

Sentencia C-899/11

Referencia: expediente D-8565

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19, inciso 2º (parcial) de la Ley 1123 de 2007 “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”

Demandante: David Alonso Roa Salguero.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Juan Carlos Henao Pérez -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, 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

El ciudadano David Alonso Roa Salguero, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, que regulan los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º (parcial), artículo 19 de la Ley 1123 de 2007.

Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana y remitida al señor Procurador General para que emitiera el concepto de su competencia.

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo acusado y se subraya lo acusado.

“Ley 1123 de 2007

(enero 22)

Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado

El Congreso de la República

DECRETA

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO III

Sujetos disciplinables

Artículo 19. Destinatarios. Son destinatarios de este código los abogados en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas así se encuentren excluidos o suspendidos del ejercicio de la profesión y quienes actúen con licencia provisional.

Se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio, así como los curadores ad litem. Igualmente, lo serán los abogados que en representación de una firma o asociación de abogados suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título.”

1. LA DEMANDA

El demandante señala que la norma acusada vulnera los artículos 29 y 277 numeral 6 de la Constitución Política, por tanto, solicita la declaración de inexecutable o, en su defecto, la executable condicionada. El escrito de demanda se fundamenta en dos cargos.

1. El primer cargo se refiere a la vulneración del numeral 6° del artículo 277 de la Constitución Política, por cuanto la expresión “se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio” del segundo inciso del artículo 19, desconoce la competencia que tiene el Procurador General de la Nación para ejercer la vigilancia superior de la conducta de quienes cumplen funciones públicas.

Para el demandante, el legislador no debió incluir en el régimen disciplinario de los abogados a los que cumplen funciones públicas, porque constitucionalmente quien tiene la competencia para vigilar y sancionar la conducta de quienes desempeñan dichas funciones es la Procuraduría General de la Nación y no los consejos seccionales ni el Superior de la Judicatura.

1. El segundo cargo se basa en la trasgresión del principio constitucional de “ne bis in idem o non bis in idem”, que consagra el artículo 29 de la Carta Política, que prohíbe el doble juzgamiento por los mismos hechos, ya que se puede entender que los abogados con funciones públicas pueden ser investigados disciplinariamente bajo el régimen de la Ley 1123 de 2007 si incumplen un deber profesional y también por el contemplado en la Ley 734 de 2002 por incumplir un deber funcional por tener calidad de servidor público, es decir, una doble investigación y sanción por una misma conducta.

1. INTERVENCIONES

1. UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

El doctor Francisco Bernate Ochoa, catedrático de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, solicitó declarar la EXEQUIBILIDAD de la disposición acusada, por las siguientes razones:

1. Teniendo en cuenta las relaciones de especial sujeción que se presentan cuando una persona se vincula con la Administración, ésta adquiere cierta potestad sobre el administrado. Estas relaciones se presentan respecto de los servidores públicos y también frente a quienes ejercen profesiones como la abogacía.

Las relaciones especiales de sujeción no siempre son las mismas sino que se diferencian en tanto que son distintos los deberes y derechos que de ellas emanan, es decir, la condición de servidor público no excluye la de abogado. Por tanto, en el momento en que un empleado de la administración en ejercicio de sus funciones debe ejercer la profesión, debe responder si en ese ejercicio llega a desconocer el Código Disciplinario del Abogado.

1. En relación con la supuesta vulneración del artículo 29 de la Constitución, el interviniente señala que la Corte Constitucional ha reiterado la posibilidad de juzgar a una persona por los mismos hechos, teniendo en cuenta las diferentes jurisdicciones, la naturaleza y el propósito de los procedimientos.

1. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

La doctora Ana Beatriz Castelblanco Burgos, en nombre y representación de la Nación -Ministerio del Interior y de Justicia, solicitó la EXEQUIBILIDAD del aparte demandado por los siguientes motivos:

Una misma conducta puede contrariar simultáneamente deberes, funciones y obligaciones propias de los servidores públicos y del estatuto del abogado, por lo tanto es posible que el mismo hecho origine dos sanciones diversas.

La interviniente hace referencia a las sentencias C-259 de 1995 y C-870 de 2002, en las que se advierte que los mismos hechos pueden dar como resultado varias investigaciones y

sanciones “siempre y cuando éstas tengan distintos fundamentos normativos y diversas finalidades”.

1. Finalmente, expresa que cuando el legislador señaló que los profesionales del derecho que deban ejercer la profesión como servidores públicos deben responder por las faltas que comentan en ese ejercicio, buscó proteger la dignidad de la abogacía.

1. ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA

El doctor Alfonso Guarín Ariza en nombre y representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó la EXEQUIBILIDAD de la disposición demanda, porque es competencia del Procurador General de la Nación ejercer de manera preferente la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas. Por tanto, si el resultado de la investigación es positivo en el campo de la función pública deberá ser sancionado con fundamento en la Ley 734 de 2002, sin que se pueda desconocer que con sus acciones u omisiones también pueden resultar infringidas las reglas inherentes al ejercicio de la profesión, hecho que obliga a la aplicación de la Ley 1123 de 2007, razón por la que el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política no resulta vulnerado, como lo entiende el demandante.

1. INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

El doctor Fernando Rodríguez Castro, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, solicitó la EXEQUIBILIDAD de la disposición por los siguientes motivos:

1. Respecto de la competencia de la vigilancia de las actuaciones de un abogado que ejerza funciones públicas, precisa que la competencia constitucional del Procurador General se circunscribe a la vigilancia de la conducta oficial de las personas que desempeñen funciones

públicas y la de los consejos seccionales y superior de la Judicatura, se ejerce frente a las conductas derivadas del ejercicio de la profesión.

Por tanto, no son iguales las conductas de un abogado que desempeña funciones públicas que emanan de la Constitución, ley o reglamento, y las de un abogado que, en cumplimiento de las funciones públicas, deba ejercer su profesión en virtud de un poder para tal fin. En consecuencia, la Ley 1123 de 2007 se debe aplicar a todos los abogados que en ejercicio de funciones públicas desempeñen o ejerzan la profesión.

El interviniente deja en claro que una lectura del numeral 3º del artículo 256 de la Constitución Política, permite afirmar que los tipos disciplinarios descritos en los regímenes disciplinarios de los abogados, que antes eran considerados como de conducta abierta, pasaron a ser de conducta cerrada, por cuanto se les agregó una condición circunstancial de tipo modal, como es que el comportamiento activo u omisivo se realice en el ejercicio de la profesión del abogado.

