D-11533
ok

CORTE CONSTITUCIONAL
30 JUN 2016
SECRETARIA GENERAL

4019 : 4:35pm

Bogotá D.C. 30 de junio de 2016

Honorable magistrada
María Victoria Calle Correa
Presidenta
Honorable magistrada
Gloria Stella Ortiz Delgado
Honorable magistrado
Luis Guillermo Guerrero Pérez
Vicepresidente
Honorables magistrados
Luis Ernesto Vargas Silva
Jorge Iván Palacio Palacio
Alberto Rojas Ríos
Alejandro Linares Castillo
Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Ciudad

Ref.- Demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos del **Acto Legislativo 02 de 2015**, "***por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones***".

Honorables magistradas y magistrados

Paulina Canosa Suárez, mayor de edad y domiciliada en Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía 51.585.607 expedida en Bogotá, ejerciendo la acción pública contemplada en el artículo 241 de la Constitución Política, presento demanda de inconstitucionalidad contra **el Acto Legislativo 02 de 2015**, "***por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones***", en los artículos siguientes, cuyo texto se trascribe resaltando el aparte demandado:

www.legismovil.com 001

www.legismovil.com 002

a. Artículo 14, que agrega un numeral 12 y modifica el 11 del artículo 241 de la Constitución Política, por dar competencias legales a una autoridad que solo debe tener competencias jurisdiccionales.

b. Artículo 17, que deroga el artículo 256 de la Constitución Política.

c. Artículo 19, que da un nuevo texto al artículo 257 de la Constitución Política:

   i. Creando la Comisión Nacional de Disciplina,
   ii. Dejando abierta la posibilidad de pasar la función jurisdiccional disciplinaria, por la ley, a "*un Colegio de Abogados*", y
   iii. Generando una antinomia constitucional con el artículo 86 de la Carta Política, al declarar incompetente a las y los integrantes de la nueva Comisión, para conocer de acciones de tutela.

d. Artículo 26 que modifica los artículos 116 y 257 de la Carta Política.

1. El tenor de las normas demandadas contenidas en el acto legislativo No. 2 de 2015, es el siguiente, en lo pertinente e incluyendo las inexequibilidades ya decretadas en las sentencias C-053 y C-286 de 2016:

"ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2015
(julio 1°)

por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

www.legismovil.com 003

DECRETA:

[...]

"**Artículo 14.** *Agréguese un numeral 12 y modifíquese el 11 del artículo 241 de la Constitución Política los cuales quedarán así:*

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
12. Darse su propio reglamento".

"**Artículo 17.** *Derógase el artículo 256 de la Constitución Política".*

(NOTA:** Artículo declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-285 de 2016, **salvo en lo que tiene que ver con la derogatoria, tanto de la expresión "o a los Consejos seccionales, según el caso", como de los numerales 3 y 6 del artículo 256 de la Constitución, en relación con lo cual la Corte se INHIBE de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda).

"**Artículo 19.** *El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:*

***Artículo 257. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial** ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.*
Estará conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial previa convocatoria pública reglada adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial, y tres de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. Tendrán periodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia".

www.legismovil.com 004

(NOTA: El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-285 de 2016, sustituye al Consejo de Gobierno Judicial por Consejo Superior de la Judicatura).

Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no podrán ser reelegidos. Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial *será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley,* ***salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados.***

Parágrafo. *La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial* ***no serán competentes para conocer de acciones de tutela.***

Parágrafo Transitorio 1°. *Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, la* ***Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.*** *Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad".*

—

www.legismovil.com 005

*"**ARTÍCULO 26.** Concordancias, vigencias y derogatorias.*

Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" por la de "Comisión Nacional de Disciplina Judicial" en el artículo 116 de la Constitución Política.
Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" por la de "Consejo de Gobierno Judicial" en el artículo 156 de la Constitución Política.

(NOTA: Inciso declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia** C-285 **de 2016)

Elimínese la expresión "y podrán ser reelegidos por una sola vez" en el artículo 264 de la Constitución Política.
Elimínese la expresión "Podrá ser reelegido por una sola vez y" en el artículo 266 de la Constitución Política.
La Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes mencionada en el artículo 178 de la Constitución Política, no será una de las comisiones permanentes previstas en el artículo 142 de la misma.

Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" con "Consejo de Gobierno Judicial" en el artículo 341 de la Constitución Política.

(NOTA: Inciso declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-285 de 2016).

Sustitúyase el encabezado del Capítulo 7° del Título VIII con el de "Gobierno y Administración de la Rama Judicial".
Deróguese el artículo 261 de la Constitución Política y reenumérese el artículo 262 que pasará a ser el 261".

Se resalta lo que se pretende sea declarado inconstitucional.

2. Las normas de la Constitución Política, que se

www.legismovil.com 006

consideran infringidas, como va a expresarse en cada cargo, son las siguientes:

- El artículo 13, que contempla el principio de igualdad, previendo que todas las personas reciban la misma protección y trato de las autoridades, reconociéndoles los mismos derechos. Dice así:

"ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

- El artículo 26, que contempla uno de los fundamentos del control público al ejercicio de la profesión de abogado. Dice la norma:

"ARTÍCULO 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".

- El artículo 29, que contempla el derecho fundamental a un debido proceso. Su tenor es el siguiente:

"A*RTÍCULO 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*

www.legismovil.com 007

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".

