



Bogotá, D.C., 12 de junio de 2007

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 23(parágrafo), 24 (parcial), 42 (inciso 2), 43 (parágrafo), 69, 101 (Numeral 6) y 108 (incisos 1 y 2) de la Ley 1123 de 2007, “Código disciplinario del abogado”.
Actor: MABEL CAROLINA VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrado Sustanciador: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Expediente No. D-6761
Concepto No. 4325

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2o, y 278, numeral 5o, de la Constitución, procedo a rendir concepto en relación con la demanda instaurada ante esa Corporación por la ciudadana MABEL CAROLINA VARGAS HERNÁNDEZ quien, en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40, numeral 6o, y 242, numeral 1o, de la Constitución Política, ha solicitado a la Corte que declare la inconstitucionalidad contra los artículos 23(parágrafo), 24 (parcial), 42 (inciso 2), 43 (parágrafo), 69, 101 (Numeral 6) y 108 (incisos 1 y 2) de la Ley 1123 de 2007, “Código disciplinario del abogado”.

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas y se subraya lo acusado:

**“LEY 1123 DE 2007 (enero 22)
“ por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”**

“Artículo 23. Causales. *Son causales de extinción de la acción disciplinaria las siguientes:*

1. La muerte del disciplinable.
2. La prescripción.

Parágrafo. *El desistimiento del quejoso no extingue la acción disciplinaria.*

“Artículo 24. Términos de prescripción. *La acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto ejecutivo de la misma.*

Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas”

Artículo 42. Multa. *Es una sanción de carácter pecuniario que no podrá ser inferior a un (1) smmlv ni superior a cien (100) smmlv, dependiendo de la gravedad de la falta, la cual se impondrá en favor del Consejo Superior de la Judicatura el cual organizará programas de capacitación y rehabilitación con entidades acreditadas, pudiendo incluso acudir a los colegios de abogados.*

Esta sanción podrá imponerse de manera autónoma o concurrente con las de suspensión y exclusión, atendiendo la gravedad de la falta y los criterios de graduación establecidos en el presente código.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto No. 4325

Artículo 43. Suspensión. *Consiste en la prohibición de ejercer la profesión por el término señalado en el fallo. Esta sanción oscilará entre dos (2) meses y (3) tres años.*

Parágrafo. *La suspensión oscilará entre seis (6) meses y cinco (5) años, cuando los hechos que originen la imposición de la sanción tengan lugar en actuaciones judiciales del abogado que se desempeñe o se haya desempeñado como apoderado o contraparte de una entidad pública.*

Artículo 69. Quejas falsas o temerarias. *Las informaciones y quejas falsas o temerarias, referidas a hechos disciplinariamente irrelevantes, de imposible ocurrencia o que sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, darán lugar a inhibirse de iniciar actuación alguna.*

Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. Las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en los casos que se advierta la temeridad de la queja, podrán imponer sanción de multa, previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de reposición que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación personal o por estado.

Artículo 101. Principios que orientan la declaratoria de las nulidades y su convalidación.

(...)

6. No podrá decretarse ninguna nulidad por causal distinta de las señaladas en este capítulo.

Artículo 108. La rehabilitación. *El profesional excluido podrá ser rehabilitado luego de transcurridos cinco (5) años desde la ejecutoria de la sentencia, siempre que fundadamente se considere que observó una conducta de todo orden que aconseje su reincorporación al ejercicio de la profesión.*

El término aquí previsto será de diez (10) años, cuando los hechos que originen la imposición de la sanción de exclusión tengan lugar en actuaciones judiciales o extrajudiciales del abogado que se desempeñe o se haya desempeñado como apoderado o contraparte de una entidad pública.

El abogado que adelante y apruebe los cursos de capacitación autorizados por el Consejo Superior de la Judicatura en instituciones acreditadas podrá rehabilitarse en tres (3) y cinco (5) años, respectivamente.”

1. Planteamiento de la demanda

En concepto de la demandante, las normas acusadas vulneran los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 15, 16, 21, 23, 25, 26, 29, 83, 84, 229 y 230 de la Carta Política, por cuanto desconocen las obligaciones del Estado, la primacía de la Constitución, la prevalencia de los derechos fundamentales, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho de petición, la libre escogencia de profesión y oficio, el derecho al trabajo, el debido proceso, la presunción de buena fe y el acceso a la justicia.

El Ministerio Público encuentra que en varios casos no se presenta un verdadero cargo de constitucionalidad, por cuanto los argumentos de la demandante se apoyan en valoraciones subjetivas, se observa falta de claridad conceptual en relación con la naturaleza del derecho disciplinario y el procedimiento disciplinario. Así mismo, la presunta vulneración de algunos preceptos superiores en algunos cargos se reduce a afirmaciones generales, razón por la cual no se entrará en el análisis de todas las instituciones y normas que se señalan como desconocidas,

teniendo en cuenta que se presenta, apenas, una confrontación aparente entre la norma legal y la norma constitucional.

Abordaremos inicialmente algunos aspectos generales, relativos a la regulación de la profesión de abogado, para pasar a analizar los cargos y los problemas jurídicos que se presentan en relación con las normas acusadas.

2. Aspectos generales del Código del Abogado.

2.1. El ejercicio de la profesión de abogado, cuyo juzgamiento está a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, se encontraba regulado en el Decreto 196 de 1971. El proyecto que dio origen a la Ley 1123 de 2007, bajo estudio, fue elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura, entidad que consultó entidades públicas y organizaciones gremiales de abogados, para conocer las objeciones al mismo. El objetivo de este Código es el de armonizar el ejercicio de la profesión de abogado con el nuevo contexto constitucional, incluyendo elementos del proceso oral. Así mismo, busca unificar la regulación legal en la materia y hacer más ágil y expedito el procedimiento.

El Código establece en su parte general, Libro I, los principios rectores, define la falta disciplinaria y su ámbito de aplicación, los destinatarios de la ley, las modalidades de las conductas sancionables, las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, así como de la extinción de la acción y de la sanción disciplinaria. En su libro segundo, parte especial, establece los deberes y las incompatibilidades del abogado, las faltas y sus sanciones. En el Libro tercero, se consagra el procedimiento y, es allí donde se introducen las principales innovaciones en relación con la legislación existente. Este Código pretende llenar los vacíos legales y, en general, los aspectos deficientes de la anterior regulación, que dificultaba adelantar de manera eficiente los procesos disciplinarios de los abogados.