En conclusión, el profesional cuya función pública sea “asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas serán destinatarios del Código Disciplinario de los Abogados”.

1. La Ley 1123 de 2007, en su artículo 19, admite de manera excepcional que los servidores públicos ejerzan su profesión, por tanto, debe entenderse que ese ejercicio está direccionado al cumplimiento de sus deberes como abogado y de esa forma disciplinar su incumplimiento. En relación con este punto se afirma que: “si los deberes sustancialmente vulnerados son aquellos que son propios al ejercicio de la profesión en virtud del otorgamiento de un poder, sería ilógico desconocer la competencia asignada constitucionalmente al Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura para examinar y sancionar las conductas en tales eventos y trasladaría a quien tiene la competencia para vigilar la “conducta oficial.”

1. El interviniente cita la sentencia C-948 de 2002 en la que la Corte Constitucional precisó las tres funciones que, en desarrollo del artículo 277 de la Constitución, ejerce el Procurador

General de la Nación. La primera, relacionada con la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; la segunda, el ejercicio preferente del poder disciplinario, posibilidad que resulta predicable frente a todo servidor público o particular que ejerce funciones públicas y, la tercera, la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley

Por tanto, es al Procurador General o sus agentes a quienes compete vigilar y sancionar la conducta oficial de los servidores públicos o de quienes ejerzan funciones públicas, al tiempo que otros órganos constitucionales pueden adelantar otras funciones disciplinarias con una naturaleza y finalidad diversa a las que corresponde cumplir al Ministerio Público.

1. Respecto de la vulneración del non bis in ídem señala que:

1. De la normativa constitucional y legal se desprende que el derecho disciplinario es solo uno y está en cabeza del Estado. En el Código Disciplinario Único como en el Código Disciplinario del Abogado, el Estado es el titular de la potestad disciplinaria (principios rectores). En consecuencia, el derecho disciplinario administrativo, el jurisdiccional y el delegado, deben compartir los fundamentos y límites de un “derecho disciplinario único”.

Es decir, “si el derecho disciplinario es uno solo y la potestad disciplinaria está en cabeza del Estado” se extingue la posibilidad de un doble enjuiciamiento disciplinario por los mismos hechos, sin embargo, se debe analizar en los casos en concreto: (i) la conducta examinada; (ii) el deber sustancialmente infringido, y (iii) la autoridad que tiene la competencia para ejercer la acción disciplinaria. Si se encuentra que éstas son diversas, no se podrá alegar la violación de la prohibición del non bis in ídem.

1. SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

El doctor Henry Villarraga Oliveros, en su condición de Presidente de la Sala Jurisdiccional

Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, intervino en forma extemporánea en el proceso de la referencia para solicitar la EXEQUIBILIDAD de la disposición demandada con los siguientes argumentos:

1. Los profesionales del derecho, así como los médicos, contadores y demás profesionales, están sujetos a la responsabilidad ética en el ejercicio de su profesión, sin importar si desempeñan o no funciones públicas.

Como la Procuraduría General no es un “Tribunal de Ética Profesional”, no le corresponde a ese órgano juzgar conductas propias de la responsabilidad profesional.

Señala que de prosperar el cargo planteado por el demandante, se podría presentar el caso de “abogados sancionados penal y disciplinariamente por faltas gravísimas, que no podrían ser excluidos o suspendidos en el ejercicio profesional, sólo por ostentar la calidad de funcionarios públicos”.

El interviniente menciona la responsabilidad social que tienen abogados al ejercer su profesión, especialmente, porque ayudan a la defensa de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho, razón por la que se elevó a rango constitucional la función de disciplinarlos.

1. Argumenta que el demandante hace una interpretación aislada y no sistemática del precepto acusado cuando afirma que es contrario al numeral 6º del artículo 277 de la Constitución.

Una interpretación sistemática del aparte acusado con el numeral 3 del artículo 256 de la Carta, permite concluir que no existe una inmunidad para los abogados que ejercen funciones públicas, porque unos son sus deberes funcionales y la responsabilidad que se deriva por su incumplimiento y otros son los deberes que exige el ejercicio de la profesión y las sanciones por su inobservancia.

1. Existe una diferencia entre las sanciones que se aplican por desconocimiento de los deberes funcionales en la función pública y las que reciben los infractores del régimen de la ética profesional. Las sanciones propias de las faltas funcionales son la “destitución e inhabilidad general, suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, que implican la imposibilidad de ejercer la función pública por el término señalado en el fallo y/o la exclusión del escalafón o carrera para quienes se encuentran inscritos en la carrera administrativa, diferentes a las sanciones que pueden presentarse al contrariar el código de ética del abogado que son la “suspensión o exclusión del ejercicio de la profesión.” (subrayas dentro del texto).

Respecto de la vulneración del artículo 29 de la Constitución que consagra el principio non bis in ídem, señala que para prohibir el doble juzgamiento por los mismos hechos se debe suponer la identidad de sujeto, objeto, lo que no se cumple en el caso bajo análisis, porque los dos regímenes protegen bienes jurídicos diferentes y tienen una naturaleza, alcance, objetivo y finalidad diversas, presentan sí, identidad de sujeto y de hechos, pero no de objeto ni de causa.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicitó declarar INEXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 19 de la Ley 1123 de 2007, con base en las siguientes consideraciones:

1. Al hacer una lectura del numeral 3 del artículo 256 de la Constitución, concluye que éste no hace ninguna distinción en relación con la potestad disciplinaria respecto de la conducta de los abogados en el ejercicio de su profesión, ni tampoco fija criterios para hacerla. Así, las conductas de los abogados deben ser analizadas por el Consejo Superior o seccionales de la Judicatura, sin importar si son o no servidores públicos.

Por otro lado, al analizar el numeral 6 del artículo 277 de la Carta se advierte que, al igual

que en la norma anterior, no se hace alguna distinción respecto de la conducta de los servidores públicos. De este modo la conducta oficial debe ser evaluada por la Procuraduría General de la Nación.

Por tanto, es posible que en una misma persona puedan concurrir las dos calidades, es decir, la de abogado y la de servidor público, las que pueden dar origen a diversas investigaciones y sanciones.

En el caso examinado, no hay una identidad de causa pues ésta se puede diferenciar por la naturaleza jurídica de las sanciones, finalidad, bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable y la jurisdicción o autoridad sancionatoria.

El Procurador hace un recuento de algunos fallos en los que la Corte ha considerado ajustada a la Constitución la posibilidad de imponer varias sanciones por unos mismos hechos, uno de esos casos es la concurrencia de sanciones al servidor público por la violación de sus deberes funcionales y por faltas a la ética profesional.

