

Sentencia C-692/08

DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO DISCIPLINARIO-Elementos que constituyen la garantía del debido proceso en materia disciplinaria

El derecho disciplinario constituye una forma de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y, como tal, debe estar fundado en principios y valores constitucionales y asegurar en todo momento la vigencia de los elementos propios de la garantía del debido proceso. Como elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria, se han señalado, entre otros, "(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus."

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO-Alcance

En lo que se refiere al principio de legalidad, la Corte ha señalado que su carácter imperativo en materia disciplinaria, deviene de la aplicación de varias disposiciones constitucionales, y en virtud de dicho principio, las autoridades administrativas sólo pueden imponer sanciones en aplicación de normas preexistentes, en las que se consagran claramente las conductas que constituyen falta disciplinaria, así como las sanciones que se derivan como consecuencia. Contrario sensu, en la imposición de sanciones, la autoridad respectiva no puede aplicar normas en forma retroactiva, salvo la garantía del principio de favorabilidad, que debe ser analizado en cada caso concreto.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO-Alcance

La Corte ha considerado obligatorio el respeto del principio de favorabilidad, de conformidad con el cual la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplica de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Frente a este punto, ha advertido que aún cuando el artículo 29 de la Constitución se refiere a la aplicación del principio en "materia penal", ello "(...) no impide que el legislador lo extienda a otros ámbitos del derecho sancionador, como el disciplinario. Tampoco conduce a que el juez deba interpretar restrictivamente esta garantía, que tiene pleno sentido y especial relevancia dentro de un estado social de derecho en otros contextos punitivos diferentes al penal."

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites en materia de procedimientos judiciales y administrativos/PRINCIPIO DE APLICACIÓN GENERAL E INMEDIATA DE LA LEY PROCESAL EN MATERIA DISCIPLINARIA-Aplicación

El legislador cuenta con un amplio margen para configurar procedimientos judiciales y administrativos, como los que tienden a la investigación de faltas disciplinarias y a la imposición de sanciones. En ese orden, cuenta con la potestad para crear o modificar un determinado proceso, estructurar sus etapas, definir los términos para la realización de diligencias, consagrar los mecanismos de impugnación de decisiones, entre otros. Dicha potestad de configuración debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y los

principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo, que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias. Cuando el legislador dispone la aplicación general e inmediata de procedimientos disciplinarios a conductas ya ocurridas pero no investigadas, se apoya en la amplia competencia que le otorga la Constitución para ello, además de que se ciñe a los principios que informan nuestro sistema jurídico, como el de la aplicación general e inmediata de la ley procesal.

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y FAVORABILIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO- Aplicación

Se plantea el problema jurídico de si la aplicación inmediata de nuevas disposiciones procesales en materia disciplinaria, respecto a conductas ya ocurridas pero que no han sido sometidas a investigación, por no haberse proferido auto de apertura de la misma, desconoce los principios de legalidad y favorabilidad, por cuanto se desconoce la máxima de que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, que la Corte Constitucional ha resuelto, concluyendo del recuento jurisprudencial estudiado que: i) el principio de legalidad, en materia disciplinaria, se traduce en que la investigación y juzgamiento de conductas calificadas como faltas, sólo puede fundarse en disposiciones sustantivas preexistentes, que definan la falta y prevean la sanción; ii) respecto de las normas procesales, en la misma materia, resulta válida su aplicación inmediata según la decisión adoptada por el legislador en ejercicio de su margen de configuración de los procedimientos. A través del artículo 111 de la Ley 1123 de 2007, el legislador adoptó un mecanismo de aplicación del nuevo procedimiento destinado a la investigación y juzgamiento de conductas consideradas como faltas disciplinarias de los abogados. A partir del mismo, dispuso la aplicación inmediata de la nueva norma para los procesos que no se hubieran iniciado - por no haberse proferido auto de apertura de la investigación -, mientras que preservó la vigencia de la anterior, para los procesos que ya venían siendo adelantados. En dicho proceder, el legislador se encuentra amparado por el margen de configuración que le brinda la Constitución para el diseño de procedimientos y, con ello, para determinar la aplicación de la ley procesal en el tiempo, resultando que no contraría el principio de legalidad como tampoco desconoce el principio de favorabilidad.

Referencia: expediente D-7147

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 111 (parcial) de la Ley 1123 de 2007, “por medio de la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”

Demandante: Luis Carlos Álvarez Machado

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial, subrayando los apartes acusados:

LEY 1123 DE 2007

(enero 22)

“Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.”

“ARTÍCULO 111. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Los procesos que se encuentren con auto de apertura de investigación al entrar en vigencia este código, continuarán tramitándose de conformidad con el procedimiento anterior.

III. DEMANDA

El señor Luis Carlos Álvarez Machado presentó demanda de inconstitucionalidad contra el segundo inciso (parcial) del artículo 111 de la Ley 1123 de 2007, “por medio de la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”, al considerar que vulnera los artículos 3, 4 y 29 de la Constitución Política.

Expone en primer lugar que el artículo 29 de la Constitución Política contempla el principio de que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, como una de las manifestaciones propias del debido proceso. Igualmente, que dicha norma hace parte de un derecho fundamental que regula valores, pero también constituye un mandato claro, categórico y directo, que no puede dar lugar a interpretaciones diferentes a las que se derivan de su propio texto. Así, por ejemplo, no puede sostenerse que alguien puede ser juzgado conforme a leyes posteriores al hecho que se le imputa, si eso redundaría en beneficio de la administración de justicia. En ese orden, aduce que la regla básica irrefutable es que la norma aplicable a todo juicio debe ser preexistente al hecho imputado, a no ser que la posterior resulte más favorable, lo que también hace parte del derecho fundamental al debido proceso.

A continuación sostiene que “(...) le está vedado al legislador, que está sometido precisamente a la intangibilidad de las normas constitucionales, el disponer que normas procesales contenidas en leyes posteriores al hecho que se impute, sean aplicables en

sustitución de las preexistentes al mismo hecho (...) [d]ebido a que, tampoco, podría definir por vía legislativa cual es la norma más favorable respecto de otra. En otras palabras, admitir algo distinto equivaldría no a una mera interpretación de la norma, sino a la modificación de su contenido.”

Argumenta que en el derecho disciplinario, debido a su carácter sancionatorio, también debe prevalecer el principio constitucional referente a que las normas aplicables al respectivo juicio sean las preexistentes al acto imputado, es decir, las anteriores al hecho y vigentes para ese momento en particular.