2.2. El Código Disciplinario del Abogado, es una aplicación de la potestad sancionadora del Estado y de su obligación de vigilar el ejercicio de las profesiones, consagrada en el artículo 26 de la Carta Política, el cual señala:

*“**ARTICULO 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.”*

Esta ley forma parte de lo que algunos han llamado el derecho sancionatorio profesional, refiriéndose a la facultad del Estado de establecer regulaciones al ejercicio de las profesiones y en particular de consagrar las faltas y sanciones de la profesión en los correspondientes códigos de

ética, con el fin de controlar los riesgos sociales asociados al ejercicio de las actividades que les son propias. Al respecto ha señalado la Corte Constitucional:

“7- En relación con la actividad profesional específicamente considerada, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado, que quien tiene la plena competencia “para definir el campo propio de cada una de las profesiones que se reglamenten y las actividades que en su aplicación concreta pueden emprender las personas tituladas”¹, es el legislador, en virtud del artículo 26 de la Constitución que le atribuye dicha facultad.

El fundamento de esta potestad reguladora a favor del legislador, se deriva de la necesidad efectiva de propender por “el correcto desempeño de las profesiones que requieren formación académica”² y de lograr en consecuencia una vigilancia permanente de ellas a través de controles que permitan lograr una confianza social definitiva sobre su ejercicio” (C-530 de 2000, igualmente en las sentencias C-606 de 1992, C-914 de 2004 y C-191 de 2005 entre otras).

El derecho disciplinario es el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado aplicada a los servidores del Estado o a particulares que cumplen una función pública o que ejercen una profesión que implica un riesgo social, en este caso, a los profesionales del derecho. El Código Disciplinario del Abogado, como el derecho disciplinario en general, tiene funciones preventivas y correctivas en relación con el ejercicio de la abogacía, la cual tiene una profunda incidencia social, pues es el abogado el que representa los intereses de las personas y de la sociedad, teniendo una gran responsabilidad no sólo con su cliente sino con la buena marcha de la administración de justicia y con la construcción de un orden justo.

2.3. Los abogados son colaboradores de la administración de justicia y en muchos casos son la vía obligada para ejercer el derecho a acceder a ella, tal como lo indica el artículo 229 de la Constitución. Así mismo, de su buen desempeño depende la realización de la justicia, la convivencia, a través de la resolución judicial y extrajudicial de conflictos y la efectiva protección de los derechos fundamentales, como son por ejemplo los derivados del debido proceso, los relacionados con el trabajo, con las obligaciones familiares, con la vivienda, con las relaciones de los particulares y el Estado, etc.

Estos profesionales tienen una importante función en la pedagogía constitucional, en la pedagogía de la paz, en el fortalecimiento de la confianza pública. Ningún otro profesional incide de manera tan determinante en la realización del Estado constitucional de derecho, desde el ejercicio particular de la abogacía, como asesor, consultor o apoderado, desde el ejercicio de la docencia o de cargos públicos o desde el cumplimiento de funciones públicas en calidad de particulares.

En consecuencia, resulta lógico que se regule el ejercicio de la misma, se exija para su desempeño altas calidades éticas y académicas y se consagren mecanismos efectivos de investigación y sanción de las conductas que afecten los intereses de las personas, la comunidad, el Estado o la misma profesión.

¹ Corte Constitucional Sentencia C-251 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández y Alejandro Martínez Caballero.

² Corte Constitucional. Sentencia C-660 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

El proceso y la sanción disciplinaria tienen entonces como objeto garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, entre los cuales se encuentran la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad y la vigencia de un orden justo, fines reiterados en el artículo 2o. superior que, en su segundo inciso, consagra como razón de ser de las autoridades, la garantía de los derechos de los ciudadanos.

2.4. Además de prevenir las conductas contra la profesión y sancionar a los infractores, el proceso disciplinario tiene la función de declarar la inocencia de quienes errada o injustamente se hayan visto acusados de cometer una falta disciplinaria, aspecto que no tiene en cuenta la demandante, quien sostiene que en cualquier caso es más favorable para el abogado investigado que la acción se extinga con el desistimiento del quejoso.

El proceso disciplinario, es una actuación administrativa en la que deben observarse los principios del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta y en normas de derecho internacional ratificadas por Colombia y que por tanto conforman el bloque de constitucionalidad³. Principios contenidos también en el Código Disciplinario Único y en el título I de la propia Ley 1123 de 2007. Como lo ha señalado la Corte⁴, el debido proceso comprende diversos aspectos como la reserva legal, la legalidad de la falta y de la sanción, el derecho de defensa, la observancia de las formalidades propias del juicio, el juez natural, la favorabilidad, la libertad probatoria, el derecho de contradicción, la doble instancia y el *non bis in ídem*.

Una vez presentados estos aspectos generales, pasaremos a estudiar cada uno de los cargos de la demanda.

3. El desistimiento del quejoso no extingue la acción disciplinaria. Parágrafo Artículo 23 de la Ley 1123 de 2007.

El artículo 23 de la Ley 1123 de 2007, consagra las causales de extinción de la acción disciplinaria y en su parágrafo establece: “Parágrafo.-El desistimiento del quejoso no extingue la acción disciplinaria”; es ésta la disposición que se acusa. Cabe señalar que el parágrafo demandado repite la prescripción contenida en el parágrafo del artículo 29 del Código Disciplinario Único.

El cargo presentado plantea el siguiente problema jurídico:

¿Contraría la Constitución y en particular las obligaciones de las autoridades públicas, los derechos a la igualdad, el debido proceso, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, el libre acceso a la justicia, la libre escogencia de profesión y oficio y el principio de la buena fe, el que en los procesos disciplinarios la acción no se extinga con el desistimiento del quejoso?

3.1. En primer lugar, considera la demandante que esta disposición no es *conveniente* porque genera un proceso disciplinario injustificado y un desgaste administrativo, que implica recursos

³ Declaración Universal de los Derechos del Hombre (arts. 9, 10, 11) o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (arts. 9-3-4, 14 y 15). Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.8).

⁴ Vid. v.gr. la sentencia C-390 de 2002.

públicos, pudiéndose evitar estos efectos negativos permitiéndose la extinción de la acción con el desistimiento del quejoso.

Al respecto, advierte el Ministerio Público que no se trata aquí de un verdadero cargo de constitucionalidad porque se cuestiona la *conveniencia* de la decisión del legislador y no su contraposición con un precepto constitucional. Adicionalmente, el objetivo de la regulación de la profesión de abogado busca proteger a la sociedad y promover un comportamiento ético en estos profesionales, de tal manera que, aunque el ahorro de recursos públicos es importante, se requiere investigar a fondo las conductas irregulares puestas en conocimiento de las autoridades competentes para garantizar un idóneo ejercicio de la profesión.