1. Concluye su intervención arguyendo que el precepto si es contrario al numeral 6 del artículo 277 superior, porque corresponde al Procurador General de la Nación la vigilancia, investigación y sanción de la conducta de quienes ejercen funciones públicas incluidos los abogados que desempeñen dichas funciones. Indica que: “el ejercicio de la potestad disciplinaria de todas las personas que desempeñen funciones públicas, incluidas las que ejerzan la profesión del derecho en nombre de las entidades públicas, en tanto servidores públicos, corresponde al mencionado organismo de control, lo cual excluye de la competencia asignada al Consejo Superior de la Judicatura para investigar a los abogados”. En el párrafo transcrito se sustenta la inexecutable del precepto acusado.

1. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer

la constitucionalidad del aparte acusado del artículo 19, inciso 2º (parcial) de la Ley 1123 de 2007, por tratarse de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley.

1. PROBLEMA JURÍDICO

La demanda suscrita por el ciudadano David Alonso Roa Salguero se fundamenta en dos cargos. El primero por la violación del artículo 277 numeral 6 de la Constitución, porque se considera que el precepto parcialmente acusado desconoce la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar la conducta de los servidores públicos. Entiende el demandante que el desconocimiento de esa competencia del Procurador General de la Nación se presenta cuando se permite a los consejos seccionales y superior de la Judicatura sancionar disciplinariamente a los abogados que en ejercicio de su profesión desempeñen funciones públicas e incurran en una falta disciplinaria. El segundo cargo se relaciona con la violación del principio del non bis in ídem, contenido en el artículo 29 de la Constitución, porque en su criterio una misma conducta es sancionada dos veces, una por la Procuraduría General de la Nación y otra por los consejos seccionales y superior de la Judicatura.

Todas las intervenciones, salvo la del Procurador General de la Nación, solicitan la declaración de exequibilidad del precepto parcialmente acusado porque se considera que una es la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a los servidores públicos y otra, muy distinta, la de los consejos seccionales y superior de la Judicatura para investigar y sancionar la conducta de los abogados que se desempeñen como funcionarios públicos, en lo que hace al ejercicio de la profesión se refiere.

Para el Ministerio Público, por el contrario, el precepto acusado sí desconoce la facultad que el Constituyente le atribuyó de forma exclusiva al Procurador General de la Nación para investigar y sancionar a quienes ejercen funciones públicas. Sin embargo, no son claras las razones que se exponen para sustentar este aserto, parece ser que éste se fundamenta en que la calidad de funcionario público excluye cualquier competencia de órganos diversos al Procurador General para ejercer la potestad disciplinaria.

La demanda plantea, entonces, los siguientes problemas jurídicos. El primero consiste en dilucidar si el legislador desconoció la competencia de la Procuraduría General de la Nación al conferir competencia a los consejos seccionales y superior de la judicatura para investigar y sancionar a los abogados “que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio”, toda vez que se entiende que sólo la Procuraduría General de la Nación y las oficinas de control interno disciplinario pueden ejercer la función disciplinaria frente a los servidores públicos o quienes desempeñen función pública sean abogados o no.

El segundo problema que la Sala debe resolver, en el evento en que el anterior sea resuelto a favor de la constitucionalidad, es si cuando la norma parcialmente acusada faculta a los consejos seccionales y superior de la Judicatura para investigar a los abogados “que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio” esa potestad resulta contraria al principio del “non bis in ídem”, porque una misma conducta puede ser objeto de investigación disciplinaria bajo el régimen del Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002 y el de la Ley 1123 de 2007 que regula el Código Disciplinario del Abogado.

Para resolver los problemas jurídicos enunciados, es necesario analizar i) la función disciplinaria que el Estado tiene frente a los servidores públicos y frente a las profesiones u oficios y ii) la forma como la jurisprudencia constitucional ha entendido la prohibición del no bis in ídem.

1. LA POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO

1. El derecho disciplinario por el ejercicio de la función pública.

Este derecho ha sido entendido como una vertiente, modalidad o especie del derecho administrativo sancionador¹, tiene su fundamento en la relación especial de sujeción que existe entre el servidor público y el Estado o del particular que ejerce materialmente función administrativa², relación que permite la imposición de deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidad que buscan hacer que el Estado cumpla en forma adecuada las funciones asignadas por la Constitución y la ley. Es por ello que la jurisprudencia constitucional

reiteradamente ha sostenido que este derecho se constituye en un elemento básico de la organización estatal y la realización efectiva de los fines esenciales del Estado Social de Derecho³.

La dogmática del derecho disciplinario muestra que se sanciona la infracción al deber funcional, entendida ésta como el conjunto de funciones, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones⁴ que se imponen al servidor o al particular que ejerce función pública en razón de la relación de sujeción que adquieren con el Estado.

Esta disciplina busca: i) que la función pública se cumpla en los términos exigidos por la Constitución y la ley y ii) corregir y encauzar la conducta de quienes ejercen esa actividad⁵ para que el Estado cumpla de manera eficiente y eficaz los fines enumerados en el artículo 2 de la Constitución. En consecuencia, la infracción del deber funcional debe generar o poner en peligro la función pública, es por ello que el artículo 5 del actual Código Disciplinario, Ley 734 de 2002, exige entre sus principios la ilicitud sustancial de la falta que, en términos de la jurisprudencia constitucional, no es más que atentar contra el buen funcionamiento del Estado y el desconocimiento de sus fines⁶ hecho que se materializa cuando se incumplen u omiten las funciones asignadas en la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funcionamiento.

La competencia para investigar e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos o particulares por la infracción al deber funcional, la Constitución la asignó al Procurador General de la Nación, artículo 277 numeral 6, en los siguientes términos:

“Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.”

La función disciplinaria asignada al Procurador General de la Nación y a sus agentes, tiene como fundamento la vigilancia para el correcto y adecuado ejercicio de la función pública o administrativa. Sobre este aspecto la Corporación ha precisado:

“el control disciplinario consiste en el poder punitivo del Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento, por parte de los servidores públicos lo que le permite vigilar la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas...”⁷

Dicha competencia se activa independientemente del vínculo que se tenga con el Estado, hecho que justifica la facultad del Procurador General, de sus delegados y de las oficinas de control interno disciplinario⁸, según el caso, para investigar y sancionar a los servidores públicos, independientemente de la forma como éstos adquieran esa investidura⁹ y a los particulares que materialmente ejercen función pública¹⁰.

