



Universidad Libre
Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrada Ponente: **DIANA FAJARDO RIVERA**
Palacio de Justicia, Calle 12 N°7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
La Ciudad

Demandante: JULIÁN ARTURO POLO ECHEVERRI.

Referencia: Expediente **D-14802.** Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 102 (parcial) y 106 (parcial) de la Ley 1123 de 2007 –Código Disciplinario del Abogado.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991, art. 7.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y **NELSON ENRIQUE RUEDA RODRÍGUEZ**, profesor de del área de derecho procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y miembro del Observatorio; actuando dentro del término ordenado en el Auto del 13 de junio de 2022 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional, también, conforme al núm. 1, del art. 242 de la Constitución Política y el art. 37 del D.2067/91; presentamos la siguiente intervención ciudadana respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

I. NORMA LEGAL DEMANDADA Y ARGUMENTOS DEL DEMANDANTE

Se demanda la constitucionalidad parcial contra los artículos 102 (parcial) y 106 (parcial) de la Ley 1123 de 2007 –Código Disciplinario del Abogado-, cuyo tenor literal es:

“LEY 1123 DE 2007

(Enero 22)

Por la cual se establece el código disciplinario del abogado.

El congreso de la república

DECRETA:



“**Artículo 102. Iniciación mediante queja o informe.** La queja o informe podrá presentarse verbalmente o por escrito, ante las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccional o Superior de la Judicatura, o ante cualquier autoridad pública, en cuyo caso la remitirá de inmediato a la Sala competente en razón del factor territorial.

La actuación en primera instancia estará a cargo del Magistrado del Consejo Seccional de la Judicatura que le haya correspondido en reparto **hasta el momento de dictar sentencia, determinación que se emitirá por la Sala plural respectiva.**

Artículo 106. Audiencia de juzgamiento. En la audiencia pública de juzgamiento se practicarán las pruebas decretadas, evacuadas las cuales se concederá el uso de la palabra por un breve lapso y evitando las prolongaciones indebidas, en el siguiente orden: al representante del Ministerio Público si concurriere, al disciplinable y a su defensor, si lo hubiere, al cabo de lo cual se dará por finalizada la audiencia.

Si agotada la fase probatoria, el funcionario advierte la necesidad de variar los cargos, así lo declarará de manera breve y motivada, en cuyo caso los intervinientes podrán elevar una nueva solicitud de pruebas, evento en el cual se procederá conforme a lo indicado en los incisos segundo y tercero del artículo precedente; sin pruebas por practicar o evacuadas las ordenadas, se concederá el uso de la palabra por un lapso no superior a veinte minutos, en el siguiente orden: al representante del Ministerio Público si concurriere, al disciplinable y a su defensor si lo hubiere, al cabo de lo cual se dará por finalizada la audiencia.

Las nulidades generadas y planteadas con posterioridad a la audiencia de pruebas y calificación serán resueltas en la sentencia.

El Magistrado ponente dispondrá de cinco (5) días para registrar el proyecto de fallo, y la Sala de cinco (5) días para proferir sentencia, que solo deberá contener:

1. La identidad del investigado.
2. Un resumen de los hechos.
3. Análisis de las pruebas que dan la certeza sobre la existencia de la falta y la responsabilidad del implicado, la valoración jurídica de los cargos, de los argumentos defensivos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas.
4. Fundamentación de la calificación de la falta y culpabilidad y de las razones de la sanción o de la absolución, y
5. La exposición debidamente razonada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción.”

El ciudadano **JULIAN ARTURO POLO ECHEVERRI**, presenta demanda de constitucionalidad en la que pretende se declare la inexecutable “condicionada” de los apartes indicados de los artículos 102 y 106 del Código Disciplinario del Abogado. A manera de control de convencionalidad considera que las normas demandadas, desde la óptica del bloque de constitucionalidad, violan el derecho constitucional al debido proceso y a la igualdad.