De otra parte, es necesario hacer una lectura sistemática del texto, por cuanto, la misma Ley 1123 de 2007, consagra en su artículo 103 la posibilidad de terminar anticipadamente el proceso, cuando se pruebe plenamente que el hecho no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta, que el disciplinado no actuó bajo una causal de exclusión de la responsabilidad o cuando la actuación no pueda iniciarse o proseguirse. De tal manera que no sería necesario en estos casos, contrariamente a lo que sostiene la demandante, continuar con un proceso inconducente.

3.2. Otro de los argumentos de la actora contra la disposición, es que en su opinión esta norma establece una "*discriminación*", al impedir la extinción de la acción disciplinaria por desistimiento del quejoso, mientras que se permite esta figura en los casos de los delitos querellables. De conformidad con la naturaleza del derecho disciplinario a la que se aludió en el punto anterior, este proceso busca proteger el interés general y no los derechos particulares, los cuales pueden garantizarse a través de otros procedimientos; por ello, la figura del desistimiento no opera, porque se puede desistir de los propios intereses pero no de los de terceros o de los de la comunidad. Es más, en relación con los propios intereses, se requiere que la renuncia a los mismos o el desistimiento no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. Al respecto señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-014 de 2004, al referirse a la diferencia entre el funcionario público que informa sobre la comisión de una falta disciplinaria en cumplimiento de un deber legal y el quejoso, a quien si bien debe notificársele ciertas actuaciones, como por ejemplo el fallo de archivo o el fallo absolutorio, sigue siendo un tercero en el proceso:

"...los particulares, si bien pueden tener acceso al proceso disciplinario, tienen un acceso limitado ya que sus facultades se apoyan en el interés ciudadano de propender por la defensa del ordenamiento jurídico, más no en la vulneración de un derecho propio o ajeno".

En el caso de los delitos querellables, a pesar de que se trata de delitos y que por tanto afectan a toda la sociedad, el legislador, dentro de su potestad de consagrar la política criminal, puede determinar cuáles son los delitos querellables y, así mismo, permitir el desistimiento como causal de extinción de la acción penal, si lo considera pertinente a los fines sociales perseguidos.

No resulta de recibo la comparación entre los delitos querellables y el incumplimiento de los deberes en el ejercicio de una profesión. No puede establecerse la existencia de una discriminación entre dos situaciones diferentes, pues no hay punto de referencia (*tertium comparationis*) que

permita equipararlas para determinar si la diferencia hecha por el legislador entre los dos procedimientos es justa o injusta, dado que se trata de un procedimiento penal en un caso y de uno disciplinario en el otro.

Si bien, los dos son procedimientos punitivos, cada uno persigue fines diferentes, tanto es así que una misma conducta puede constituir falta disciplinaria y a la vez delito, sin que el tratamiento de la conducta sea juzgado de la misma manera ni bajo las mismas condiciones en uno y otro caso, razón por la cual no se vulnera el principio del *non bis in ídem*, pues no hay identidad en la causa para la iniciación del proceso. Así lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-427 de 1994.

A pesar de las características comunes, estos dos procesos se diferencian entre otros aspectos en: la condición del sujeto activo, que el proceso disciplinario se encuentra en una situación de especial de sujeción a un estatuto particular, en la cual no se encuentra el particular; en la naturaleza de las disposiciones que los rigen, para el primero administrativas disciplinarias y para el segundo penal; en el contenido de las disposiciones, tipificación diferente y con criterios de evaluación y niveles de flexibilidad diversos, y; en el alcance de sus decisiones, puesto que en el primer caso se trata de sanciones administrativas relacionadas con el ejercicio de la profesión y en el segundo, de penas que afectan especialmente la libertad.

El abogado a diferencia del particular que comete un delito, se encuentra en el ámbito del ejercicio de una profesión que comporta una responsabilidad y un riesgo social y que por tanto está regulada por el Estado y que señala un conjunto de deberes y prohibiciones y un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, que implica una valoración diferente de las conductas (T-413 de 1992), de tal manera que, como se señaló, en uno y otro caso, los fines perseguidos, la naturaleza de las faltas, las sanciones son diferentes (C-427 de 1994). En este sentido, señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-413 de 1992:

"El juez disciplinario evalúa el comportamiento del disciplinado, con relación a normas de carácter ético, contenidas principalmente en el estatuto de la abogacía. Por su parte el juez penal hace la confrontación de la misma conducta, contra tipos penales específicos que tienen un contenido de protección de bienes jurídicamente tutelados en guarda del interés social."

Así que no puede hablarse aquí de rompimiento del principio de equidad o vulneración del derecho a la igualdad como lo pretende la actora, dado que se trata de situaciones diferentes.

Supone la demandante que el desistimiento corresponde a un arrepentimiento del quejoso por la presentación de una queja temeraria, pero ello no es necesariamente así. Precisamente en consideración del principio de la buena fe, que la demandante considera desconocido, el legislador debe asumir que cuando un ciudadano presenta una queja por la violación del régimen disciplinario de los abogados, lo hace con la responsabilidad y el convencimiento de que se ha cometido una conducta indebida en el ejercicio de la profesión, lo que atenta contra el interés general, además de los posibles perjuicios particulares que se causen. No puede aceptarse que este tipo de quejas, y por lo tanto la administración de justicia, sean utilizadas como un instrumento de presión o de

venganza de los clientes contra los abogados o de éstos entre sí. Por esta razón, deben investigarse a fondo las presuntas vulneraciones al ejercicio de la profesión independientemente de la voluntad del quejoso.

3.3. Tampoco resulta de recibo la afirmación de la demandante según la cual esta norma atenta contra la honra y el buen nombre por no permitir extinguir la acción que pone en duda la reputación del abogado. Al respecto, debe aclararse que las presunciones de inocencia y de buena fe implican que el investigado es inocente hasta que se demuestre lo contrario y, por tanto, el simple hecho de estar investigado no mancha la honra de una persona, por el contrario, podría resultar más cuestionable el desistimiento hecho por un acuerdo entre el abogado y el quejoso que la decisión de la autoridad investigadora de archivar o declarar la inocencia del disciplinado.

La honra y el buen nombre del abogado se garantizan con el cumplimiento de sus deberes profesionales, con su compromiso, seriedad y diligencia, con su honestidad, con su calidad académica, en fin, con las conductas propias de un comportamiento profesionalmente ético, el cual quedará demostrado en el proceso. Por lo tanto, la apertura de una investigación no implica la imputación de los cargos contenidos en la queja y por tanto no afecta los mencionados derechos. Al respecto señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-414 de 1995:

"Cuando en ejercicio de sus funciones las autoridades públicas, vinculan a una persona, en legal forma, a un proceso judicial o administrativo, quien resulta incurso en él carece de fundamento para reclamar violación al derecho al buen nombre, pues la organización estatal se encuentra legitimada para iniciar y llevar hasta su culminación los tramites que permitan establecer si el sindicato es responsable del comportamiento objeto de investigación. Los derechos a la honra y al buen nombre no significan la posibilidad de evadir los procesos e investigaciones que de conformidad con el sistema jurídico, pueden y deben iniciar las autoridades públicas cuando tienen noticia acerca de una posible infracción."