La sentencia C-181 de 2002¹¹ señaló que la ley disciplinaria y los órganos competentes para hacerla efectiva buscan "...la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro."

En consecuencia, la función asignada al Procurador General y/o a las oficinas de control interno disciplinario tiene su razón de ser en la relación especial sujeción del servidor o del particular que ejerce función pública y en el correcto funcionamiento del aparato estatal.

1. Derecho disciplinario frente a las profesiones.

El artículo 26 de la Constitución garantiza, por una parte, la libertad de escoger profesión u oficio, y por otra, la facultad del Estado de inspeccionar y vigilar su ejercicio, como la de exigir títulos de idoneidad. Esa facultad de inspección y vigilancia tiene su principal fundamento en el riesgo social que representa para la sociedad el ejercicio de las profesiones y de ciertos oficios. Sobre el particular esta Corporación ha señalado que:

"La Constitución (art. 26) otorga al Congreso de la República la facultad de exigir títulos de idoneidad para el desarrollo de ciertas actividades y establece, como regla general, la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones por parte de las autoridades competentes. Lo anterior, en razón a que el constituyente supone que (i) las profesiones comportan una necesaria formación académica como garantía de aptitud para la realización de la actividad profesional, reduciéndose de esta manera el riesgo social que puede implicar su ejercicio, y que (ii) las ocupaciones, artes y oficios que no impliquen un riesgo social, no requieren por lo general una especial formación académica, aun cuando también es posible imponer reglamentación, inspección, vigilancia y cierta escolaridad. Así las cosas, observa esta Corte que el ejercicio de una profesión u oficio se funda en el respeto a la libertad

individual de escogencia de una actividad laboral y en la protección de los riesgos sociales que, por su posible incidencia, exigen del legislador una regulación que, para que sea legítima, deberá ser razonable y proporcionada, de manera que no signifique una restricción arbitraria e inequitativa al ejercicio de tales actividades individuales”¹²

Ese riesgo social justifica la existencia de una normativa expedida por el legislador¹³ que tiene por objeto no sólo reglamentar la profesión sino sancionar su ejercicio indebido o irresponsable, se reprocha el desconocimiento de las normas de conducta que cada actividad impone, pues se exige una serie de “comportamientos éticos que le den seguridad, confianza y rectitud al ejercicio de la profesión.”¹⁴ Y salvaguarden el interés general inmerso en su ejercicio.

En sentencia C-530 de 2000 se afirmó que: “es acorde con el art. 26 de la Constitución, que atribuye a las autoridades competencia para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, con el fin de prevenir la ocurrencia de riesgos sociales; en tal virtud, para cumplir con este cometido le corresponde al legislador determinar la composición y señalar las funciones de los órganos encargados del control disciplinario, para asegurar que el ejercicio de la respectiva profesión se cumplan dentro de ciertos parámetros éticos y de eficiencia, eficacia y responsabilidad, acordes con el interés general que demanda la prevención de los aludidos riesgos.”

La competencia para imponer dichas sanciones puede ser ejercida directamente por un órgano estatal, como sucede en el caso de la profesión de abogado, que fue asignada directamente por el Constituyente a los consejos seccional y superior de la Judicatura, artículo 256 numeral 3 de la Constitución o por los particulares a los que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, les atribuye dicha competencia; como sucede con los tribunales de ética médica por señalar sólo un ejemplo.

La asignación de esa facultad sancionatoria correccional a los particulares ha llevado a que algunos doctrinantes señalen que existe un derecho disciplinario delegado¹⁵, en la medida que el Estado le asigna a unos sujetos cualificados el ejercicio de una típica función pública: la aplicación del derecho correccional a quienes ejercen una profesión u oficio.

1. El non bis in ídem en la jurisprudencia de la Corte

La jurisprudencia constitucional se ha encargado de delinear el contenido material de la prohibición del artículo 29 constitucional y uno de sus elementos esenciales: no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Desde los primeros fallos de esta Corporación¹⁶ se empezó a hablar de la imposibilidad que tiene el Estado de juzgar dos veces a un individuo por un mismo suceso, como una garantía del debido proceso y la expresión máxima de la cosa juzgada¹⁷.

“ Así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tanto en la Constitución como en los tratados de derechos humanos, en materia punitiva, la cosa juzgada se ve reforzada por la prohibición expresa del doble enjuiciamiento, o principio del non bis in ídem, postulado que, de acuerdo con la Corte, “... se constituye en un límite al ejercicio desproporcionado e irrazonable de la potestad sancionadora del Estado”¹⁸.

En la sentencia C-105 de 2008 en referencia a otros fallos se definió este principio como la “proscripción que se afecta cuando una misma situación fáctica es sometida a un doble juicio o acarrea para el agente doble sanción”.

La prohibición del non bis in ídem comprende todos los campos en los cuales se ejerce el jus puniendi del Estado, consecuencia del mandato expreso del artículo 29 que irradia el ámbito de los procesos penales y administrativos. Significa lo anterior que cubre desde el campo penal, última ratio del derecho punitivo del Estado, hasta el derecho sancionatorio administrativo en lo disciplinario, fiscal, policivo, correccional, etc. Así lo precisó esta Corporación en las sentencias C-554 de 2001¹⁹ y C-802 de 2001²⁰ al señalar que:

“ La aplicación del principio non bis in ídem no está restringida al derecho penal, sino, como lo ha dicho esta Corporación, “se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético - disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los Congresistas)”. El principio analizado hace parte de las garantías a las que tiene derecho el sindicado, en sentido amplio, por procesos disciplinarios.”

Desde la sentencia C-244 de 1996²¹ la Corte le reconoció a esta prohibición el carácter de derecho fundamental en los procesos penales y como se indicó en los fallos antes transcritos, fue posteriormente extendida a los sujetos pasivos dentro de los procesos sancionatorios en un sentido amplio.

El non bis in ídem se convierte, entonces, en un límite claro a la facultad sancionatoria del Estado cuando los procesos en los que está involucrado un mismo sujeto son de la misma naturaleza jurídica, tal como se señaló en la sentencia C-521 de 2009²² que recoge diversos pronunciamientos proferidos por esta Corporación sobre el tema. Se dijo en ese fallo:

“El derecho fundamental a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, pretende asegurar que los conflictos sociales que involucran consecuencias de tipo sancionatorio no se prolonguen de manera indefinida, además de evitar que un mismo asunto obtenga más de una respuesta de diferentes autoridades judiciales, en procesos que tengan identidad de sujeto, objeto y causa, siendo su finalidad última la de racionalizar el ejercicio del poder sancionatorio en general, y especialmente del poder punitivo. Por eso, no solo se aplica a quien está involucrado en un proceso penal, sino que en general rige en todo el derecho sancionatorio (contravencional, disciplinario, fiscal, etc.)”

