios y no de los fallos disciplinarios absolutorios, vulneran el Texto Superior? Si ello es así, ¿en qué supuestos puede presentarse tal vulneración?”²²

Dentro de las consideraciones vertidas en el fallo, la Corte sostuvo que

a través del Derecho disciplinario, el legislador configuraba faltas por la infracción de los deberes funcionales de los servidores públicos y de los particulares que cumplen funciones públicas y establecía sanciones teniendo en cuenta la gravedad de la falta cometida. Además, hizo ver que, de acuerdo con el régimen legal vigente, los intervenientes en el proceso disciplinario eran la autoridad administrativa o judicial que adelantaba el proceso²³, los sujetos procesales²⁴ y el quejoso. Respecto de este último, precisó que era la persona que ponía la falta disciplinaria en conocimiento de la autoridad y que no tratándose de un sujeto procesal, su intervención se limitaba a la presentación y ampliación de la queja, a la facultad de aportar pruebas y a la de recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio, no estando legitimado para otras intervenciones procesales como las de solicitar pruebas, recurrir las decisiones que se profirieran en el proceso distintas a las ya indicadas, y solicitar la revocatoria directa del fallo.

Las anteriores limitaciones a la facultad de intervención del quejoso en el proceso disciplinario fueron justificadas por la Corte a partir de la consideración relativa a que el proceso disciplinario, por definición, remite a “una imputación que se basa en la infracción de deberes funcionales²⁵ y no en la vulneración de derechos de terceros”. No obstante, la Sentencia hizo ver que existían algunos supuestos “en los que la infracción del deber funcional del servidor público comporta tal grado de lesividad, que ella guarda una relación inescindible y directa con la violación del derecho internacional de los derechos humanos y

del derecho internacional humanitario". Dentro de estos supuestos, el fallo afirmó que se encontraban las faltas disciplinarias calificadas de gravísimas descritas en los numerales 5 a 11 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, a saber:

"5. Realizar cualquiera de los actos mencionados a continuación con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o social:

- a. Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- b. Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- c. Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- d. Traslado por la fuerza de miembros del grupo a otro.

"6. Ocasionar, con el propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, por razón de su pertenencia al mismo, la muerte de uno o varios de sus miembros.

"7. Incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario.

"8. Someter a una o varias personas a privación de la libertad, cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley.

"9. Infligir a una persona dolores o sufrimientos graves físicos o psíquicos con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación.

"10. Ocasionar, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia.

"11. Ocasionar la muerte en forma deliberada, por causa de sus opiniones o actividades

políticas, creencias religiosas, raza, sexo, color o idioma”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en la parte resolutiva de la Sentencia C-014 de 2004 la Corte declaró exequibles las expresiones analizadas de los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 734 de 2002, “en el entendido que cuando se trata de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, también procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación”. Además, declaró exequible el artículo 89 de la Ley 734 de 2002 “en el entendido que las víctimas o perjudicados de las faltas disciplinarias que constituyan violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario también son sujetos procesales y titulares de las facultades a ellos conferidos por la ley”.

1. Según se dijo anteriormente, en el presente caso el demandante estima que las consideraciones vertidas por la Corte en la sentencia que se acaba de reseñar son extensibles al proceso disciplinario seguido contra abogados, regulado por la Ley 1123 de 2007, cuyo artículo 66 acusa parcialmente de inconstitucional. En tal virtud, cuando dentro de este último proceso el quejoso haya sido víctima de faltas disciplinarias que constituyan violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, a su parecer debe ser considerado como un sujeto procesal más, con la plenitud de los derechos a ellos reconocidos, en particular el de impugnar la sentencia de primera instancia.

No obstante, el demandante omite explicar cuáles de las faltas disciplinarias imputables a los destinatarios de la Ley 1123 de 2007 pueden considerarse como potencialmente lesivas de derechos amparados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario. Sin esta explicación no es posible que la Corte entre analizar los cargos de la demanda, pues sólo sobre la base de que las faltas disciplinarias de los abogados, o algunas de ellas, son susceptibles de lesionar tales derechos, es posible concluir que los respectivos quejosos, cuando sean las víctimas de esas violaciones, deben ser considerados como sujetos procesales, legitimados para impugnar la sentencia de primera instancia, en virtud del interés que el asiste a hacer efectivos sus derechos a la verdad y la

justicia.