3.4. No comparte el Ministerio Público la afirmación de la demandante según la cual el desistimiento es un derecho tanto del quejoso como del disciplinado. En primer lugar, el desistimiento no es un derecho inherente a la persona, ni ha sido consagrado en la Constitución o en los tratados internacionales y por tanto no hay vulneración de la Carta por esta causa, pero, además, el legislador considera que estas faltas son de naturaleza pública y deben estar más allá de la órbita de disponibilidad de los particulares y es esa valoración del legislador la que se impone en este caso.

Mucho menos puede considerarse que la prohibición del desistimiento vulnere el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues el procedimiento es simplemente la consecuencia de un acto del quejoso, acto que se supone realizado responsablemente, en favor del interés general y en ejercicio de su derecho a acceder a la justicia y en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. La valoración y los efectos que el legislador le otorgue a este acto no afectan el libre desarrollo de la personalidad, como lo sostiene la demandante.

3.5. Resulta igualmente improcedente el cargo por violación del derecho de petición. No puede sostenerse que tal derecho se vulnera porque el legislador prohíba una determinada figura procesal. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución, los ciudadanos tienen derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades siempre y cuando el objeto de éstas no esté prohibido en la Constitución o en la ley. El derecho de petición no es un derecho absoluto e ilimitado.

3.6. Así mismo, carece de fundamento el cargo relativo a la violación del derecho al trabajo. Según la demandante, no permitir la extinción de la acción por el desistimiento del quejoso impide al abogado reparar sus errores profesionales, lo cual afecta el ejercicio de su profesión. En primer lugar, el tratar de enmendar los errores y resarcir los perjuicios es siempre posible y será tenido en cuenta por el juzgador, en segundo lugar, la existencia de una investigación disciplinaria, no impide el ejercicio profesional, pues únicamente ciertas decisiones sancionatorias en firme pueden afectar tal ejercicio por parte del abogado.

3.7. De otra parte, las presuntas vulneraciones al derecho a escoger profesión u oficio y a la igualdad no tienen fundamento, ya que al imponer a una profesión exigencias diferentes e incluso mayores que a otras, lo que el legislador evalúa, como lo ordena el artículo 26 superior, es el riesgo social que involucra el ejercicio de las diferentes profesiones, lo cual hace necesaria la expedición de códigos de ética diferentes.

3.8. En cuanto al debido proceso, considera este Despacho que tampoco se desconoce por no admitir el desistimiento como causal de extinción de la acción. La demandante presenta como único argumento la existencia de esta figura en otros procesos, olvidando que justamente el que existan procedimientos diferentes corresponde a la valoración que hace el legislador de los fines del proceso, de los bienes jurídicos protegidos, de las conductas que se investigan, etc.

No puede sostenerse que la diferencia sea una vulneración al debido proceso. Por el contrario, el artículo 29 Superior hace referencia a las formas propias de cada juicio como una garantía constitucional. Por tanto, no observa el Ministerio Público que, como lo señala la demandante se vulnere el derecho al debido proceso y en particular el derecho a la defensa y al acceso a la justicia.

Por todo lo anterior, se solicitará a la Corte declarar la exequibilidad del párrafo del artículo 23.

4. Términos de prescripción. Artículo 24 de la ley 1123 de 2007.

El cargo presentado por la demandante plantea el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera el debido proceso y el derecho a ejercer la profesión de abogado, el contar el término de prescripción de cinco años para las faltas de carácter permanente o continuo "*desde la realización del último acto ejecutivo de la misma*" y, el establecer que el término de prescripción es autónomo para cada conducta en el caso de la concurrencia de faltas acumuladas en un mismo proceso?

Al respecto, no encuentra el Ministerio Público ninguna contradicción entre los apartes de la norma acusada y el artículo 29 Superior que consagra el debido proceso. Según la actora, la norma crea una "*ficción jurídica*" que permite perseguir indefinidamente a los abogados y vulnera su derecho a ejercer su profesión.

Para analizar el cargo es necesario señalar que, como lo dijo la Corte Constitucional, "*la prescripción de la acción es un instituto de orden público, por virtud del cual el Estado cesa su potestad punitiva –ius puniendi- por el cumplimiento del término señalado en la ley*" (Sentencia C-556 de 2001). La prescripción es, entonces, un beneficio para el disciplinado por el cual, si al cabo del término señalado no se ha investigado la falta o se ha investigado sin que se haya proferido decisión de fondo, se debe declarar la prescripción y el presunto sujeto activo no podrá ser sometido a nuevas investigación por el respectivo acto.

El principio de prescriptibilidad de la acción y de las penas, consagrado en el artículo 28 de la Carta y en tratados internacionales que forman bloque de constitucionalidad y, el principio de seguridad jurídica, implican que las personas no pueden ser sometidas a situaciones jurídicas indefinidas. La protección de estos derechos, que también son de interés general, hace cesar la potestad del Estado para investigar y sancionar las faltas. Este término castiga la inactividad del Estado en su función punitiva y corresponde al principio de presunción de inocencia, por virtud del cual, es el Estado el que tiene la carga de demostrar dentro del término y mediante el procedimiento y las formalidades prescritas, la responsabilidad de las personas en la comisión de una falta.

El cargo no tiene fundamento, pues el objeto del proceso es probar la ocurrencia del hecho, es decir, la comisión de la conducta y determinar el sujeto responsable de la misma. De tal manera que el juzgador deberá establecer desde las primeras etapas del proceso cuál es la conducta que se endilga, el carácter antijurídico de la misma, los presuntos responsables y las circunstancias de modo, lugar y tiempo en que se consuma el acto del que se deriva la supuesta responsabilidad disciplinaria, lo cual permitirá establecer los términos de prescripción, independientemente de que se trate de una conducta simple, compleja, instantánea o continua, de la misma manera que se hace en cualquier otro proceso.

Es de recordar, que la norma acusada coincide con el término de prescripción consagrado en el artículo 30 del Código Disciplinario Único (inciso 1 y 3). Este tema ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, en las sentencias C-556 de 2001, C-181 de 2002 y C-948 de 2002, entre otras.

Por las razones presentadas, el Ministerio Público no encuentra que la expresión demandada, contenida en el artículo 24 de la Ley 1123 de 2007 vulnere ninguno de los derechos señalados por la demandante.