En el anterior orden de ideas, considera que “(...) en la norma cuestionada el legislador varió la norma constitucional, pues pretende que en los procesos disciplinarios relativos a “hechos imputables” sucedidos antes de la vigencia de la Ley 1123, en que no se haya dictado “auto de apertura de investigación”, NO SE APLIQUE LA LEY PREEXISTENTE al “hecho imputado” sino la nueva ley que entra en vigencia.”

Igualmente, expresa que “[d]e acuerdo con el contenido del artículo 111 demandado, el criterio para ubicar la norma aplicable no es LA ÉPOCA EN QUE SUCEDIÓ LO IMPUTADO, sino un asunto estrictamente procesal: que al momento de entrar en vigencia la Ley 1123 de 2007, no se hubiera dictado “auto de apertura de investigación.” En su concepto “[e]llo contradice abiertamente la norma constitucional. La norma aplicable a un juicio no la determina tal o cual estado de un proceso, sino LA EPOCA en que sucedió el hecho que se juzga.”

Manifiesta que mientras el artículo 29 de la Constitución Política permanezca vigente, el legislador no puede crear normas que establezcan que alguien puede ser juzgado de conformidad con normas posteriores a los hechos por los que está siendo juzgado. Lo contrario, en su criterio, equivale a que el legislador exceda sus facultades y, por vía de interpretación, introduzca modificaciones o nuevos elementos al texto constitucional.

Para finalizar, sostiene que “(...) EN CUALQUIER CASO, sea cuales sean las razones políticas, de conveniencia, de peligrosidad, de protección social que se puedan esgrimir, SIEMPRE la norma (sustantiva y procesal) aplicable a todo juicio, es la preexistente al hecho que se imputa, en otros términos, la norma vigente al momento de la ocurrencia del hecho. Y ello es válido también en el campo del derecho disciplinario.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, actuando a través de apoderado, solicita declarar la exequibilidad de la disposición acusada. Para fundamentar su solicitud, afirma que la Corte Constitucional ha sostenido en numerosas oportunidades que el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de libertad para establecer y regular los procedimientos y las formas propias de cada juicio y, en consecuencia, disponer la aplicación de la Ley en el tiempo.

Afirma igualmente:

“(…) la acusación formulada por el accionante obedece a una interpretación radicalmente exegética del texto constitucional que rinde culto irracional a la textualidad, desconociendo que el mismo contenido de la constitución debe ser analizado en forma mesurada, razonable de forma tal que el querer del constituyente primario no se vea reducido a la mera literalidad de las palabras.

Es por lo anterior que la Corte Constitucional, ejerciendo su papel de legítimo intérprete de la Carta Política, ha desarrollado e interpretado, a través de la jurisprudencia y la doctrina constitucional, el contenido real de nuestro ordenamiento superior, como en el caso que actualmente analizamos, en el cual encontramos que el supremo tribunal constitucional ha sido reiterativo en cuanto a su posición respecto a la exequibilidad de normas que contemplan regímenes de transición en materia procesal, siempre y cuando estas no impliquen detrimento para las garantías y derechos fundamentales de las personas que concurren a un proceso, en este caso disciplinario, y siempre y cuando se interpreten dichas normas en el marco de principios procesales constitucionales tan caros al Estado Social y Democrático de Derecho como el de favorabilidad en materia penal y, por analogía, disciplinaria.”

Por otra parte, sostiene que la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha dejado claro que “(…) una cosa es el debido proceso disciplinario desde el punto de vista del principio de tipicidad o legalidad en materia de legislación sustantiva y otra es la potestad, de carácter constitucional, de libre configuración legislativa de establecer las formas propias de cada juicio, que deben deslindarse a fin de que interpretaciones erradas como la del accionante no devengan en demandas contra el ordenamiento jurídico que tienen como único fundamento una radical preferencia por la literalidad más allá del sentido común y, sobre todo, de la doctrina constitucional sobre el tema.”

Por último expresa: “(…) confiamos en que la norma acusada será declarada exequible, obviamente, entendiendo que toda norma procesal, debe interpretarse de acuerdo con su verdadero sentido, expresado por su intérprete natural y oficial, en armonía con los principios procesales fundamentales de carácter constitucional como el principio de favorabilidad (…).”

2. Intervención de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI.

El Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI intervino en el trámite de la acción para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada, siempre que se module la decisión y se elimine la interpretación que puede ir en contra de la Constitución, por desconocer el principio de favorabilidad. En ese sentido, sostiene que la norma “[e]s constitucional en el entendido de que los magistrados de las salas jurisdiccionales disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura continuarán tramitando conforme al procedimiento anterior al previsto en la ley 1123 los procesos que se encuentren con auto de apertura de investigación al momento de entrar en vigencia esa ley, y tramitarán los demás procesos conforme al procedimiento establecido en la ley 1123 de 2007, pero aplicarán la norma que resulte más favorable al investigado o disciplinable entre lo dispuesto por el procedimiento anterior y el previsto en la ley 1123 de 2007.”

Para comenzar, argumenta que la Constitución impone un deber de aplicar analógicamente

las garantías establecidas en los procesos penales a los procesos disciplinarios, específicamente en lo que atañe a la garantía de todos los elementos que conforman el debido proceso. De esta forma, arguye, "(...) los principios constitucionales que rigen el debido proceso penal son aplicables al proceso disciplinario que se tramita en el marco del Código Disciplinario del Abogado, ley 1123 de 2007." Con base en ello, el principio de legalidad debe interpretarse en armonía con el principio de favorabilidad, que impone al juez, en cada caso concreto, el análisis y la aplicación de la norma que resulte más favorable al acusado o investigado.

Teniendo en cuenta lo anterior, aduce:

"La aplicación del régimen de transición previsto por la ley 1123 de 2007 no se debe interpretar estrictamente, de manera taxativa, a todas las situaciones en donde los procesos no se encuentren con auto de apertura de investigación, sin atender a los casos concretos en donde la aplicación del régimen devenga en la vulneración del principio de favorabilidad, pues allí el interprete estaría obligado a aplicar la norma más favorable al investigado o al disciplinable, y esa norma puede ser alguna regla procesal preexistente o una incluida en la ley 1123 de 2007. Dicho de otro modo, el juez competente no puede sustraerse a la obligación constitucional plasmada en el artículo 29 de la Carta Política y en la interpretación fijada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

De otra parte, no se comparte la opinión del demandante según la cual el legislador decidió una favorabilidad sin tener la competencia para hacerlo. Lo que resultaría inconstitucional sería la interpretación en donde no se aplique la norma más favorable porque el juez de conocimiento considere que el legislador tajantemente lo prohibió en el artículo 111. La regla general, para la cual está autorizado el legislador por la Constitución y respaldado por la jurisprudencia constitucional, le permite establecer un régimen de transición, que no puede aplicarse contraviniendo el principio de favorabilidad, pues éste debe ponderarse con el principio de legalidad. La Corte ha dicho que en lo procesal se puede establecer la preexistencia o vigencia de nuevas leyes sin que eso signifique que se permita la vulneración de los derechos fundamentales.