Adicionalmente, un repaso rápido de las faltas que dan lugar a la aplicación de sanciones mediante el proceso disciplinario regulado por la Ley 1123 de 2007 hace ver que a primera vista ninguna de tales conductas se asimila a las faltas gravísimas que en la Sentencia C-014 de 2004 se estimó que comportaban tal grado de lesividad, que guardaban una relación inescindible y directa con la violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario²⁷. Así las cosas, el demandante tenía la carga de demostrar lo contrario, pues sin esta argumentación no podía considerarse que los cargos de la demanda comprendieran la exposición de todos los elementos necesarios para iniciar el examen de constitucionalidad.

Se presenta entonces una insuficiencia en la exposición del concepto de la violación, que hace que la demanda carezca de alcance persuasivo para generar siquiera una duda mínima acerca de la constitucionalidad de la disposición acusada, que permita entrar a analizar su conformidad con la Constitución. Ciertamente, como lo ha explicado la jurisprudencia, “la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”²⁸.

En consecuencia, la Corte concluye que en la presente oportunidad se presenta una ineptitud sustancial de la demanda por insuficiencia de los cargos, que conduce a la necesidad de proferir un fallo inhibitorio.

6. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de proferir un fallo de fondo respecto de la constitucionalidad del parágrafo del artículo 66 de la Ley 1123 de 2007, por ineptitud sustancial de la demanda.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

Impedimento aceptado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 M.P. Jaime Córdoba Triviño

2 M.P. Jaime Córdoba Triviño

3 M.P. Jaime Córdoba Triviño

4 M.P. Jaime Córdoba Triviño

6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

7 M.P. Jaime Córdoba Triviño

8 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la

Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

9 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

10 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo

hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

11 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.

12 M.P. Jaime Córdoba Triviño

13 M.P. Jaime Córdoba Triviño

14 M.P. Jaime Córdoba Triviño

15 Sobre el requisito de certeza de los cargos de inconstitucionalidad, consúltese especialmente la sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. También pueden verse, entre otras, las sentencias C-1544 de 2000, C-362 de 2001, C-504 de 1995, c-509 de 1996, etc.

16 Sentencia C-445 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

17 Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

18 M.P. Jaime Córdoba Triviño

19 Estas disposiciones son del siguiente tenor, dentro el cual se subrayan los partes que en esa oportunidad se demandaban:

Artículo 123. Competencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

Parágrafo. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá el fallo sustitutivo correspondiente.

Artículo 125. Revocatoria a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar la

revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código.

La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.

20 Cfr. Ley 734 de 2002, artículo 25.

21 La Corte extendió su pronunciamiento a:

- 1) La expresiones “sancionatorios” y “sancionado”, que hacen parte del artículo 122 de la misma Ley 734 de 2002.
- 2) Las dos expresiones “sancionatorios”, que hacen parte del artículo 124 ibidem.
- 3) El artículo 89 de la misma Ley, relativo a los “Sujetos procesales en la actuación disciplinaria”.

22 Sentencia C-014 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

23 Sobre este asunto la sentencia explicó que “la autoridad que conoce del proceso puede ser judicial, cual es el caso de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, cuando investigan a magistrados, jueces y abogados; o también administrativa, como ocurre con las entidades administrativas a las que está vinculado el disciplinado, con las personerías y con la Procuraduría General de la Nación”.

24 Los sujetos procesales, dijo la sentencia en comento, “son el investigado y su defensor y el Ministerio Público cuando no es la autoridad que conoce del proceso, ni ejerce la función de vigilancia administrativa. El investigado interviene en el proceso desde la indagación preliminar y hasta el fallo definitivo, puede solicitar pruebas, controvertir las decisiones que no le sean favorables interponiendo recursos ordinarios y extraordinarios, solicitar la revocatoria directa del fallo sancionatorio y acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar la legalidad de la actuación cumplida y del fallo emitido. Y el Ministerio Público, por su parte, interviene en defensa del orden jurídico, del patrimonio

público y de los derechos y garantías fundamentales”.

25 Tal infracción de deberes funcionales se produce, explicó el fallo, por “el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones o la violación del régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución y en la ley”.

26 En cualquier caso la Corte aclaró que las víctimas no podía pretender “el reconocimiento del derecho a la reparación pues esta pretensión no está ligada directamente a la infracción del deber funcional que vincula al sujeto disciplinable con el Estado, sino que está vinculada con el daño causado al bien jurídico de que aquellas son titulares. Y bien se sabe que la protección de tales bienes jurídicos y la reparación del daño a ellos causado es inherente a la jurisdicción y escapa a la órbita del derecho disciplinario”.