5. La imposición de la multa como pena principal y accesoria. Artículo 42 de la Ley 1123 de 2007

El cargo contra el artículo 42 plantea el siguiente problema jurídico:

¿Es una atribución arbitraria y desmesurada del juzgador, y violatoria del debido proceso, la posibilidad de imponer multas de manera autónoma o concurrente con otras sanciones, de acuerdo con la gravedad de la falta?

5.1. Las multas son sanciones pecuniarias, establecidas en ejercicio del poder punitivo del Estado. En su calidad de pena, deben observar entre otros principios el de legalidad, según el cual no podrán imponerse penas que no estén consagradas en la ley y de acuerdo con los criterios establecidos en ésta (“*nulla pena sine legem*”). Al respecto, cabe señalar que la Ley 1123 de 2007 incorpora esta sanción pecuniaria, que no estaba contemplada en el Decreto 196 de 1971, con el fin de fortalecer el régimen sancionatorio, especialmente en su aspecto disuasivo, pues, recuérdese que el no pago de la multa da lugar al cobro por vía coactiva y constituye deuda fiscal que inhabilita para contratar con el Estado.

5.2. El artículo 40 de la Ley 1123 de 2007 establece las penas que podrán imponerse por las faltas disciplinarias consagradas en ese Código, éstas son: censura, **multa**, suspensión o exclusión de la profesión.

Estas sanciones deberán imponerse con observancia del principio de proporcionalidad de la pena, a través de la determinación y modulación o graduación de la misma. En el caso del Código Disciplinario del Abogado, el artículo 40 al señalar las penas ordena que se impongan de conformidad con los criterios establecidos en la Ley, artículo 45, disposición que establece: **los criterios generales**, como son la trascendencia social de la conducta, la modalidad de la conducta, el perjuicio causado, las circunstancias y forma en que se cometió la falta y los motivos determinantes; **los criterios de atenuación**, tales como la confesión y la intención de resarcir el daño y; **los criterios de agravación**, como la afectación de derechos humanos o de derechos fundamentales, la falsa acusación, el beneficio indebido, la debilidad del afectado, etc.

5.4. La razonabilidad de la sanción debe quedar justificada en la motivación del fallo, exigencia que pretende precisamente evitar la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad punitiva y que en la ley bajo estudio está consagrada en el artículo 46 que ordena:

"46 Motivación de la dosificación de la sanción. Toda sentencia deberá contener una fundamentación completa y explícita sobre los motivos de la determinación cualitativa y cuantitativa de la sanción"

Como puede observarse en una lectura sistemática de la Ley 1123 de 2007, en la regulación de las sanciones se garantizan los principios constitucionales del debido proceso, a través de la concurrencia de un *elemento objetivo*, como es la calificación y graduación establecida por el legislador, y un *elemento subjetivo*, cual es la valoración que en aplicación de los criterios legales

realiza el juzgador. En cuanto al último de estos, si bien interviene el criterio, esto no equivale a la arbitrariedad pues el juzgador debe actuar de manera razonable y proporcionada y sustentar su decisión en los argumentos contenidos en la motivación del fallo.

5.4. La lectura del capítulo único del título III, *Régimen sancionatorio*, permite deducir que las sanciones establecidas en el artículo 40 son en principio penas principales. Más adelante, el artículo 42 en su inciso segundo, aquí demandado, al referirse a la multa señala que:

"Esta sanción podrá imponerse de manera autónoma o concurrente con las de suspensión y exclusión, atendiendo la gravedad de la falta y los criterios establecidos en el presente código",

Así, el legislador da a la multa el carácter de falta principal, cuando se impone de manera autónoma, pero también la establece como sanción accesoria para las conductas más graves, en las cuales se imponga la sanción de suspensión o exclusión de la carrera.

La Constitución no regula la potestad sancionatoria del Estado en cuanto al establecimiento de sanciones principales y accesorias y, por el contrario, remite a la ley el establecimiento de las penas y su graduación, con el límite del respeto a los principios constitucionales. Por esta razón, no encuentra el Ministerio Público que el dar a un tipo de sanción, en unos casos, el carácter de sanción principal y en otros, los más graves, el de sanción accesoria, contraríe el ordenamiento superior, por cuanto esta norma garantiza la proporcionalidad de la sanción, como lo ordenan los artículos 28 y 29 de la Carta, al remitir a los criterios de graduación establecidos en el artículo 45 de la misma Ley.

5.5. El legislador tiene entonces, facultad expresa para clasificar y graduar las penas según la naturaleza de los procesos, la entidad de las faltas y demás criterios de la política sancionatoria.

Es por ello que en ejercicio de esta facultad y con el límite del principio de reserva legal y de legalidad, el legislador puede autorizar al juzgador para imponer, según los criterios que le señale la ley: penas principales, como prisión, **multa**, destitución, etc.; penas principales y accesorias, como es el caso de las sanciones principales que pueden acompañarse con exclusión de la carrera en el Código Disciplinario Único; igualmente, es potestativo del legislador permitir la imposición de varias penas principales, como ocurre por ejemplo con la prisión y la pérdida de la patria potestad en los delitos contra la familia; puede así mismo calificar una pena como principal y a la vez como accesoria, así, en el Código Penal, Ley 599 de 2000, cuyo artículo 35 señala la **multa** como pena principal y a la vez, el artículo 39 del mismo Código autoriza al juez para imponerla como accesoria: *"1. La multa puede aparecer como acompañante de la pena de prisión (...)"*.

También, tiene libertad para establecer penas sustitutivas y acumulación de penas. Todo lo anterior con observancia de los principios y derechos constitucionales y de acuerdo con los objetivos de protección, correctivos, preventivos, de resarcimiento, rehabilitación o disuasión que persiga el legislador mediante la política sancionatoria (criminal, disciplinaria, tributaria, profesional, etc.).

La sanción que imponga el juzgador debe ser proporcional, razonable, coherente y consistente con la definición de las faltas y la dosimetría establecida por el legislador, las circunstancias de agravación y atenuación, el grado de culpabilidad del investigado y, en general, las pruebas y demás elementos que obren en el proceso.

Por las anteriores razones no encuentra el Ministerio Público que el inciso segundo del artículo 42 contraría los preceptos constitucionales señalados por la demandante y, por lo tanto, pedirá a la Corte Constitucional declararlo exequible.

6. La agravación de la suspensión y el periodo de rehabilitación del abogado cuando se trate de apoderados o contrapartes de entidades públicas. Artículos 43 y 108 de la Ley 1123 de 2007.

Teniendo en cuenta que los cargos presentados contra los artículos 43 y 108 de la Ley 1123 de 2007 tiene el mismo fundamento, el Ministerio Público hará su estudio conjunto de estas dos normas.