(...) Se insiste en que el principio de legalidad debe ponderarse con el de la favorabilidad para determinar si hubo una vulneración al debido proceso por parte del legislador, pero este juicio muchas veces se debe hacer frente a los casos concretos, en donde corresponde la aplicación de una u otra ley."

Para concluir, afirma que "(...) existe una interpretación del artículo 111 de 2007, parcial, que resultaría inconstitucional, y es la posibilidad hermenéutica que el demandante solicita excluir del ordenamiento jurídico, aunque en su escrito de demanda está pidiendo la exclusión total del enunciado normativo. Una solución plausible podría ser la aplicación de la jurisprudencia de la Corte y en este caso excluir únicamente una de las interpretaciones posibles, preservando la existencia de la norma. Para esto, podría declararse una constitucionalidad condicionada de la norma (...)"

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 4487, solicita declarar la

exequibilidad de la disposición acusada.

En primer lugar, afirma que la norma demandada debe ser analizada en conjunto con el inciso segundo del artículo 7 de la misma Ley 1123, que consagra el principio de aplicación inmediata de la ley procesal y, en general, con las disposiciones del Código Disciplinario del Abogado, así como con normas afines, tales como el Código Penal, el Código Disciplinario Único y el Código Civil. En virtud de lo anterior, sostiene que por regla general, la ley procesal es de orden público y de aplicación inmediata, tal y como se prevé en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, disposición que, en los términos de la Corte Constitucional, no vulnera el debido proceso ni los derechos adquiridos. Manifiesta así mismo:

“Este principio, de aplicación inmediata y hacia el futuro de la ley, opera en las disposiciones procesales en todas las ramas del derecho, de tal manera que es el legislador, quien, en uso de su facultad de elaborar, modificar y derogar las leyes y, en general, de establecer las políticas en materia de formas judiciales, debe evaluar la conveniencia, pertinencia y efectividad de las disposiciones que rigen el proceso y adaptarlo a las necesidades de la administración de justicia y de la sociedad (al respecto, p.e. la sentencia C 155 de 2007). Las personas no pueden, entonces, alegar como un derecho adquirido el que se les siga uno y otro procedimiento. Lo que sí pueden exigir es que el procedimiento cumpla con todos los principios que consagra el debido proceso, artículo 29 de la Carta Política.”

Señala que en materia sancionatoria debe establecerse una diferenciación entre normas sustanciales y procesales, por cuanto respecto de las primeras impera, como regla general, el principio de aplicación de la ley vigente en el momento de la realización de la conducta y; respecto de las segundas, impera, también como regla general, el principio de aplicación inmediata de la Ley. Estas reglas provienen del artículo 29 de la Constitución Política, el artículo 43 de la Ley 153 de 1887 y el artículo 6 del Código Penal. En ese orden, arguye: “(...) el principio de legalidad, tal como fue consagrado en el Código Disciplinario del Abogado, Ley 1123 de 2007, hace referencia a la aplicación de las disposiciones sustanciales del momento en que se realizó la conducta, mientras que remite a las disposiciones de la ley y las posteriores que la modifiquen, en lo atinente a las disposiciones procesales.”

Por otra parte, afirma que la Corte Constitucional ya resolvió el problema jurídico que se deriva de la demanda de inconstitucionalidad - sentencia C 181 de 2002 - y, en concreto, realizó un análisis de la aplicación de la ley penal y disciplinaria en el tiempo, en relación con el principio de que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.” A partir de lo anterior, concluye: “las disposiciones objeto de estudio no vulneran el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 superior, pues se limitan a consagrar el principio general de aplicación de la ley procesal en el tiempo. Por tanto, deberán declararse exequibles por el cargo presentado por el demandante.”

Para finalizar, advierte que el principio de aplicación de la ley en el tiempo, como se consagra en la disposición acusada, a pesar de ser compatible con las normas de la Constitución, debe ser limitado por el principio de favorabilidad. En concreto argumenta:

“(...) este principio no puede aplicarse de forma inflexible, pues puede ocurrir que en un caso determinado, la aplicación de la ley procesal vigente al momento de realizar la conducta, o en todo caso una ley anterior a la vigente en el momento de la realización del procedimiento,

resulte más favorable, de tal manera que, en esos casos excepcionales, el procedimiento que se aplique incida en la situación sustancial del disciplinado. En ese evento, deberá dar prelación, como lo indica el artículo 6 del Código Penal “sin excepción”, al principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 29 de la Constitución y retomado en el inciso primero del artículo 7 del Código Disciplinario del Abogado (...)

De tal manera que así como ocurre en materia penal, debe garantizarse la prevalencia del principio de favorabilidad cuando este sea aplicable en relación con las disposiciones procesales en materia disciplinaria y, en particular, en la interpretación de la expresión bajo estudio de la Ley 1123 de 2007, Código disciplinario del abogado, en el mismo sentido que lo señaló la Corte Constitucional al estudiar los artículos 9 y 176 de la Ley 200 de 1995 en la sentencia C 625 de 1997(...)”

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

Problema Jurídico

2. En el presente asunto, la Corte debe establecer si la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 111 de la Ley 1123 de 2007 resulta contraria a la Constitución, por desconocer el principio según el cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa.” Lo anterior en virtud de que la aplicación del procedimiento contemplado en el Código Disciplinario del Abogado, a los procesos en los que no se haya proferido auto de apertura de investigación, conlleva que algunas conductas sean juzgadas conforme a normas que no estaban vigentes al momento de su ocurrencia.

Ligado a lo anterior, se debe analizar si la aplicación inmediata del procedimiento previsto en el Código Disciplinario del Abogado resulta contraria a los principios de legalidad y favorabilidad, consagrados en el artículo 29 de la Constitución.