27 El Título II del Libro II la Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el Código disciplinario del Abogado, consagra así las faltas disciplinarias por la cuales pueden ser sancionados disciplinariamente los abogados en ejercicio de su profesión y los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio, así como los curadores ad litem:

T I T U L O II

DE LAS FALTAS EN PARTICULAR

Artículo 30. Constituyen faltas contra la dignidad de la profesión:

1. Intervenir en actuación judicial o administrativa de modo que impida, perturbe o interfiera el normal desarrollo de las mismas.
2. Encontrarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias estupefacientes o de aquellas que produzcan dependencia, alteren la conciencia y la voluntad al momento de realizar las actuaciones judiciales o administrativas en calidad de abogado o en el ejercicio de la profesión.
3. Provocar o intervenir voluntariamente en riñas o escándalo público originado en asuntos profesionales.

4. Obrar con mala fe en las actividades relacionadas con el ejercicio de la profesión.
5. Utilizar intermediarios para obtener poderes o participar honorarios con quienes lo han recomendado.
6. Patrocinar el ejercicio ilegal de la abogacía.
7. Obtener clientes aprovechándose de una situación de calamidad que afecte gravemente la libertad de elección.

Artículo 31. Son faltas contra el decoro profesional:

1. Utilizar propaganda que no se limite al nombre del abogado, sus títulos y especializaciones académicas, los cargos desempeñados, los asuntos que atiende de preferencia o con exclusividad y los datos relativos a su domicilio profesional.
2. Solicitar o conseguir publicidad laudatoria para sí o para los servidores públicos que conozcan o hayan conocido de los asuntos concretos a cargo del abogado.

Artículo 32. Constituyen faltas contra el respeto debido a la administración de justicia y a las autoridades administrativas:

Injuriar o acusar temerariamente a los servidores públicos, abogados y demás personas que intervengan en los asuntos profesionales, sin perjuicio del derecho de reprochar o denunciar, por los medios pertinentes, los delitos o las faltas cometidas por dichas personas.

1. Emplear medios distintos de la persuasión para influir en el ánimo de los servidores públicos, sus colaboradores o de los auxiliares de la justicia.
2. Promover una causa o actuación manifiestamente contraria a derecho.
3. Promover la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, caso en el cual se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991.
4. Recurrir en sus gestiones profesionales a las amenazas o a las alabanzas a los funcionarios, a sus colaboradores o a los auxiliares de la justicia.

5. Invocar relaciones personales, profesionales, gremiales, políticas, culturales o religiosas con los funcionarios, sus colaboradores o los auxiliares de la justicia.

6. Valerse de dádivas, remuneraciones ilegales, atenciones injustificadas o insólitas o de cualquier otro acto equívoco que pueda ser interpretado como medio para lograr el favor o la benevolencia de los funcionarios, de sus colaboradores o de los auxiliares de la justicia.

7. Aconsejar, patrocinar o intervenir en cualquier acto que comporte el desplazamiento de las funciones propias de los auxiliares de la justicia. También incurre en esta falta el abogado que de cualquier modo acceda a los bienes materia del litigio o involucrados en este mientras se encuentre en curso.

8. Proponer incidentes, interponer recursos, formular oposiciones o excepciones, manifiestamente encaminados a entorpecer o demorar el normal desarrollo de los procesos y de las tramitaciones legales y, en general, el abuso de las vías de derecho o su empleo en forma contraria a su finalidad.

9. Aconsejar, patrocinar o intervenir en actos fraudulentos en detrimento de intereses ajenos, del Estado o de la comunidad.

10. Efectuar afirmaciones o negaciones maliciosas, citas inexactas, inexistentes o descontextualizadas que puedan desviar el recto criterio de los funcionarios, empleados o auxiliares de la justicia encargados de definir una cuestión judicial o administrativa.

11. Usar pruebas o poderes falsos, desfigurar, amañar o tergiversar las pruebas o poderes con el propósito de hacerlos valer en actuaciones judiciales o administrativas.

12. Infringir las disposiciones legales sobre la reserva sumarial.

13. Infringir el deber relacionado con el domicilio profesional.

14. Efectuar desgloses, retirar expedientes, archivos o sus copias, sin autorización, consignar glosas, anotaciones marginales en los mismos o procurar su destrucción.