Significa lo anterior que los individuos quedan protegidos frente al poder punitivo del Estado para que éste no abuse en su aplicación y aquellos no reciban sucesivas sanciones por un mismo hecho. La única excepción que la jurisprudencia ha admitido se presenta en los procesos de revisión en materia penal cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas no conocidas al tiempo de los debates, bien para lograr la absolución del condenado²³ o su condena frente a las violaciones graves a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

Lo expuesto, sin embargo, no puede entenderse como la proscripción de diversas actuaciones por parte del Estado para sancionar una misma conducta, toda vez que un mismo hecho puede activar la iniciación de diversos procesos en los que se despliegue la actividad sancionatoria estatal con fines diferentes. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha señalado que no se vulnera el non bis in ídem cuando el proceso y la sanción a imponer tienen una naturaleza y objetivos diversos. Es decir, los procedimientos pueden tener identidad de sujeto y causa pero finalidades distintas.

Desde la sentencia T-162 de 199824 la Corte empezó a enunciar las características que deben presentar dos o más actuaciones estatales para entender quebrantado el principio del no bis in ídem. Esas particularidades fueron señaladas como la identidad de: i) motivos; ii) juicios; iii) hechos, iv) asunto v) objeto y vi) causa.

Sin embargo, la jurisprudencia fue consolidando su posición en el sentido de señalar que no bastaba la identidad en los hechos ni en el sujeto ni en la causa, porque entender que se desconocía el no bis in ídem por la simple identidad fáctica o subjetiva sería restringir la posibilidad que tiene el Estado de investigar a un individuo por un mismo hecho en actuaciones que tienen naturaleza y objetos diversos. Así, en sentencia C-620 de 200125 se indicó que un mismo hecho puede vulnerar distintos bienes jurídicos y, en consecuencia, ser objeto de diversas sanciones.

En el fallo C-391 de 2002 se planteó el ejemplo de un agente estatal que al afectar el patrimonio estatal podía ser objeto de una investigación penal, disciplinaria, fiscal y de responsabilidad civil, sin que esas distintas actuaciones se pudieran considerar contrarias a la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo hecho, en la medida en que tales procesos tienen naturaleza y objetos diversos. En esa oportunidad se concluyó:

“... nada se opone a que, tomando como punto de referencia un mismo supuesto de hecho, esas distintas actuaciones se adelanten y en cada una de ellas se adopten las sanciones consecuentes pues la naturaleza de tales procedimientos y la índole de la responsabilidad que en cada caso se debate permite el seguimiento de esos múltiples procesos.” (negritas fuera de texto).

En consecuencia, la prohibición del artículo 29 constitucional se debe analizar en relación con actuaciones estatales de la misma naturaleza y finalidad sin que sea posible afirmar su desconocimiento cuando se trate de procedimientos regidos por normativas con un contenido y objeto diversos, porque ello sería someter las competencias de distintos órganos del Estado a la actuación de aquel que primero inicie o produzca un resultado concreto frente al sujeto investigado.

De aceptarse que un mismo hecho no puede dar origen a actuaciones o procesos diversos

frente a un mismo individuo, podría generar consecuencias tales como que una vez una autoridad determinada inicie o profiera un resultado concreto frente a un individuo, otras pierdan su competencia para cumplir la función que les corresponde. Por ejemplo, si en el campo penal se produce un resultado determinado, las actuaciones en lo fiscal, lo disciplinario, lo correccional deberían cesar, conclusión contraria, entre otros, al mandato de los artículos 6, 124 y 211 de la Constitución en relación con la responsabilidad de los servidores y particulares que cumplen funciones públicas y las competencias de entes como la Procuraduría General de la Nación; la Contraloría General de la República; el Consejo Nacional Electoral; el Consejo de Estado y los consejos seccionales y superior de la Judicatura, entre otros, que tienen funciones diversas.

El aserto anterior se corrobora al analizar la jurisprudencia de esta Corporación que ha reconocido que la violación de esta prohibición se presenta cuando se está en presencia de una actuación sancionatoria del mismo género o naturaleza. Así, por ejemplo, en materia penal, cuando un mismo hecho es objeto de un tipo penal y uno de sus elementos sirve como circunstancia de agravación²⁶ o en materia disciplinaria si una misma conducta es fundamento de dos tipos disciplinarios diferentes en el mismo ordenamiento²⁷.

Por tanto, no puede hablarse de violación del no bis in ídem frente a actuaciones de tipo sancionatorio que no tengan ni la misma naturaleza jurídica ni regidas por la misma normativa y de competencia por autoridades diversas. En sentencia C-870 de 2002²⁸ se indicó que:

“ El principio non bis in ídem, por lo menos, también prohíbe al legislador permitir que una misma persona sea objeto de múltiples sanciones, o juicios sucesivos, por los mismos hechos ante una misma jurisdicción.

4.2.2.3. Adicionalmente, la Corte constata que el constituyente colombiano prefirió una consagración del principio non bis in ídem según la cual la prohibición no está dirigida exclusivamente a una doble sanción. La prohibición se dirige a ser “juzgado” dos veces. Considera la Corte, que lo anterior se ajusta a los fundamentos del principio non bis in ídem ya que la seguridad jurídica y la justicia material se verían afectadas, no sólo en razón de una doble sanción, sino por el hecho de tener una persona que soportar juicios sucesivos por el mismo hecho. El principio non bis in ídem prohíbe que después de que ha terminado

conforme a derecho un juicio, posteriormente se abra investigación por el mismo “hecho” dentro de la misma jurisdicción.

“[l]a posibilidad de que un servidor público o un particular, en los casos previstos en la ley, sean procesados penal y disciplinariamente por una misma conducta no implica violación al principio non bis in ídem, pues, como lo ha explicado la Corte, se trata de dos juicios diferentes que buscan proteger bienes jurídicos diversos y que están encaminados, según exista mérito para ello, a imponer sanciones que se caracterizan por ser de naturaleza jurídica distinta.” Y agregó ... mientras en el proceso penal el legislador prevé distintos bienes jurídicos objeto de protección, en el disciplinario el único bien jurídico protegido está representado por la buena marcha de la administración, su eficiencia, su buen nombre, la moralidad pública, como también la eficacia y la honradez de la administración pública; además, mientras en el proceso penal la pena tiene una función de prevención general y especial, de retribución justa, de reinserción social y de protección al condenado, en el proceso disciplinario la sanción tiene una función preventiva y correctiva.”