El Artículo 43 regula la sanción de suspensión. De esta disposición se demanda el párrafo que señala:

“Parágrafo. La suspensión oscilará entre seis meses y cinco años, cuando los hechos que originan la imposición de la sanción tengan lugar en actuaciones judiciales del abogado que se desempeñe o se haya desempeñado como apoderado o contraparte de una entidad pública.”

El artículo 108, por su parte, regula la rehabilitación. De esta disposición se acusan las siguientes expresiones contenidas en los incisos segundo y tercero:

“El termino aquí previsto será de diez (10) años, cuando los hechos que originen la imposición de la sanción de exclusión tengan lugar en actuaciones judiciales del abogado que se desempeñe o se haya desempeñado como apoderado o contraparte de una entidad pública.”

“El abogado que adelante y apruebe los cursos de capacitación autorizados por el Consejo Superior de la Judicatura en instituciones acreditadas, podrá rehabilitarse en un término de tres (3) y cinco (5) años, respectivamente.”

El cargo presentado contra los apartes transcritos de estos dos artículos plantea el siguiente problema jurídico:

¿Vulneran los artículos 43 y 108 el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo, al aumentar el tiempo de suspensión y de rehabilitación cuando la conducta ilícita haya sido realizada por un abogado que actúa como apoderado o contraparte de entidades públicas?

6.1 En opinión de la demandante, la circunstancia de agravación establecida por estas disposiciones es discriminatoria pues sanciona de manera más fuerte a los abogados que tengan relaciones de apoderado o contraparte con entidades públicas. Así mismo, sostiene que estas disposiciones no son claras, pues en su concepto permiten que se aplique la causal de agravación al abogado sancionado que en cualquier momento haya actuado como apoderado o contraparte de una entidad pública.

Al respecto, el Ministerio Público considera que la disposición no contradice el ordenamiento constitucional sino que, por el contrario, corresponde a la especial protección del interés general, representado en el patrimonio público de las entidades del Estado, que es patrimonio de todos y que está destinado a la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Este patrimonio queda en las manos del abogado apoderado de la entidad pública y de su desempeño depende su efectiva protección. Así mismo, debe sancionarse a aquellos que actuando como contraparte de estas entidades, no observan un comportamiento probo y aprovechan la debilidad de la defensa de los intereses públicos, para obtener beneficio propio o ajeno de cualquier manera ilícita, es decir, con cualquier actuación que escape a la legítima defensa de los intereses de su cliente.

Los recursos del Estado son muy limitados y el alto costo de las condenas que debe pagar, muchas veces injustas o mayores a las debidas, por falta de defensa técnica desangra el presupuesto público y desvía recursos que deberían utilizarse en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

6.2. Evidentemente, la obligación del abogado es una obligación de medio y no de resultado y por tanto, la conducta del profesional deberá ser valorada dentro de los parámetros normales de actuación en el ejercicio de la abogacía, pues de lo contrario se vulneraría el derecho a la igualdad.

Sin embargo, el agravar la sanción o el tiempo de rehabilitación cuando la conducta antijurídica sea realizada por el apoderado o la contraparte de las entidades públicas, tiene un propósito moralizante acorde con la protección efectiva de los intereses superiores de la sociedad. Esta figura no es extraña al derecho sancionatorio y está encaminada a prevenir daños al patrimonio público originado en actuaciones negligentes o dolosas dentro de los procesos en que estén en juego los intereses de la comunidad.

6.3. En cuanto a la falta de claridad de la disposición acusada, interpreta el Ministerio Público la disposición en el sentido de que este tratamiento agravado se aplica únicamente para los abogados, apoderado o contraparte, dentro del proceso en que se hayan cometido las conductas investigadas, lo cual resulta razonable.

Por estas razones, el Ministerio Público solicitará a la Corte, declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas de los artículos 43 y 108 de la Ley 1123 de 2007, con relación al cargo presentado.

7. La imposición de sanciones al quejoso temerario, artículo 69 de la Ley 1123 de 2007.

En concepto de la demandante, las expresiones “...**podrá** (...) **podrán** (...)” consagradas en el artículo 69 relativo a la imposición de sanciones por quejas falsas o temerarias, otorgan al juzgador la facultad discrecional de sancionar o no al quejoso por esta conducta, lo que generaría la impunidad de estos comportamientos antiéticos.

7.1. Dentro del marco del Estado Social de Derecho establecido en Colombia a partir de la Constitución de 1991, se consagró en el artículo 229 Superior, el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual:

“...se traduce en la posibilidad reconocida a todos los individuos residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”(Corte Constitucional, sentencia C-426 de 2002).

Lo anterior, en consideración a que como ha sostenido esa Corporación al estudiar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia:

"Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado Social de Derecho, es el de contar con una debida administración de justicia. A través de ella se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados..."(sentencia 037 de 1996)

7.2. El derecho a la tutela judicial efectiva, tiene relación de correspondencia con el deber constitucional de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios (art. 95-1 Co.Po.) y con el deber de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia (art. 95-7), que implica actuar responsablemente para no congestionar, desgastar, obstaculizar o instrumentalizar para fines ilícitos el servicio de administración de justicia (Co.Po. art. 228 y Ley Estatutaria de la Administración de Justicia art.4º). Además de los deberes constitucionales, el legislador al regular los diferentes procesos ha previsto determinadas cargas, obligaciones y deberes que buscan velar por la integridad de la Carta Fundamental y en particular por el correcto funcionamiento de la administración de justicia.

En relación con estos deberes, sostuvo la Corte Constitucional:

“Uno de los deberes que comporta el ejercicio del derecho de acción, consiste en someter toda actuación procesal a un conjunto mínimo de reglas que permiten preservar la moralización del proceso, como fin perseguido por el ordenamiento procesal para lograr la recta administración de justicia. Dicho deber no constituye una simple exigencia de tipo legal, sino que, por su esencia, se afianza como un mandato imperativo de rango constitucional, dirigido a preservar el principio de transparencia en la realización de la tutela judicial efectiva.(...)”

Desde esta perspectiva y con el propósito de lograr una justicia ágil, pronta y expedita surge tanto para el Estado como para la sociedad, el derecho y la obligación de impedir y castigar cualquier conducta o actuación maliciosa, deshonesta o dilatoria que altere su normal funcionamiento.

En desarrollo de dicho postulado, los distintos regímenes procesales, entre ellos los concernientes a los procesos constitucionales, se encargan de establecer un catálogo de conductas que se entienden lesivas de la recta administración de justicia y que implican la imposición de sanciones destinadas a preservar la moralidad del proceso. En el ordenamiento jurídico se destacan, entre otras, las siguientes conductas lesivas de dicha finalidad procesal, a saber: (i) la carencia de fundamentos legales en la demanda, contestación o en la interposición de recursos; (ii) el alegar a sabiendas hechos contrarios a la realidad; (iii) la utilización del proceso para el logro de fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; (iv) la obstrucción de pruebas; (v) la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción entre las mismas partes, por los mismos hechos y con el mismo objeto, etc.” (Sentencia T-184 de 2005).