Según el actor, los apartes demandados vulneran los artículos 93 y 29 constitucionales en conexidad con el art. 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). La CADH exige una autonomía e imparcialidad objetiva del juez disciplinario. Los apartes demandados permiten que el mismo operador disciplinario que intervino en la investigación mediante su apertura, y que también es el que califica jurídicamente la presunta falta disciplinaria contra el abogado, sea el mismo que actúa en la fase de juzgamiento recolectando pruebas, elaborando el proyecto de sentencia de primera instancia e interviniendo en su aprobación. Todas estas circunstancias que hace que muchos poderes reposen en una misma persona sean inconstitucionales, pues ya no operan para disciplinados ante otras autoridades e incluso para funcionarios judiciales que son investigados y sancionados por el mismo órgano de los abogados. Circunstancia que para el demandante además, vulnera el derecho fundamental a la igualdad, pues los artículos 12 y 239 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, si bien se dividieron las facultades para que el funcionario que investiga sea diferente al que juzga, ello solo aplica para el régimen disciplinario de los funcionarios judiciales y no para los procesos disciplinarios que se adelantan contra los abogados que son igualmente investigados, unos y otros, hoy ante la Comisión Seccional de Disciplina Judicial.

II. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL

Este colectivo le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada de los apartes demandados de los artículos 102 y 106 del Código Disciplinario del Abogado bajo el entendido de que la misma entidad o jurisdicción disciplinara puede investigar y sancionar, pero a través de dependencias y funcionarios distintos y sin diferenciación de trato alguno para las dos categorías de disciplinables ante las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

A. El control de convencionalidad y la interpretación sistemática conlleva a condicionar la interpretación de facultades instructivas y de juzgamiento en materia disciplinaria y sin excepción alguna.

Le asiste razón al demandante respecto de la cosa juzgada constitucional, pues la única acción de inexequibilidad sobre idénticas normas demandadas fue la que definió la sentencia C-318 de 2015. La Corte estudió una situación fáctica acusando un tamiz



totalmente diferente al demandado en esta oportunidad. En el 2015 se estudió si un magistrado que no participó en la etapa instructiva podía participar en la decisión final poniendo en tela de juicio la no participación en las dos etapas cumbre de toda actuación de carácter sancionatorio, y la Corte la avaló sin profundizar en el tema en estudio.

Lo que hoy se pone en discusión es si las etapas de instrucción o investigación, y la de juzgamiento, deben ser orientadas necesariamente por un funcionario distinto como regla que respeta el derecho humano del debido proceso, como lo ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorIDH), y su obligatoriedad interna para los abogados disciplinables. Esto ante todo por temas de imparcialidad, de funciones deontológicas y hermenéuticas distintas; también para no contaminar la prueba y así fallar más objetivamente. Este último aspecto en el Código demandado no ha sido definido.

Efectivamente el art. 93 constitucional ¹ indica claramente que los derechos fundamentales, entre ellos el debido proceso², deben ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Entre estos tratados está la CADH interpretada además constantemente por la CorIDH.

¹ ARTICULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

² ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

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

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

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



Toda actuación judicial esta revertida de las garantías que desarrollan el debido proceso. Dentro de estas garantías está el derecho a que la investigación sancionatoria tenga un juez natural, autónomo e independiente del fiscal o investigador del caso. La CIDH ya ha interpretado tal garantía y sostiene contundentemente que el juez debe hacer un control no solo constitucional sino convencional en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

“En relación con lo anterior, la Corte recuerda que el control de convencionalidad ha sido concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal. El control de convencionalidad es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados.”³

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

En efecto, permitir que quien decida una causa disciplinaria sea también una parte que haya participado como investigador del disciplinado, violenta todo principio democrático de imparcialidad: ¿Cómo valora razonable e independientemente una prueba o un argumento la misma persona que juzga, recauda la prueba y la practica?

El Estado es consciente que esa función es válida solo si se hace a través de un ente investigador autónomo e independiente que actúe como sujeto interesado en acusar al procesado. Sin embargo, es inconstitucional permitir que la misma persona que tuvo óptica de imputación sea quien decida. Ello viola toda diferenciación de roles judiciales y permite que se convaliden pruebas que el instructor consideró perfectas y que recaudó con una intención clara de acusar. Un juez tercero realmente neutral analiza críticamente, no solo la forma de cómo se obtiene la prueba, sino su contenido al tamiz

³ Petro Urrego Vs. Colombia, Sentencia de 8 de Julio de 2020.



de las reglas de la sana crítica, y bajo una más ecuánime aplicación de la presunción de inocencia que debe primar en acciones sancionatorias.