Teniendo en cuenta que el problema jurídico planteado ha sido tratado en anteriores decisiones, la presente sentencia se remitirá a las consideraciones que en ellas han quedado sentadas. Concretamente, la Corte considera relevante analizar la jurisprudencia relativa a: i) la fuerza vinculante de las garantías propias del debido proceso en la aplicación de disposiciones de derecho disciplinario y, específicamente, de los principios de legalidad y favorabilidad; ii) el amplio margen de libertad con que cuenta el legislador en la configuración de procedimientos, así como el principio de aplicación general e inmediata de la ley procesal y, por último, iii) la interpretación armónica de los principios de legalidad y favorabilidad, junto con la libertad legislativa y el del efecto general e inmediato de las disposiciones procesales. De allí se podrá determinar si resulta constitucionalmente aceptable, que el legislador establezca un régimen de aplicación inmediata de la ley procesal mediante la cual se investigan y juzgan las faltas disciplinarias de abogados, en el marco de los principios de legalidad y favorabilidad. Igualmente, si existe la necesidad de impartir una sentencia condicionada en sus efectos, para resguardar la aplicación del principio de favorabilidad en la interpretación de la disposición acusada.

El debido proceso en disposiciones de derecho disciplinario. Principios de legalidad y favorabilidad.

3. Esta Corporación ha señalado que el derecho disciplinario constituye una forma de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y, como tal, debe estar fundado en principios y valores constitucionales y asegurar en todo momento la vigencia de los elementos propios de la garantía del debido proceso¹. En ese mismo orden, ha considerado que en tratándose de una forma de ejercicio del ius puniendi, la persona investigada o juzgada disciplinariamente tiene derecho a gozar de las mismas garantías que estructuran el derecho penal, tales como el principio de legalidad y de favorabilidad.²

Como elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria, se han señalado, entre otros, “(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.”³

4. En lo que se refiere al principio de legalidad, la Corte ha señalado que su carácter imperativo en materia disciplinaria, deviene de la aplicación de varias disposiciones constitucionales. Específicamente, ha previsto que el mismo encuentra consagración en la Constitución, “[e]n primer lugar, en los artículos 6° y 29 que establecen que los servidores públicos no pueden “ser juzgados sino conforme a las leyes preexistentes”, y que “sólo son responsables por infringir la Constitución y la ley”. En segundo término, al disponer los artículos 122 y 123 que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se someterán a los comportamientos descritos en la Constitución, la ley y el reglamento y que, en todo caso, “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento”. Y, finalmente, en el artículo 124 que le asigna al legislador la potestad normativa para crear, modificar o derogar el régimen de responsabilidad al que se someten los servidores del Estado. Esta última norma dispone que: “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.⁴

Así mismo, ha sostenido la Corte que, en virtud de dicho principio, las autoridades administrativas sólo pueden imponer sanciones en aplicación de normas preexistentes, en las que se consagran claramente⁵ las conductas que constituyen falta disciplinaria, así como las sanciones que se derivan como consecuencia.⁶ Contrario sensu, en la imposición de sanciones, la autoridad respectiva no puede aplicar normas en forma retroactiva, salvo la garantía del principio de favorabilidad, que debe ser analizado en cada caso concreto.

Por otra parte, de conformidad con los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887, la Corte ha definido que las normas preexistentes a que se refiere el principio de legalidad son las normas de carácter sustantivo, las cuales determinan las conductas calificadas como faltas, así como las sanciones que deben ser impuestas. No se pueden asimilar, por el contrario, a disposiciones de carácter procesal, respecto de las cuales opera, por regla general, el principio de aplicación inmediata.⁷

5. Teniendo como base la misma garantía del debido proceso en el derecho disciplinario, la Corte ha considerado obligatorio el respeto del principio de favorabilidad, de conformidad con

el cual la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplica de preferencia a la restrictiva o desfavorable⁸. Frente a este punto, ha advertido que aún cuando el artículo 29 de la Constitución se refiere a la aplicación del principio en “materia penal”, ello “(...) no impide que el legislador lo extienda a otros ámbitos del derecho sancionador, como el disciplinario. Tampoco conduce a que el juez deba interpretar restrictivamente esta garantía, que tiene pleno sentido y especial relevancia dentro de un estado social de derecho en otros contextos punitivos diferentes al penal.”⁹

Así mismo, ha precisado la Corte que el principio de favorabilidad es imperativo respecto de normas sustantivas y procesales en la misma medida. De esta forma, “tanto en materia sustantiva como procesal, las disposiciones más favorables al inculpado deben aplicarse de manera preferente, aunque el régimen transitorio determine en principio cosa diversa.”¹⁰

6. Conforme a las anteriores consideraciones, i) en el derecho disciplinario resultan plenamente aplicables las garantías que integran el debido proceso, dentro de las que se destacan el principio de legalidad y favorabilidad; ii) el principio de legalidad impone que las conductas sean juzgadas conforme con normas sustantivas preexistentes y; iii) el principio de favorabilidad supone la aplicación de la norma más favorable al investigado o juzgado, aún cuando sea posterior e independientemente de que sea sustantiva o procesal.

Potestad del legislador en la configuración de procedimientos administrativos y principio de aplicación general e inmediata de la ley procesal en materia disciplinaria.

7. Por otra parte, de conformidad con jurisprudencia reiterada de esta Corporación, en virtud de las competencias establecidas en el artículo 150, numeral 2, de la Constitución Política, el legislador cuenta con un amplio margen para configurar procedimientos judiciales y administrativos, como los que tienden a la investigación de faltas disciplinarias y a la imposición de sanciones.¹¹ En ese orden, cuenta con la potestad para crear o modificar un determinado proceso, estructurar sus etapas, definir los términos para la realización de diligencias, consagrar los mecanismos de impugnación de decisiones, entre otros.

En la sentencia C-428 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte señaló al respecto:

“Como lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.”¹²

Igualmente, la Corte ha señalado¹³ que en virtud de su potestad legislativa en materia de

procedimientos, el legislador puede “(...) regular y definir¹⁴ entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.¹⁵(ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.¹⁶ (iv) Los medios de prueba¹⁷ y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.¹⁸”

8. Así mismo, ha sostenido¹⁹ que la potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos “(...) debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos,²⁰ y los principios de razonabilidad,²¹ proporcionalidad²² y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias.” ²³

9. De conformidad con tales previsiones, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar la naturaleza y características del procedimiento a través del cual deben ser investigadas y juzgadas las faltas disciplinarias de los abogados - Ley 1123 de 2007 -. Igualmente, como consecuencia, cuenta con libertad para establecer mecanismos de aplicación de la ley procesal en el tiempo, de forma tal que puede prever su aplicación inmediata - como se establece en términos generales en los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887 - o a través de regímenes de transición, en los que puede aplazar su entrada en vigencia para determinadas relaciones jurídicas o en los que puede tener efectos sobre relaciones jurídicas en curso.