Lo expuesto le permite a la Corte analizar los cargos de la demanda presentada por el ciudadano David Alonso Roa Salguero.

1. Análisis de la norma acusada

1. La norma acusada hace parte Código Disciplinario de los Abogados en la que se indican los destinatarios de ese régimen, así:

“Artículo 19. Son destinatarios de este código los abogados en ejercicio de su profesión que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público, en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas así se encuentren excluidos o suspendidos del ejercicio de la profesión y quienes actúen con licencia provisional.

“ Se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio.”

En términos de la demanda, la posibilidad que tienen los consejos seccionales y superior de la Judicatura de sancionar a los abogados que desempeñen funciones públicas debe ser declarada inexecutable por desconocer: i) la competencia del Procurador General de la Nación y, ii) el principio del no bis in ídem.

1. Se analizó en el numeral 4.3.1. de esta providencia, que le corresponde al Procurador General de la Nación en los términos del artículo 277 numeral 6 de la Constitución, adelantar las investigaciones e imponer las sanciones a quienes desempeñen funciones públicas, salvo las excepciones consagradas en la misma Constitución. Por tanto, cuando un servidor público en los términos del artículo 123 constitucional o un particular en los términos del mismo precepto, incurren en una infracción a su deber funcional corresponde al Procurador General o a la oficina de control interno disciplinario²⁹, según sea el caso, hacer uso de su facultad disciplinaria para investigar y sancionar la respectiva falta, independiente de la profesión que ostente el servidor o el particular concernido.

En este evento, la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación y de quienes ejercen en forma desconcentrada esa función se repite, se activa en razón de la relación especial de sujeción que surge entre el Estado y aquellos, obligados a observar y cumplir en debida forma las funciones asignadas, como no incurrir en las prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades señaladas por la Constitución o la ley. Por tanto, desconocería la potestad disciplinaria que la Carta le asignó al órgano de control, facultar a un ente diferente a éste para investigar y sancionar a un servidor público o a un particular por la violación de deberes funcionales.

Cuando el precepto parcialmente acusado señala que se entienden cobijados por el régimen que regula la Ley 1233, los abogados que “desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio” éste no puede interpretarse en la forma como lo hace el demandante y posiblemente el Ministerio Público, es decir, que se exceptúe a estos profesionales de ser investigados por la Procuraduría General o las oficinas de control interno disciplinario por la infracción a sus deberes funcionales cuando funjan como servidores o particulares que

ejercen función pública, porque la competencia para investigarlos, salvo las excepciones expuestas, es privativa del ente de control y de las oficinas de control interno disciplinario.

Una interpretación como la que plantea el escrito de demanda resulta contraria a la Constitución Política, en lo que hace a la competencia del Procurador General de Nación y su función disciplinaria, pues no es posible que el legislador introduzca una excepción a esa facultad sin desconocer la norma superior.

Por tanto, el inciso segundo acusado no puede entenderse como la exclusión del control disciplinario por parte del mencionado órgano, puesto que todos los servidores y particulares que desempeñen función pública son disciplinables por la violación de sus deberes funcionales en los términos regulados en la Ley 734 de 2002, actual Código Único Disciplinario.

En consecuencia, el primer cargo de la demanda no está llamado a prosperar, porque interpretar que el inciso segundo parcialmente acusado está limitando o eliminando la competencia del Procurador General sería inconstitucional. Por tanto, la interpretación del inciso acusado que hace el demandante no es de recibo.

1. Para la Sala, el artículo 19 de la Ley 1123 de 2007 está planteando que todos los abogados que cumplan con la misión de asesorar, patrocinar y asistir a las personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público son sujetos pasibles de este estatuto. El inciso segundo aclara que se entienden incluidos en dicho régimen los abogados que tengan una relación subjetiva con el Estado como servidores públicos o particulares en ejercicio de una función administrativa en lo que hace al ejercicio de su profesión, es decir, cuando el objeto de la vinculación con el Estado sea, precisamente, el de asesorar, patrocinar y asistir a una entidad estatal en el desarrollo de la función asignada.

Aclaración que se hace necesaria, en la medida en que en las entidades públicas vinculan como servidores a abogados para que en desarrollo de ese vínculo con el Estado, ejerzan a plenitud la profesión, prestando su asesoría y representando al ente en procesos judiciales o ante terceros. V.gr. Los directores jurídicos de las entidades públicas u otros empleados que tienen entre sus funciones la representación o reciben poder para tal efecto, piénsese en las

conciliaciones y arreglos directos por señalar unos pocos ejemplos.

Lo que explica porqué la Ley 1123 también establece en el artículo 29, numeral 1, que los servidores públicos y mientras dure su vinculación no podrán ejercer la profesión, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita, disposición que fue declarada exequible en la sentencia C-819 de 201030 con fundamento en lo señalado en la sentencia C-658 de 1996, según la cual:

“...el literal señala que la prohibición no se aplica cuando el empleado oficial deba litigar en función de su cargo, lo cual es lógico, pues sería absurdo que la ley impidiera el ejercicio profesional de quien está obligado a hacerlo precisamente en cumplimiento de las funciones públicas que le han sido conferidas. Igualmente, la norma indica que la incompatibilidad no se aplica, en el caso de los trabajadores oficiales, si el respectivo contrato así lo permite, posibilidad que la Corte encuentra razonable, pues en determinados casos la propia administración, al suscribir el respectivo contrato, y teniendo en cuenta la dedicación del trabajador y las especificidades de la labor desempeñada, puede considerar innecesaria la imposición de la presente incompatibilidad. Además, en tales eventos, el literal agrega que “en ningún caso los abogados a contrato podrán litigar contra la Nación, el departamento o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones”, precisión importante pues evita obvios conflictos de intereses que se podrían suscitar”.

En criterio de la Sala, el inciso acusado sólo tiene una interpretación plausible: los abogados que en su condición de servidores o particulares que ejerzan función pública deban ejercer la profesión, quedan sujetos a las regulaciones del Código Disciplinario del Abogado por las faltas que lleguen a cometer en su ejercicio, sin que ello excluya la competencia de los órganos disciplinarios encargados de velar por el correcto ejercicio de la función pública. En consecuencia, éstos serán responsables ante i) la Procuraduría General de la Nación o la oficina de control interno disciplinario, según sea el caso, en su condición de servidores o particulares que ejercen función pública en los términos del Ley 734 de 2002, por la violación de sus deberes funcionales y ii) los consejos seccional o superior de la Judicatura, por la

violación de la normativa que rige la profesión de abogado, Ley 1123 de 2007.