7.3. La Constitución de 1991 promueve todas las formas de participación de los ciudadanos no sólo en los asuntos que les afectan directamente sino en los que afectan a terceros en situación de indefensión y a la comunidad en general, como ocurre con la protección del medio ambiente o el patrimonio público, el espacio público, la función pública, etc. Este derecho a la participación, como cualquier otro derecho se debe ejercer con responsabilidad y buena fe, la cual se presume en todas las actuaciones (Co.Po. art. 83).

7.4. En materia sancionatoria, se reitera, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración para determinar los bienes jurídicos a proteger, la manera de protegerlos, los procedimientos y las sanciones que impone por la amenaza o afectación de dichos bienes jurídicos (art. 150 Co.Po.). Esta libertad tiene como límite, las disposiciones constitucionales, en este caso, las relativas al debido proceso.

Por ello, como lo ha señalado la Corte⁵, el control de constitucionalidad, tiene como fin, únicamente, excluir del ordenamiento aquellas disposiciones que vulneran de manera evidente el ordenamiento superior, por desconocer los límites de objetividad, proporcionalidad, razonabilidad y finalidad o las prohibiciones expresas consagradas en la Carta, no pudiendo cuestionarse las decisiones de la

⁵ Vid. Sentencia C-472 de 1997.

política sancionatoria en sus diferentes aspectos, por desacuerdos sobre la *conveniencia* de la misma.

7.5. De conformidad con lo expuesto, cuando el legislador sanciona la **temeridad** está sancionando al ciudadano por **abusar de su derecho** a poner en acción el aparato judicial o administrativo del Estado. La actuación abusiva o irresponsable del ciudadano afecta a toda la comunidad puesto que congestiona la administración, causa detrimento a los recursos públicos y no lleva a ningún fin útil ni para el ciudadano ni para la sociedad y, por el contrario, puede lesionar los derechos de otras personas en forma injustificada, en claro desconocimiento, además, de las obligaciones del ciudadano consagradas en el artículo 95 numeral 1 de la Constitución.

Por tal razón, con acierto el legislador ha impuesto el deber para los sujetos procesales e intervinientes, de actuar con lealtad y ha establecido sanciones, para las conductas lesivas o temerarias, teniendo en cuenta que el quejoso debe actuar para contribuir a la protección de los intereses de la comunidad.

Por esta razón, la figura de la temeridad se ha incluido en diversas leyes. A manera de ejemplo vale la pena citar algunas de ellas: Código de Procedimiento Penal arts. 145 y 146; Código de Procedimiento Civil arts. 71 a 74; Estatuto de la Contratación, art. 63; Código Contencioso Administrativo, art. 160 (recusación); Ley 393 de 1997, art. 28 (acciones de cumplimiento); Decreto 2591 de 1991, art. 38; Ley 446 de 1998, art. 22 (actuaciones temerarias). Ley 1010 de 2006, art. 14 (acoso laboral) y la Ley 734 de 2002 art.

En todos estos eventos se han previsto sanciones de carácter pecuniario o multas, cuya cuantía varía en uno y otro caso, recuérdese que el abuso del derecho implica una actitud dolosa la cual en el proceso civil ha sido tratada como *culpa aquilina* que justifica una sanción para el “*impubus litigator*”, es decir, para quien no muestra rectitud y lealtad procesal, conducta que debe ser demostrada para desvirtuar la presunción de buena fe. Así, teniendo en cuenta que la temeridad requiere conciencia plena de la falta de razón o de la actuación injusta, elemento que no siempre es fácil de probar, se objetivizó en el derecho procesal la figura de las costas⁶, manteniéndose adicionalmente la sanción a la temeridad (art. 72, 73, 74 y 392 Código de Procedimiento Civil) con independencia de éstas.

En el proceso de tutela, dado su carácter gratuito, público e informal, de igual manera se hace referencia a las “*costas*”, cuando se trata de tutelas temerarias, situación que establece el juez mediante la evaluación del comportamiento del ciudadano (artículo 25 del Decreto 2591, declarado exequible en la sentencia C-054 de 1993).

7.6. En materia disciplinaria, el Código Disciplinario Único (artículo 89), no considera al quejoso sujeto procesal sino interviniente. Aunque este Código no le impone al quejoso deberes específicos, el parágrafo 2 del artículo 150 de la Ley 734 de 2002 dispone:

⁶ Al respecto, ver por ejemplo el Auto 031 de 1999 de la Corte Constitucional.

“advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes.”

De otra parte, por la remisión que ordena el artículo 21 del Código Disciplinario Único, los demás aspectos relativos a la temeridad se regulan a partir de otras disposiciones, como por ejemplo, el Código de Procedimiento Penal, el cual en su artículo 145 establece como deberes de los sujetos procesales:

- “1. Proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos.*
- 2. Obrar sin temeridad en sus pretensiones o en el ejercicio de los derechos procesales.*

Por otra parte, el artículo 146 del citado Estatuto Procedimental dispone:

“TEMERIDAD O MALA FE. Se considera que ha existido temeridad o mala fe, en los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal en la denuncia, recurso, incidente o cualquier otra petición formulada dentro de la actuación procesal.*
- 2. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.*
- 3. Cuando se utilice cualquier actuación procesal para fines claramente ilegales, dolosos o fraudulentos.*
- 4. Cuando se obstruya la práctica de pruebas u otra diligencia.*
- 5. Cuando por cualquier otro medio se entorpezca el desarrollo normal de la actuación procesal.”*

7.7. Siguiendo esta tendencia legislativa de prevenir los abusos del derecho, el Código Disciplinario del Abogado reguló expresamente, en su artículo 69, la figura de la queja falsa o temeraria, señalando que, advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes, (igual a la señalada en el Código Disciplinario Único) esta multa no es imponible de plano. Por tal razón, quien ejerce las funciones disciplinarias, deberá decidir, **“previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada”**, esta sanción puede ser recurrida por el quejoso dentro de los dos días siguientes a su notificación.