Lo anterior en virtud de que “(...) la potestad de configuración normativa del legislador en materia de procedimientos judiciales y de mecanismos alternativos de solución de conflictos, comporta la facultad de modificación, derogación y subrogación de las leyes procesales, para su adaptación a las necesidades de la sociedad en materia de acceso a la administración de justicia.”²⁴

No obstante lo anterior, la potestad del legislador en la adopción de mecanismos que regulan la entrada en vigencia de normas procesales, encuentra límites en el respeto de derechos adquiridos conforme a disposiciones legales vigentes (artículo 58 de la C.P.), así como en el principio de favorabilidad (artículo 29 de la C.P.), de acuerdo con el cual puede aplicarse una norma diferente a la prevista por el legislador, siempre que ella sea más favorable a la persona investigada o juzgada. En la sentencia C-619 de 2001²⁵ (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte señaló al respecto:

“8. Ahora bien, a manera de resumen de lo dicho hasta ahora puede concluirse que en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución solo impone

como límites el respeto de los derechos adquiridos, y el principio de favorabilidad y de legalidad penal. Por fuera de ellos, opera la libertad de configuración legislativa. Con base en ello, el legislador ha desarrollado una reglamentación general sobre el efecto de las leyes en el tiempo, contenida en la Ley 153 de 1887, según la cual en principio las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso. Tal es el caso de las leyes procesales, pues ellas regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos.

No obstante lo anterior, la regla general que se acaba de exponer según la cual las leyes procesales son de efecto general inmediato, si bien es la acogida como norma general por la legislación y también por la doctrina contemporánea, no emana de la Constitución, la cual, respecto de la regulación de los efectos de la ley en el tiempo, lo único que dispone categóricamente, como antes se dijo, es la garantía de los derechos adquiridos conforme a las leyes anteriores, los mencionados principios de legalidad y favorabilidad de la ley penal, y la constitucionalidad de la retroactividad de la ley expedida por razones de utilidad pública o interés social. Por lo tanto, en relación con los efectos del tránsito de legislación procesal, el legislador puede adoptar una fórmula diferente a la del efecto general inmediato y prescribir para algunas situaciones especiales la aplicación ultraactiva de la ley antigua a todos los procesos en curso, pues, salvo los límites comentados, ninguna disposición superior se lo impide. Así como el legislador tiene competencia para mantener en el ordenamiento las leyes hasta el momento en que encuentra conveniente derogarlas, modificarlas o subrogarlas, de igual manera puede determinar el momento hasta el cual va a producir efectos una disposición legal antigua, a pesar de haber proferido otra nueva que regula de manera diferente la misma materia. La aplicación ultraactiva, entendida como la determinación legal según la cual una ley antigua debe surtir efectos después de su derogación, tiene fundamento constitucional en la cláusula general de competencia del legislador para mantener la legislación, modificarla o subrogarla por los motivos de conveniencia que estime razonables. Ahora bien, a pesar de lo anterior, la competencia aludida del legislador no puede ejercerse desconociendo las normas superiores relativas a los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues ellos en sí mismos constituyen límites generales a la libertad de configuración legislativa.”

10. De conformidad con lo anterior, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar la aplicación de nuevos procedimientos sancionatorios a situaciones jurídicas que se encuentran en curso, encontrando como límites los preceptos constitucionales que imponen el respeto de derecho fundamental al debido proceso y, con ello, el principio de favorabilidad en la aplicación de normas disciplinarias.

11. Ahora bien, además de que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración de procedimientos de derecho disciplinario, así como para su implementación a situaciones concretas, la Corte ha concluido en numerosas oportunidades²⁶ que nuestro sistema jurídico contempla un principio de aplicación general e inmediata de la ley procesal - artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887 -, que en sí mismo no resulta contrario a la Constitución²⁷, por cuanto a partir allí el legislador estructura normas de orden público que organizan la prestación del servicio público de justicia. Igualmente, la Corte ha indicado que dichas

normas, por sí solas, "(...) no generan situaciones fácticas apropiables y, por ende, frente a ellas no cabe hablar de derechos adquiridos, ni reclamar su protección a partir del artículo 58 de la Constitución Política."²⁸

En ese sentido, cuando el legislador dispone la aplicación general e inmediata de procedimientos disciplinarios a conductas ya ocurridas pero no investigadas, se apoya en la amplia competencia que le otorga la Constitución para ello, además de que se ciñe a los principios que informan nuestro sistema jurídico, como el de la aplicación general e inmediata de la ley procesal.

No obstante lo anterior, como se analizó en líneas anteriores, el principio de aplicación general e inmediata de la ley procesal no proviene directamente de la Constitución y, por tanto, el legislador cuenta con la facultad para establecer mecanismos o regímenes de vigencia de las normas procesales que no necesariamente concuerden con él, siempre que no desconozca el principio de favorabilidad,²⁹ dentro del contexto de los aspectos estructurales de cada régimen procesal.

12. Ahora bien, teniendo en cuenta los fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad, cabe preguntarse si la aplicación inmediata de nuevas disposiciones procesales en materia disciplinaria, respecto a conductas ya ocurridas pero que no han sido sometidas a investigación, por no haberse proferido auto de apertura de la misma, desconoce los principios de legalidad y favorabilidad, por cuanto se desconoce la máxima de que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa".

La Corte Constitucional ha resuelto este problema jurídico en anteriores providencias. En ellas ha estudiado la constitucionalidad de regímenes de aplicación de normas procesales, como el sometido a estudio en la presente demanda, que en términos generales mantienen la vigencia de la norma anterior, para el adelantamiento de procesos que ya se encuentran en curso, así como la aplicación inmediata de la nueva, para la investigación y juzgamiento de conductas respecto de las cuales no se ha iniciado el proceso, o no se ha proferido el auto de apertura de la investigación.

13. Puesto que las consideraciones expresadas en las decisiones a que se hace referencia son de gran relevancia, la Corte efectuará un breve recuento de las mismas.