Artículo 34. Constituyen faltas de lealtad con el cliente:

a) No expresar su franca y completa opinión acerca del asunto consultado o encomendado;

- b) Garantizar que de ser encargado de la gestión, habrá de obtener un resultado favorable;
- c) Callar, en todo o en parte, hechos, implicaciones jurídicas o situaciones inherentes a la gestión encomendada o alterarle la información correcta, con ánimo de desviar la libre decisión sobre el manejo del asunto;
- d) No informar con veracidad la constante evolución del asunto encomendado o las posibilidades de mecanismos alternos de solución de conflictos;
- e) Asesorar, patrocinar o representar, simultánea o sucesivamente, a quienes tengan intereses contrapuestos, sin perjuicio de que pueda realizar, con el consentimiento de todos, gestiones que redunden en provecho común;

En esta falta también pueden incurrir los miembros de una misma firma o sociedad de abogados que representen intereses contrapuestos;

- f) Revelar o utilizar los secretos que le haya confiado el cliente, aun en virtud de requerimiento de autoridad, a menos que haya recibido autorización escrita de aquél, o que tenga necesidad de hacer revelaciones para evitar la comisión de un delito;
- g) Adquirir del cliente directa o indirectamente todo o parte de su interés en causa, a título distinto de la equitativa retribución de los servicios y gastos profesionales;
- h) Callar las relaciones de parentesco, amistad o interés con la parte contraria o cualquiera otra situación que pueda afectar su independencia o configurar motivo determinante para interrumpir la relación profesional,
- i) Aceptar cualquier encargo profesional para el cual no se encuentre capacitado, o que no pueda atender diligentemente en razón del exceso de compromisos profesionales.

Artículo 35. Constituyen faltas a la honradez del abogado:

1. Acordar, exigir u obtener del cliente o de tercero remuneración o beneficio desproporcionado a su trabajo, con aprovechamiento de la necesidad, la ignorancia o la inexperiencia de aquellos.
2. Acordar, exigir u obtener honorarios que superen la participación correspondiente al

cliente.

3. Exigir u obtener dinero o cualquier otro bien para gastos o expensas irreales o ilícitas.
4. No entregar a quien corresponda y a la menor brevedad posible dineros, bienes o documentos recibidos en virtud de la gestión profesional, o demorar la comunicación de este recibo.
5. No rendir, a la menor brevedad posible, a quien corresponda, las cuentas o informes de la gestión o manejo de los bienes cuya guarda, disposición o administración le hayan sido confiados por virtud del mandato, o con ocasión del mismo.
6. No expedir recibos donde consten los pagos de honorarios o de gastos.

Artículo 36. Constituyen faltas a la lealtad y honradez con los colegas:

1. Realizar directamente o por interpuesta persona, gestiones encaminadas a desplazar o sustituir a un colega en asunto profesional de que este se haya encargado, u ofrecer o prestar sus servicios a menor precio para impedir que se confiera el encargo a otro abogado.
2. Aceptar la gestión profesional a sabiendas de que le fue encomendada a otro abogado, salvo que medie la renuncia, paz y salvo o autorización del colega reemplazado, o que se justifique la sustitución.
4. Eludir o retardar el pago de los honorarios, gastos o expensas debidos a un colega o propiciar estas conductas.

Artículo 37. Constituyen faltas a la debida diligencia profesional:

1. Demorar la iniciación o prosecución de las gestiones encomendadas o dejar de hacer oportunamente las diligencias propias de la actuación profesional, descuidarlas o abandonarlas.
2. Omitir o retardar la rendición escrita de informes de la gestión en los términos pactados en el mandato o cuando le sean solicitados por el cliente, y en todo caso al concluir la gestión profesional.

3. Obrar con negligencia en la administración de los recursos aportados por el cliente para cubrir los gastos del asunto encomendado.

4. Omitir o retardar el reporte a los Juzgados de los abonos a las obligaciones que se están cobrando judicialmente.

Artículo 38. Son faltas contra el deber de prevenir litigios y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos:

1. Promover o fomentar litigios innecesarios, inocuos o fraudulentos.

2. Entorpecer los mecanismos de solución alternativa de conflictos con el propósito de obtener un lucro mayor o fomentarlos en su propio beneficio.

Artículo 39. También constituye falta disciplinaria, el ejercicio ilegal de la profesión, y la violación de las disposiciones legales que establecen el régimen de incompatibilidades para el ejercicio de la profesión o al deber de independencia profesional.

28 Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.