Claramente lo refirió la CorIDH, en el mismo pronunciamiento ya referido, dice que:

“(…) la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad”

“137. […] la Corte concluye que el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro no respetó la garantía de la imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia, pues el diseño del proceso implicó que la Sala Disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y al mismo tiempo juzgar sobre la procedencia de los mismos, concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. La Corte estima que la falta de imparcialidad objetiva afectó transversalmente el proceso, tornándolo en ilusorio el derecho de defensa del señor Petro. Además, el Tribunal advirtió que en el caso existió una violación al principio de jurisdiccionalidad puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa.”⁴

En idéntico sentido la Honorable Corte Constitucional ha referido a la necesaria imparcialidad funcional⁵:

“[quiere] evitar que el funcionario que acopió los elementos necesarios en el adelantamiento de una actuación, que le llevó verbi gratia a proferir una resolución de acusación, al haber estado en contacto con las fuentes de las cuales procede su convicción, la mantenga, entendiblemente ligado por preconceptos que para él han resultado sólidos. Esto se evita, con la separación funcional entre la instrucción y el juzgamiento, de forma que la convicción que el investigador se haya formado previamente no se imponga en las decisiones que se adopten en el juicio, al quedar éstas a cargo de un servidor judicial distinto e independiente de aquél, con lo cual, también y especialmente, el sujeto pasivo

⁴ Petro Urrego Vs. Colombia, Sentencia de 8 de Julio de 2020.

⁵ Corte Constitucional Sentencias C-396 de 2007 y C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



de la acción penal superará la prevención de que su causa siga encaminada hacia tal o cual determinación final”.⁶

En conclusión, la acción disciplinaria, interpretada por bloque de constitucionalidad y haciendo control de convencionalidad, se tiene como una garantía a favor del abogado disciplinado. Se requiere un funcionario instructor y otro juzgador, salvo en los casos donde sea imposible tener dos órganos autónomos y que la misma autoridad tenga ambas funciones; por ello es recomendable que las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial investiguen y sancionen a los abogados litigantes con funcionarios distintos, aunque pertenezcan a la misma entidad. Si las Comisiones Seccionales conservan las funciones de investigación y juzgamiento en un mismo funcionario ello viola el debido proceso, atenta contra el principio de juez natural, viola la imparcialidad judicial y transgrede incluso de la presunción de inocencia.

Sugerimos que la interpretación y la modulación que haga la Corte Constitucional del presente caso produzca una regla de derecho de aplicación inmediata y aplicable a toda actuación disciplinaria y judicial vigente. Las garantías deben interpretarse y aplicarse sin importar si la acción disciplinaria es regulada por la Ley 1123 de 2007 para abogados litigantes o tal cual ya lo ordenó la Ley 2094 de 2021⁷ para funcionarios

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-545 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁷ “ARTÍCULO 61. <Ver correcciones a este artículo directamente en la Ley 1952 de 2019> Modifícase el artículo 239 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 239. Alcance de la función jurisdiccional disciplinaria. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, se tramitarán y resolverán los procesos que, por infracción al régimen disciplinario contenido en el presente estatuto, se adelanten contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley, y demás autoridades que administran justicia de manera excepcional, temporal o permanente, excepto quienes tengan fuero especial.

Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la Procuraduría General para conocer de los procesos disciplinarios contra sus propios servidores, sin excepción alguna, salvo el caso del Procurador General de la Nación.

PARÁGRAFO 1o. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial es titular del ejercicio preferente del poder jurisdiccional disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, asumir o proseguir cualquier proceso, investigación o juzgamiento de competencia 9 las comisiones seccionales de disciplina judicial de oficio o a petición de parten los siguientes casos:

1. Violación del debido proceso;
2. Que el asunto provoque o comprometa un impacto de orden social, político o institucional, o tenga una connotación especial en la opinión pública nacional o territorial.
3. Que se advierta razonadamente que, para la garantía de los principios que rigen el proceso disciplinario, la actuación la adelante directamente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.



públicos ante las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial⁸, o por la Ley 1952 de 2019⁹ o el régimen disciplinario general que ya lo dispuso para actuaciones iniciadas luego de su vigencia.