13.1 En la sentencia C-619 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), esta Corporación estudió la constitucionalidad del artículo 67 de la Ley 610 de 2000, "por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías." En la norma el legislador dispuso: "En los procesos de responsabilidad fiscal, que al entrar en vigencia la presente Ley, se hubiere proferido auto de apertura a juicio fiscal o se encuentren en etapa de juicio fiscal, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo de conformidad con el procedimiento regulado en la Ley 42 de 1993. En los demás procesos, el trámite se adecuará a lo previsto en la presente ley." Se preguntó la Corte en dicha ocasión, si la aplicación inmediata del nuevo procedimiento de responsabilidad fiscal, a los procesos que no se encontraran todavía en etapa de juzgamiento, desconocía el artículo 29 de la Constitución que indica que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se

imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”

La Corte determinó que, como regla general, en nuestro sistema jurídico las normas procesales tienen un efecto general e inmediato, que no resulta contrario a la Constitución, siempre que se respete el principio de favorabilidad. Concluyó igualmente que la norma no desconocía la obligación de juzgar conductas conforme a normas preexistentes, pues tal imperativo recae sobre disposiciones sustantivas, mientras que en materia procesal rige el principio de aplicación inmediata de la ley. Manifestó la Corte:

“En relación con lo anterior, la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las “leyes preexistentes” a que se refiere la norma constitucional son aquellas de carácter substancial que definen los delitos y las penas. De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia penal expresado en el aforismo latino *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*. Pero las normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato. En este sentido, el artículo 43 de la Ley 153 de 1887, recoge la interpretación expuesta (...)”

13.2. En la sentencia C-181 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley 200 de 1995 - Código Disciplinario Único -, que disponía que “[l]a ley que fije la jurisdicción y competencia o determine lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso, se aplicará desde el momento en que entre a regir, salvo lo que la misma ley determine.” Allí se preguntó la Corte, si al disponer la aplicación inmediata de las normas procesales en materia disciplinaria, el legislador quebrantaba el artículo 29 de la Constitución Política que establece que “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.”

La Corte concluyó que la regla general en materia sancionatoria y punitiva es la irretroactividad de la ley, con base en la máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que se aplica respecto de situaciones jurídicas consolidadas. Igualmente, expresó que en materia procesal “(...) el principio se invierte: la regla general es que la aplicación de la ley procesal en el tiempo es inmediata, debido al carácter público de la misma.” En ese orden, afirmó que la regla en la aplicación de normas procesales es que “(...) la ley nueva rige los procedimientos que se han iniciado bajo la vigencia de la ley anterior; excepto las diligencias, términos y actuaciones que hayan comenzado a correr o a ejecutarse bajo la vigencia del régimen derogado.”

Sostuvo así mismo:

“El artículo 9º de la Ley 200 de 1995 quebrantaría el canon constitucional porque permitiría que faltas disciplinarias cometidas en un determinado momento, fueran juzgadas con base en normas procesales que no se encontraban vigentes para el tiempo de su comisión. En esta medida, la norma legal estaría incluyendo una excepción no prevista en el canon superior, respecto de las normas procesales del régimen disciplinario. Dice el demandante que la única excepción a la máxima constitucional es la de la aplicación favorable de la ley.

Vistas las consideraciones precedentes y la jurisprudencia traída a colación, esta Corporación no encuentra jurídicamente aceptables los cargos de la demanda.

Ello es así porque, precisamente, la pretensión del artículo 9º de la ley 200 de 1995 es realizar el principio general contenido en el 29 de la Carta que prescribe la aplicación de la norma jurídica a partir de su promulgación y hacia el futuro.

De acuerdo con lo dicho, la norma acusada debería interpretarse partiendo de tres principios fundamentales. El primero, que la ley opera hacia adelante en el tiempo; el segundo, que las normas procesales o de trámite entran a regir inmediatamente, y el tercero, que lo anterior no excluye la aplicación favorable de la ley en el tiempo ni la existencia de un régimen de transición que permita continuar con los trámites previstos en la ley anterior, en los procesos disciplinarios que al entrar en vigencia la ley nueva se encontraren con oficio de cargos legalmente notificado.

Así las cosas, esta Corporación considera que el precepto acusado se ajusta a los cánones constitucionales puesto que su único cometido es el de realizar un principio de aplicación normativa ampliamente aceptado, que a todas luces admite aplicación favorable de los procedimientos derogados. Pese a que los cargos de la demanda parecen presentar la norma como disposición contraria a los principios superiores, de la interpretación que aquí se le ha dado se concluye precisamente lo contrario: la disposición pretende, antes que nada, la protección de los derechos individuales derivados de los cambios de legislación.”

13.3 En la sentencia C-200 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la Corte analizó la constitucionalidad de los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887, de conformidad con los cuales las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores, desde el momento en que deben empezar a regir, salvo los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, que se rigen por la ley vigente al tiempo de su iniciación. Igualmente, establecen que “[n]adie podrá ser juzgado o penado sino por ley que haya sido promulgada antes del hecho que da lugar al juicio” y que esta regla solo se aplica a “las leyes que definen y castigan los delitos, pero no a aquellas que establecen los Tribunales y determinan el procedimiento”.

En dicha oportunidad, la Corte se preguntó si las disposiciones juzgadas vulneraban los artículos 29 y 93 de la Constitución, por cuanto a partir de las mismas se desconocía la exigencia de una ley preexistente, que determine el tribunal y el procedimiento aplicable para el juzgamiento de un delito.

Para resolver el anterior cuestionamiento, la Corte consideró que el principio de legalidad debía coexistir con el principio de efecto general e inmediato a las normas procesales. De allí, concluyó que las “normas preexistentes” a que hace referencia el artículo 29 de la Constitución, son solo aquellas de carácter sustancial independientemente de si se encuentran en una ley atinente al procedimiento. Señaló por otra parte:

“El entendimiento del artículo 29 constitucional que hace esta Corporación es en efecto el de que al momento de los hechos que configuran la conducta punible, debe existir un tribunal competente y un procedimiento para juzgar a la persona que ha cometido un delito,³⁰ pero ello no significa que ese procedimiento no pueda cambiar, o que la competencia del

juzgamiento quede inmodificablemente definida.

Al respecto, se debe partir de la base de que mientras el legislador, al consagrar las disposiciones que rigen los procesos, no ignore ni contraríe las garantías básicas previstas por el Constituyente, goza de potestad para señalar las formas de cada juicio, así como para distribuir las competencias entre los organismos que administran justicia dentro de la estructura del Estado. (...)