Esta interpretación del inciso acusado se ajusta a la competencia del Procurador General de la Nación, artículo 277 numeral 6 de la Constitución y a la de los consejos seccionales y el superior de la Judicatura, en los términos del artículo 256 numeral 3 de la Carta.

El objeto de la normativa en estudio es que todos los abogados que ejerzan la profesión respondan por su correcto ejercicio, finalidad que se vería frustrada si se admitiera que algunos juristas en ejercicio no pueden ser investigados por el tribunal que vigila la conducta de estos profesionales, por el hecho de ostentar la calidad de servidor público o particular que ejerce función pública. No se puede confundir la protección en el correcto ejercicio de una profesión y el cumplimiento de los deberes que ella impone, con el desarrollo de la función pública y las obligaciones que se derivan de su ejercicio. En el primer caso, compete su vigilancia a los consejos seccionales y superior de la Judicatura, artículo 256 numeral 3 de la Constitución y, en el segundo, a la Procuraduría General de la Nación, distinción que entendió claramente el legislador en el precepto que se acusa.

Es importante aclarar que no todos los servidores o particulares que ejercen función pública y sean abogados están sujetos a la potestad disciplinaria de los consejos seccionales y superior de la judicatura. No. Solo lo están quienes en razón de su especial vinculación con el Estado deben ejercer la profesión, entendida ésta como asesorar, patrocinar o representar al ente para el cual se está vinculado.

1. Aceptar que un abogado que practique la profesión y lo haga en desarrollo del vínculo subjetivo que tiene con el Estado, pueda ser sujeto pasible de investigaciones tanto por la Procuraduría General de la Nación y del consejo seccional y superior de la Judicatura, tampoco desconoce el principio del non bis ídem como lo afirma el actor, por cuanto no hay similitud en la naturaleza, objeto y la autoridad que conoce de las faltas que pueda cometer ese individuo. Veamos:

Lo primero que debe advertir la Sala es que una es la naturaleza de la función que debe cumplir en el ámbito disciplinario la Procuraduría General de la Nación y otra muy diferente la que cumplen los consejos seccionales y superiores. En el primer caso, se busca la

protección y el correcto funcionamiento de la función pública, razón por la que el servidor vinculado con el Estado para ejercer su profesión a través del litigio, el asesoramiento y la representación, entre otros, debe responder por la violación del deber funcional en los términos de la regulación que rige la conducta de los servidores públicos, Ley 734 de 2002.

En el segundo caso, se busca el correcto y adecuado ejercicio de la profesión de abogado como la observancia de los principios éticos que la rigen, en razón de las implicaciones que ésta tiene en el tráfico de las relaciones surgidas en la sociedad y su importancia para cumplir los fines asignados al Estado, entre ellos, la protección y promoción de los derechos fundamentales de los individuos, como lo indicó esta Corporación en la sentencia C-290 de 2008, en los siguientes términos:

“La Corte ha considerado que el abogado ejerce su profesión principalmente en dos escenarios: (i) por fuera del proceso, a través de la consulta y asesoría a particulares, y (ii) al interior del proceso, en la representación legal de las personas naturales o jurídicas que acuden a la administración de justicia para resolver sus controversias.

“En el desarrollo de estas actividades, la profesión adquiere una especial relevancia social, pues se encuentra íntimamente ligada a la búsqueda de un orden justo y al logro de la convivencia pacífica, en razón a que el abogado es, en gran medida, un vínculo necesario para que el ciudadano acceda a la administración de justicia. En el marco del nuevo Código disciplinario, al abogado se le asigna un nuevo deber, de relevancia constitucional, consistente en la defensa y promoción de los derechos humanos.

“De acuerdo con las premisas expuestas, y en la medida en que el ejercicio de la profesión de abogado se orienta a concretar importantes fines constitucionales, el incumplimiento de los principios éticos que informan la profesión, implica también riesgos sociales que ameritan el control y la regulación legislativa, tanto más en cuanto tal intervención se encuentra explícitamente autorizada por la propia Carta Política en su artículo 26.

“En tal sentido, esta Corte ha sostenido que el ejercicio inadecuado o irresponsable de la profesión, pone en riesgo la efectividad de diversos derechos fundamentales, como la honra, la intimidad, el buen nombre, el derecho de petición, el derecho a la defensa y, especialmente, el acceso a la administración de justicia, así como la vigencia de principios constitucionales que deben guiar la función jurisdiccional, como son la eficacia, la celeridad y

la buena fe.

“El fundamento del control público al ejercicio de la profesión de abogado, se encuentra entonces en los artículos 26 y 95 de la Constitución Política, así como en los fines inherentes a la profesión, de acuerdo con las consideraciones precedentes”.

En ese orden, la posibilidad de investigar disciplinaria y éticamente a un servidor o particular que ejerza función pública cuando en desarrollo de ese vínculo ejerza plenamente su profesión de abogado, responde a objetivos diversos a los que tiene la autoridad que vigila la conducta de los abogados en ejercicio, hecho que impide afirmar que exista un desconocimiento de la prohibición de doble juzgamiento en los términos del artículo 29 constitucional y la jurisprudencia constitucional expuesta en el acápite 4.4. de esta providencia.

Se reitera, un mismo hecho puede originar varios procesos, lo importante es que éstos respondan a objetivos diversos. En el caso en estudio, esa exigencia se cumple, porque, por una parte, el proceso disciplinario busca proteger la función pública y los principios que la rigen, artículo 209 constitucional y, por la otra, el proceso ético propugna por el correcto desempeño de la profesión de abogado, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 26 y 256, numeral 3 constitucional.

Igualmente, cada una de estas actuaciones responde a normativas diferentes y su imposición corresponde a autoridades con funciones constitucionalmente diversas. Por una parte, la Procuraduría General, que en virtud del artículo 277 numeral 6, ente al que se le asignó la vigilancia superior de la conducta oficial como la investigación y sanción de los servidores públicos por la infracción de los deberes funcionales y por otra, la de los consejos seccional y superior de la Judicatura, en los términos del artículo 256 numeral 3 de la Carta, que asigna a estos órganos colegiados la competencia para examinar y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión.