Este procedimiento corresponde al principio del debido proceso y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha advertido:

“[I]a imposición de cualquier sanción pecuniaria debe someterse al respeto del derecho de audiencia bilateral y contradicción. Así las cosas, es imprescindible otorgar al imputado, en el mismo proceso en que supuestamente se incurrió en la actuación temeraria, la oportunidad de ser oído respecto del comportamiento desleal que se le endilga, de ejercer cabalmente su derecho de defensa y de presentar las pruebas que corroboren su punto de vista”

7.8. En el caso de las sanciones pecuniarias, como de cualquier otra, la consagración legal de la falta y de la punición, permiten al ciudadano saber cuáles son las consecuencias de la realización de conductas punibles penal o administrativamente o del incumplimiento de sus deberes. La punición de la temeridad se deriva de la cláusula general de responsabilidad, establecida en el artículo 6º de la Carta Política, según la cual:

“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones;”

En el establecimiento de la multa por queja temeraria en el Código del Abogado, el legislador determinó los elementos de la sanción como son: la conducta sancionada, la autoridad competente para imponerla, la cuantía de la multa, la destinación de la misma y la forma de cobro y la garantía del debido proceso, en particular, el derecho de defensa del quejoso sancionado con la multa⁷ y el recurso de reposición contra la decisión administrativa que la impone. Así mismo, queda abierta la posibilidad de controvertir la decisión ante las autoridades jurisdiccionales.

7.9. Con base en las precisiones anteriores, el cargo presentado por la demandante no tiene asidero, dado que las expresiones acusadas no otorgan al juzgador una facultad ilimitada para imponer o no la sanción al quejoso temerario según su arbitrio, sino que, por el contrario, le ordenan valorar las circunstancias para determinar de conformidad con los elementos del proceso, si se desvirtúa en ese caso la presunción constitucional de la buena fe y cuál es la sanción que resulta proporcional de conformidad con la conducta del quejoso. De otra parte, debe tenerse en cuenta que, como lo señala el artículo 20 de la Ley 734 de 2002:

“En la interpretación y aplicación del derecho disciplinario el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.”

Por las razones expuestas, no considera el Ministerio Público que se verifique el cargo presentado contra el artículo 69 de la Ley 1123 de 2007 y por tanto, solicitará a la Corte Constitucional declarar su exequibilidad.

8. Taxatividad de las causales de nulidad, artículo 104 de la Ley 1123 de 2007.

El cargo contra el artículo 101 de la Ley 1123 plantea el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera el derecho al debido proceso el numeral 6º del artículo 101 de la Ley 1123 de 2007 al establecer la taxatividad de las causales de nulidad?

⁷ Sobre multa por temeridad del quejoso en el proceso disciplinario ver la Sentencia C-1072 de 2002.

8.1. La libertad de configuración del legislador en materia procesal, comprende la valoración de las causales que dan lugar a la declaratoria de nulidad en un determinado proceso.

En el caso del proceso disciplinario de los abogados, el legislador señaló en el artículo 98 de la Ley 1123 de 2007 como causales de nulidad, las siguientes:

- “1. La falta de competencia*
- 2. La violación del derecho de defensa del disciplinable*
- 3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso”*

Más adelante, en el numeral 6 del artículo 101 al consagrar que: *“6. no podrá decretarse ninguna nulidad por causal distinta de las señaladas en este capítulo”*, disposición que en concepto de la demandante es contraria a la Constitución y a lo señalado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

8.2. Las nulidades son declaraciones de la existencia de vicios en el procedimiento, que pueden consistir en la falta de alguno de los elementos esenciales del proceso o en la existencia de vicios en algún o algunos elementos que impiden lograr la finalidad que están llamados a cumplir.

La nulidad es el último recurso del juzgador, cuando no es posible subsanar el acto por otro medio, es por ello que sólo puede decretarse cuando se rompe la relación entre el acto y su finalidad o cuando se vulneran derechos fundamentales, ello explica que el establecimiento de las nulidades sea en materia de reserva legal. Si bien, el legislador consagra fórmulas que permiten al juez evaluar la entidad del vicio para invalidar el acto procesal, como ocurre en este caso con la tercera causa de nulidad mencionada, que señala *“3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso”*. De esta manera, aunque el legislador establezca la taxatividad de las causales, esta decisión no resulta inconstitucional por cuanto garantiza los derechos comprendidos en el debido proceso. Así, la Corte Constitucional, en la Sentencia 491 de 1995, se pronunció con relación al artículo 1º del Decreto 2282 de 1989 que introdujo algunas reformas al Código de Procedimiento Civil y, en particular a las causales de nulidad del proceso:

“Es el legislador quien tiene la facultad para determinar los casos en los cuales un acto procesal es nulo por carencia de los requisitos formales y sustanciales requeridos para su formación o constitución. Por consiguiente, es válido, siempre que se respete la Constitución, el señalamiento taxativo de las nulidades por el legislador. De este modo, se evita la proliferación de incidentes de nulidad, sin fundamento alguno, y se contribuye a la tramitación regular y a la celeridad de las actuaciones judiciales, lo cual realiza el postulado del debido proceso, sin dilaciones injustificadas. Al mantener la Corte la expresión “solamente” dentro de la referida regulación normativa, respeta la voluntad política del legislador, en cuanto reguló de manera taxativa o específicamente las causales legales de nulidad en los procesos civiles.”

En esa ocasión, la Corte Constitucional asumió el conocimiento de la disposición, a pesar de que la Corte Suprema de Justicia ya lo había analizado, con el fin de hacer una interpretación acorde a la nueva Constitución y señaló que la taxatividad en las causales de nulidad hace parte de la potestad del legislador de regular las formalidades de los procesos, siempre y cuando se garanticen los derechos constitucionales y en particular el debido proceso, el acceso a la justicia y los derechos procesales de las partes.

Así mismo, advirtió que, aunque no lo diga la ley, deberá entenderse siempre incluida la causal de nulidad que consagra expresamente el artículo 29 superior, que señala: *"es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso"*, por esta razón, en esa ocasión declaró la exequibilidad de la mencionada disposición del Código de Procedimiento Civil aclarando que se entiende como causal de nulidad *"la observancia de las formalidades legales esenciales requeridas para la producción de la prueba, especialmente en lo que atañe con el derecho de contradicción por la parte a la cual se opone ésta"*. En el presente caso, la Ley 1123 consagra expresamente, además de la causal general de desconocimiento del debido proceso, en el numeral 2 del artículo 98, como causal autónoma de nulidad, la vulneración del derecho de defensa.

Por estas razones, este Despacho considera que no prospera el cargo contra el numeral 6 del artículo 101 de la Ley 1123 de 2007, razón por la cual solicitará a la Corte declarar su exequibilidad.

9. Conclusión

En mérito de lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicita a esa Corporación:

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 23(parágrafo), 24 (parcial), 42 (inciso 2), 43 (parágrafo), 69, 101 (Numeral 6) y 108 (incisos 1 y 2) de la Ley 1123 de 2007, *"Código disciplinario del abogado"* por los cargos examinados.

Señores Magistrados,

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
Procurador General de la Nación

C.I.D./G.Robles.