Así las cosas, la Corte considera frente al argumento del demandante, que lo que establece el artículo 29 es la exigencia de que al momento del acaecimiento del hecho punible exista un juez o tribunal competente, y un procedimiento aplicable, pero no una prohibición de variar el juez o tribunal o las formas propias de cada juicio, asuntos sobre los que como se acaba de ver tiene amplia potestad el legislador, bajo el entendido claro está del respeto a los principios y valores esenciales del orden constitucional.”

13.4 En la sentencia C-328 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte analizó, entre otros, el artículo 223 de la Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único-. En dicha norma se establecía: “Los procesos disciplinarios que al entrar en vigencia la presente ley se encuentren con auto de cargos continuarán su trámite hasta el fallo definitivo, de conformidad con el procedimiento anterior.” En esta ocasión, la Corte examinó si el legislador vulneraba el principio de favorabilidad, al disponer que las personas investigadas disciplinariamente, cuyo proceso se encontrara con auto de cargos, fueran juzgadas de acuerdo al procedimiento del régimen disciplinario anterior.

Luego de estudiar el cuestionamiento, concluyó que la aplicación inmediata de las disposiciones procesales era compatible con la garantía del debido proceso, siempre que fuera armonizada con el principio de favorabilidad. Expresamente consideró:

“Se observa entonces que en materia disciplinaria la jurisprudencia constitucional ha fijado una posición según la cual, si bien el principio de aplicación inmediata de las normas procesales es compatible con el derecho al debido proceso, éste debe integrarse con el principio constitucional de favorabilidad, máxime cuando el propio Código Disciplinario Único así lo ha establecido en su artículo 1431.

13.5 Finalmente, en la sentencia C-592 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), esta Corporación analizó una demanda presentada, entre otras, en contra de la expresión: “Las disposiciones de este código se aplicarán única y exclusivamente para la investigación y el juzgamiento de los delitos cometidos con posterioridad a su vigencia”, contenida en el tercer inciso del artículo 6º de la Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

La Corte se preguntó si el legislador vulneraba el principio de favorabilidad, puesto que con la disposición atacada impedía la aplicación del nuevo procedimiento penal a procesos que ya venían en curso, a pesar de ser más favorable. Para resolver tal cuestión, la Corte recordó que en la configuración de regímenes de tránsito de legislación, la Constitución impone como límite la aplicación del principio de favorabilidad penal. Igualmente, que dicha garantía debe atenderse en el examen de situaciones concretas y, por tanto, es de competencia de

cada juzgador.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideró que “(...) en manera alguna puede considerarse que el mandato imperativo del artículo 29 de la Constitución haya dejado de regir con la introducción del sistema penal acusatorio. Mandato ese que como igualmente ya se explicó, se encuentra en perfecta armonía con las normas internacionales que lo establecen y que hacen parte del bloque de constitucionalidad (...)”. En dichos términos, concluyó que respecto a las disposiciones que estaban siendo acusadas “(...) ha de entenderse que al tiempo que comportan la formulación expresa del principio de irretroactividad de la ley penal y constituyen una precisión inherente a la aplicación como sistema de las normas en él contenidas, -hecha necesaria en razón del particular mecanismo establecido por el Acto Legislativo 03 de 2002 para la puesta en marcha del nuevo sistema acusatorio que comporta como ya se señaló tres etapas diferentes,³² durante una de las cuales se presenta la coexistencia de dos sistemas penales en distintas regiones del territorio nacional-, en manera alguna pueden interpretarse en el sentido de impedir la aplicación del principio de favorabilidad.”

14. Del anterior recuento jurisprudencial se puede concluir que: i) el principio de legalidad, en materia disciplinaria, se traduce en que la investigación y juzgamiento de conductas calificadas como faltas, sólo puede fundarse en disposiciones sustantivas preexistentes, que definan la falta y prevean la sanción; ii) respecto de las normas procesales, en la misma materia, resulta válida su aplicación inmediata según la decisión adoptada por el legislador en ejercicio de su margen de configuración de los procedimientos.

Análisis de la disposición demandada.

15. De conformidad con el Libro Tercero de la Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado, para la investigación y juzgamiento de faltas disciplinarias cometidas por abogados, se instituye un procedimiento de competencia de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura y del Consejo Superior de la Judicatura.³³

Igualmente, en virtud del artículo 111 de la mencionada Ley:

“Los procesos que se encuentren con auto de apertura de investigación al entrar en vigencia este código, continuarán tramitándose de conformidad con el procedimiento anterior.

En los demás procesos, los Magistrados de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura implementarán el procedimiento aquí establecido en estricto orden de radicación, salvo aquellos en los que la acción disciplinaria se encuentre próxima a prescribir, a los cuales les dará prelación.”

Como ya se señaló, el actor considera que a partir de lo dispuesto en la primera frase del

inciso segundo del artículo transcrito, el legislador desconoce los principios de legalidad y favorabilidad, pues obliga a que las conductas consideradas como falta disciplinaria sean juzgadas conforme a normas posteriores al momento de su ocurrencia, si para el momento no se ha proferido el auto de apertura de investigación. Con ello se desconocería el mandato del artículo 29 de la Constitución, según el cual “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”.

16. Pues bien, a través del artículo 111 de la Ley 1123 de 2007, el legislador adoptó un mecanismo de aplicación del nuevo procedimiento destinado a la investigación y juzgamiento de conductas consideradas como faltas disciplinarias de los abogados. A partir del mismo, dispuso la aplicación inmediata de la nueva norma para los procesos que no se hubieran iniciado – por no haberse proferido auto de apertura de la investigación –, mientras que preservó la vigencia de la anterior, para los procesos que ya venían siendo adelantados.

En dicho proceder, entiende la Corte, el legislador se encuentra amparado por el margen de configuración que le brinda la Constitución para el diseño de procedimientos y, con ello, para determinar la aplicación de la ley procesal en el tiempo (cfr. *Infra.* 9 y 10). Cabe recordar que el mecanismo adoptado en la norma acusada no es sino la concreción específica en este ámbito del principio de aplicación general e inmediata de la ley procesal, contemplado en los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887, que no resulta contrario a la Constitución siempre que se garantice el principio de favorabilidad.³⁴ (cfr. *Infra.* 11).