Por ello, se debe y puede entenderse que se requiere de un funcionario distinto que investigue y juzgue. Conservar ambas funciones en un solo funcionario es un riesgo social pues ellos son los que subjetivamente pueden desviar su análisis crítico cuando conservan la función de instruir y de juzgar. Como lo dijo la CorIDH, las funciones pueden estar en una misma institución o autoridad, pero debe tener dependencia o funcionario distinto las dos etapas basales del proceso:

“No obstante las garantías contempladas en el Código Disciplinario Único, y las citadas consideraciones de la Sala Disciplinaria, la Corte constata que dicha autoridad emitió el pliego de cargos que inició el proceso disciplinario contra el señor Petro y al mismo tiempo decidió sobre su procedencia. La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos”.¹⁰

PARÁGRAFO 2o. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial podrán dividirse internamente en salas o subsalas, para poder dar cumplimiento a las garantías que se implementan en esta ley. En todo caso el funcionario que investigación debe ser diferente al que juzga.” Subrayado propio.

⁸ Acuerdo PCSJA22-11941 del 28 de marzo de 2022.

⁹ “ARTÍCULO 12. DEBIDO PROCESO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.

En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.

Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley.” Subrayado propio.

¹⁰ Petro Urrego Vs. Colombia, Sentencia de 8 de Julio de 2020.



Tan claro es el argumento constitucional y convencional anterior, que como se ilustró, el Código General Disciplinario y la investigación para funcionarios judiciales ya adoptaron la ruptura funcional del investigador y el juzgador. El Código Único ordenó la diferenciación de funcionario instructor y el decisor y, por ello, y al no existir justificación de diferenciación para abogados litigantes, claramente le asiste razón al demandante y se evidencia una nítida violación al derecho a la igualdad. Este Observatorio Constitucional encuentra una seria contradicción legal que genera una discriminación de trato a disciplinables iguales. Este trato es injustificado pues los abogados disciplinados no pueden ser investigados y juzgados ante una misma autoridad disciplinable, solo que unos cuentan con mayores garantías de juicio objetivo e imparcial frente a otros que no.

No existe razón que justifique a la actual diferencia de trámite investigativo y judicial en procesos disciplinarios contra abogados litigantes. Por el contrario, la ley y el Estado deben adoptar un criterio de interpretación más garantista y que respete la imparcialidad y las formas de cada procedimiento disciplinario. La CorIDH es muy clara en el caso *Petro vs Colombia*. De ahí que precisamente el legislador juiciosamente lo haya aplicado internamente por intermedio de las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021. Sin embargo, la Ley 1123 no puede rezagarse conservando una institución inconvencional y poco garantista, que se está aplicando de manera injustificada en contra de los derechos fundamentales al debido proceso y al juez natural. En fundamental actualizar los contenidos del Código Disciplinario del Abogado a partir de la progresividad y la prohibición de no regresividad en la protección de los derechos, este deber es irreversible.

III. PETICIÓN.

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicita a la H. Corte Constitucional declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los apartes demandados de los artículos 102 y 106 de la Ley 1123 de 2007 -Código Disciplinario del Abogado- bajo el entendido de que la función de instruir y de juzgar pueden tenerse por una misma entidad, pero por funcionarios o dependencias distintas. De manera adicional se solicita a la Corte, se inste al legislador para que se sirva expedir la norma de rango legal que homologue expresamente la división de funciones en la acción disciplinaria seguida en contra de los abogados litigantes.



Universidad Libre
Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

De los señores Magistrados, atentamente,

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 No. 5-80, segundo Piso - Cel. 3153465150

C.C. 79.356.668 de Bogotá - Correos: observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co -
jkbv@hotmail.com

NELSON ENRIQUE RUEDA RODRÍGUEZ

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Docente del Área de Derecho Procesal

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 No. 5-80, segundo Piso - Cel. 3153465150

C.C. 79.876.545 de Bogotá – Correo: nelsonenriquedp@yahoo.com