Para la Sala es claro que independientemente de la relación que una persona pueda tener con el Estado, bien como servidor público bien como particular en ejercicio de función administrativa y las responsabilidades que por esa especial sujeción puedan surgir, aquella debe responder por la forma como ejerce su actividad profesional si ésta es la razón de su vínculo con el ente estatal, no entenderlo así, sería entronizar un trato discriminatorio entre

los individuos que ejercen una determinada profesión u oficio, en desmedro del derecho a la igualdad que consagra el artículo 13 constitucional, por cuanto algunos individuos por razón de su relación con el Estado y pese a estar desplegando o desarrollando su profesión, quedarían excluidos de ser investigados y sancionados por su incorrecto ejercicio.

Admitir la postura del actor y del Ministerio Público, implicaría por ejemplo, que frente a otras profesiones no se genere una responsabilidad por la violación de los códigos de conducta. Así, por ejemplo, los médicos vinculados al Instituto de Medicina Legal no deberían responder ante los Tribunales de Ética Médica por variar un dictamen pericial o los médicos vinculados como empleados o trabajadores a una ESE por no atender en tiempo a un paciente.

Se recuerda, en la sentencia C-259 de 1995³¹ se concluyó que las sanciones impuestas por el Tribunal de ética médica no son excluyentes de las penales, civiles o administrativas derivadas del mismo comportamiento, en la medida en que son regidas por normativas diferentes e impuestas por autoridades diversas. Expresamente se afirmó:

“es preciso resaltar cómo en aras del interés de la sociedad y de los bienes jurídicamente tutelados, y del respeto que debe tenerse a la dignidad humana (artículo 1o. Constitución Política), así como de la responsabilidad tanto de los particulares como de los servidores públicos ante las autoridades competentes por infringir la Constitución y las leyes de la República, nada impide que de la falta disciplinaria en que eventualmente incurra un profesional de la medicina por sus actos u omisiones en ejercicio de su actividad profesional, que acarrea las sanciones correspondientes a la violación al régimen disciplinario ético médico, pueda así mismo, al quebrantar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y en especial el de la vida, la integridad física, la salud, la dignidad, la seguridad social, etc., ser responsable penal, civil o administrativamente, de hechos u omisiones que infrinjan los respectivos estatutos, que lo hacen acreedor de las sanciones correspondientes, diferentes a la disciplinaria”.

En el mismo sentido, en la sentencia C-597 de 1996³² se señaló que no vulnera la prohibición del artículo 29 el que una persona sea sancionada a su vez por una infracción monetaria y por la Junta Central de Contadores, por ausencia de identidad en la causa y el objeto en cada uno de los procesos.

1. CONCLUSIÓN

La facultad que tienen los consejos seccional y superior de la Judicatura para investigar y sancionar a los abogados que desarrollen la profesión en ejercicio del vínculo con el Estado, no desconoce ni la competencia de la Procuraduría General de la Nación ni la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

En el primer caso, porque la competencia del Procurador General se mantiene incólume para investigar y juzgar a los servidores y particulares que ejercen función pública por la infracción del deber funcional, independientemente de la profesión que ostenten. En el segundo, porque las sanciones que están llamados a imponer los consejos seccionales y superior de la Judicatura difieren en su naturaleza y objeto de las que debe imponer el Procurador General de la Nación, razón por la que una misma conducta puede dar origen a que se active la competencia de esos dos entes, sin que se desconozca la prohibición de doble juzgamiento que establece el artículo 29 Constitucional.

1. 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:

Declarar EXEQUIBLE el siguiente aparte del inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1123 de 2007 “Se entienden cobijados bajo este régimen los abogados que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio” por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-195 de 1993; C-280, C-306 y 597 de 1996, entre otras.

2 Cfr. Sentencia C-244 de 1996.M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-708 de 1991.M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

3 Cfr. Sentencia C-769 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 Cfr. Sentencia C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

5 GOMEZ PAVEJEAU, Carlos Arturo. “Dogmática del Derecho Disciplinario” Universidad Externado de Colombia. Segunda Edición, pág. 221 y siguientes.

6 Cfr. Sentencia C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis

7 Cfr. Sentencia C-996 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 En estos casos cada entidad debe tener una oficina del más alto nivel para ejercer el control interno disciplinario que puede investigar y sancionar a los servidores públicos de la entidad, salvo que la Procuraduría General decida ejercer su poder preferente. Evento en el cual, estas oficinas pierden competencia para seguir investigando al funcionario. En relación con los particulares que ejercen función pública la competencia para investigarlos es exclusiva de la Procuraduría General de la Nación, artículo 75 de la Ley 734 de 2002.

9 Cfr. Sentencia C-417 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

10 Cfr. Sentencia C-286 de 1996; C-181 de 1999 y C-037 de 2003. En estas decisiones, la Corte Constitucional fue enfática en señalar que lo que activa la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del artículo 277, numeral 6 de la Constitución, es el ejercicio material de la función pública o administrativa por parte de los particulares, independientemente de la forma como éstos lleguen a tener contacto con ella, razón por la que se admitió que los contratistas del Estado podrían ser sujetos pasibles del derecho disciplinario en la medida en que el contrato estatal de que se trate implique el ejercicio de función administrativa, razón por la que se reconoció que los interventores de obra pública y los administradores de recursos públicos, entre otros, pueden ser investigados disciplinariamente.

11 M.P.

12 Cfr. Sentencia C-568 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

13 Cfr. Sentencia C-177 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara

14 Cfr. Sentencia C-190 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

16 Cfr. sentencias C-479 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; T-520 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-368 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; sentencias T-575 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-264 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz; T-652 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz, entre otras.

17 Cfr. Sentencias C-554 de 2001 y C-666 de 2008, entre otras.

18 Cfr. sentencia C-047 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil, quien cita en apartes la sentencia C-554 de 2001.

19 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

20 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

21 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

22 M.P. María Victoria Calle

23 Cfr. Sentencia C-004 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

4. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

25 M.P. Jaime Araujo Renteria

26 Cfr. sentencia C-591 de 2009. M.P. María Victoria Calle.

27 Cfr. sentencia C-872 de 2002. M.P. José Manuel Cepeda.

28

29 Se recuerda que frente a los particulares que ejercen funciones pública, la competencia disciplinaria es exclusiva y excluyente de la Procuraduría General de la Nación, artículo 75 de la Ley 734 de 2002.

30 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

31 M.P. Hernando Herrera Vergara.

32 M.P. Alejandro Martínez Caballero.