17. Además de lo anterior, para la Corte, la disposición demandada debe ser leída e interpretada en forma armónica y sistemática con otras disposiciones de la misma Ley 1123 de 2007. Concretamente, con los artículos 3 y 7, que consagran los principios de legalidad y favorabilidad en la investigación y juzgamiento de faltas disciplinarias de los abogados. Dichos artículos prescriben:

“Artículo 3. Legalidad. El abogado sólo será investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización y conforme a las reglas fijadas en este código o las normas que lo modifiquen.”

“Artículo 7. Favorabilidad. En materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Este principio rige también para quien esté cumpliendo la sanción. La ley que fije la jurisdicción y competencia o determine lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso se aplicará desde el momento en que entre a regir, salvo lo que la ley determine.”

La disposición atacada no resulta contraria al principio de legalidad, por cuanto las “normas preexistentes” a que hace referencia el artículo 29 de la Carta Política, son las normas de carácter sustantivo, conforme a las cuales se definen las faltas disciplinarias y sus sanciones. En materia de disposiciones procesales, como la analizada, puede adoptarse el principio de aplicación general e inmediata de la norma. Las autoridades disciplinarias de los abogados deberán aplicar las normas procesales establecidas por el Congreso, según las reglas de transición que él haya establecido, lo cual materializa el respeto al principio de legalidad.

Tampoco se desconoce el principio de favorabilidad, puesto que la disposición atacada no prohíbe su aplicación y, por el contrario, en el artículo 7 de la Ley 1123 se consagra expresamente. En este orden, a partir de una lectura armónica y sistemática del Código Disciplinario del Abogado, así como de la Constitución y demás normas afines, debe entenderse que en cada caso particular la autoridad competente aplicará la norma más favorable al investigado o juzgado. Así lo decidió el propio legislador en desarrollo del principio constitucional de favorabilidad.

De conformidad con todo lo expuesto, la Corte Constitucional debe concluir que la disposición acusada no vulnera los principios de legalidad y favorabilidad establecidos en el artículo 29 de la Constitución Política, por lo que debe declararse exequible por los cargos analizados.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “En los demás procesos, los Magistrados de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura implementarán el procedimiento aquí establecido” contenida en el segundo inciso (parcial) del artículo 111 de la Ley 1123 de 2007 “por medio de la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Impedimento aceptado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

Secretaría General

1 Ver, entre otras, las sentencias C-555 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-181 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-982 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-124 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-328 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-818 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1102 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-340 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1034 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-330 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

2 No obstante, ha señalado que entre las dos especialidades - derecho penal y derecho disciplinario - deben plantearse diferencias, ya que "(...) no se puede afirmar la existencia de identidad de objeto ni identidad de causa entre estos dos tipos de derecho sancionador, pues la finalidad del proceso que se adelanta con fundamento en ellos es distinta y los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, así como el interés jurídico que se protege. Lo más importante de esta diferenciación de finalidad, bienes protegidos e interés jurídico, es la conclusión según la cual en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario se juzga el comportamiento de los servidores públicos frente a normas administrativas de carácter ético, destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública. En cambio, en el proceso penal las normas buscan, entre otras cosas, preservar bienes sociales más amplios." Sentencia T-1102 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

3 Sentencia T-1034 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). En igual sentido, las sentencias C-310 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-555 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1102 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-330 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras.

4 Sentencia C-818 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

5 No obstante, la Corte ha moderado la aplicación del principio de tipicidad en materia disciplinaria y ha sostenido que la precisión con la que deben estar consagradas las conductas calificadas como faltas no es la misma que se exige en el derecho penal, sino que se otorga un margen de movilidad al juzgador para determinarlas. Sentencias C-099 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-406 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-853 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-507 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-917 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1039 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), entre otras.

6 Ver, entre otras, las sentencias C-124 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-383 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-818 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-592 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

7 Sentencia C-200 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

8 Sentencias T-438 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-233 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-625 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-1102 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-1034 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto),

9 Sentencia C-328 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

10 T-625 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). De la misma manera, en la sentencia C-200 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la Corte determinó que en "(...) la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal, no cabe hacer distinción entre normas sustantivas y normas procesales, pues el texto constitucional no establece diferencia alguna que permita un trato diferente para las normas procesales" Iguales consideraciones fueron expuestas en la sentencia C-592 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), que analizó la forma de aplicación en el tiempo del sistema penal acusatorio. Igualmente, en la sentencia C-181 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), se manifestó: "En materia penal y, actualmente, en el campo del derecho disciplinario, el principio de favorabilidad se aplica también a las normas procesales, a pesar de que se mantiene el principio general de la aplicación inmediata." Ver también las sentencias C-619 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) C-922 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-328 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

11 Sentencia C-555 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

12 En igual sentido sentencias C-1104 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-973 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-886 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1264 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

13 Sentencia C-183 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

14 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001 Clara Inés Vargas.

15 Corte Constitucional. Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000 entre otras.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-111 de 2000.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-1270 de 2000.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

19 Sentencia C-183 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

20 Sentencia C-728 de 2000 M.P. Clara Inés Vargas.

21 Sentencia C-886 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda. En sentencia C-555 de 2001 dijo la Corte al respecto que: "...el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso". (La subraya es fuera del original).

22 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. Clara Inés Vargas.

23 Ver también las sentencias C-927 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-555 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-640 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-642 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-736 de 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-740 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-788 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-561 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-340 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-738 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), entre otras.

25 En esta decisión se declara exequible el artículo 67 de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, que disponía, en similares términos a los aquí estudiados, la aplicación de la ley a los procedimientos en los que no se hubiere proferido auto de apertura de la investigación.

26 Sentencias C-922 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-736 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-738 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-340 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras.

27 Sentencia C-200 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

28 Sentencia C-155 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

29 Sentencia C 619 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

30 Ver Sentencia C-843/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

31 Artículo 14 de la Ley 734 de 2002. Favorabilidad. En materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Este principio rige también para quien esté cumpliendo la sanción, salvo lo dispuesto en la Carta Política.

32 i) entre el momento de la aprobación del Acto Legislativo y el 1º de enero de 2005; (ii) entre el 1º de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2008, en que se da una etapa de transición durante la cual coexisten dos sistemas en distintas regiones del territorio nacional; y (iii) a partir del 31 de diciembre de 2008, en que deberá estar en “plena vigencia” el nuevo modelo acusatorio de procedimiento penal en todo el país.

33 Artículos 59 y 60.

34 Sentencia C-200 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).