- El artículo 38, que garantiza la libertad de asociación, en los siguientes términos:

"ARTICULO 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad".

- El artículo 86, que contempla el acceso de las personas a cualquier juez para la protección de sus derechos fundamentales. Dice así:

"ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.
La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.
En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.
La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión".

- El artículo 95, que contempla uno de los fundamentos del control público al ejercicio de la

www.legismovil.com 008

profesión de abogado.

"ARTÍCULO 95. *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades*".

- El artículo 113, que contempla la división del poder público en tres ramas independientes, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 113. *Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.*
Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

- El artículo 116, que dispone quiénes administran justicia de manera permanente, siendo únicamente autoridades administrativas las que excepcionalmente pueden administrar justicia, y los particulares solo transitoriamente.

"ARTÍCULO 116. *<Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:>*
<Inciso modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.
El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.
***Excepcionalmente** la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas **autoridades administrativas.** Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.*

www.legismovil.com 009

*Los **particulares** pueden ser investidos **transitoriamente** de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. <Incisos y parágrafo transitorio adicionados por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2012. INEXEQUIBLES>"*

- El artículo 229, que garantiza el acceso efectivo a la administración de justicia.

"*ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado*".

- El artículo 256.6, sobre las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, como institución de la Rama Judicial.

"*ARTICULO 256. Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:*
1. Administrar la carrera judicial.
2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.
3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.
4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.
6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
7. Las demás que señale la ley".

www.legismovil.com 010

- El artículo 374, sobre la competencia del Congreso para reformar la Constitución:

"ARTÍCULO 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo".

3. Competencia

Conforme con el artículo 241.1 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para revisar las demandas contra los actos reformatorios de la Constitución, como la que se presenta en este caso contra el Acto Legislativo 02 de 2015, expedido por el Congreso de la República.

El artículo 242.3 de la Constitución Política dispone que las acciones por vicios de competencia, caducan un año después de la publicación del Acto demandado, y el Acto Legislativo 02 de 2012, fue publicado el 1 de julio de 2015, en el Diario Oficial 49560. En cualquier caso, bien que se entienda que esta acción ataca la reforma por vicios de forma o por desbordamiento en el ejercicio de la competencia, no ha operado la caducidad.

4. Cargos de inconstitucionalidad

Se demanda la inconstitucionalidad porque se considera que el Congreso de la República incurrió en un **vicio de competencia** al reformar los artículos hoy atacados como inconstitucionales, porque su competencia solo llega a reformar, pero no a sustituir la Constitución Política de Colombia, afectando el artículo 113 de la Constitución, al quitar autonomía e independencia a la Rama Judicial, pues las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se han trasladado sin razón, parcialmente a un nuevo organismo llamado Consejo Nacional de Disciplina, que hoy en razón de las decisiones de INCONSTITU-

www.legismovil.com 011

CIONALIDAD tomadas por esa Corte ha dejado de existir parcialmente, generándose lo que podemos llamar un híbrido constitucional, en la segunda acepción de la RAE, es decir, producto de elementos de distinta naturaleza, al que ha dado origen la extralimitación de funciones del Congreso, la ineptitud de las demandas que hasta ahora se presentaron y la ausencia de competencias de la Corte Constitucional para reformar la Carta Política, pues solo las tiene para interpretarla.

Para que la exposición sea lo mas clara posible, se enumerará los sucedido:

1. **En la Constitución Política de 1991, se creó el Consejo Superior de la Judicatura compuesto por dos Salas: La Jurisdiccional Disciplinaria y la Administrativa. En él radicaba la independencia y la autonomía de la Rama Judicial.**

La independencia interna, por una parte, pues el órgano de control disciplinario no era nombrado por la misma Rama Judicial, para garantizar un sistema de pesos y contrapesos, como a su vez sucedía con las otras dos Ramas del Poder Público.

La independencia externa, por otra parte, pues ninguna de las otras dos Ramas del poder público tenía injerencia ni en la administración.

2. **En el Acto Legislativo No. 2 de 2005, se acaba con el Consejo Superior de la Judicatura, y se diseña un nuevo modelo, en el que la administración y la gerencia de la Rama Judicial, se separa de la función jurisdiccional Disciplinaria.**

3. En el Acto Legislativo 02 de 2015, se mantiene la función jurisdiccional disciplinaria, pero en cabeza de la llamada Comisión Nacional de Disciplina.

4. **Por virtud de la sentencia C-285 de 2016, revive el Consejo Superior de la Judicatura, pero no con el diseño del Constituyente de**

www.legismovil.com 012

1991, sino que el que resulta de la declaratoria de inconstitucionalidad del nuevo órgano de gobierno y administración de la Rama, quedando allí demostrado que el Congreso excedió su función reformadora, sustituyendo la Carta Política.

5. En consecuencia **subsiste** "*a medias*" el Consejo Superior de la Judicatura, que **coexiste** con la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, **lo que no fue el diseño Constitucional de 1991, ni el diseño Constitucional de 2015.**

6. Pero el asunto no es simplemente de forma o de nombre, como pudiera pensarse, **pues la institución era una sola y ahora son dos,** sino además porque los argumentos que se expondrán en este acápite y los que se pondrán a consideración de las y los integrantes de la Corte Constitucional en toda esta demanda, llevan a la convicción de que **la estructura de la Rama Judicial ha sido debilitada, que se han afectado otras normas no reformadas creando antinomias constitucionales, y que se sustituyó un eje definitorio de la Carta Política al afectarse un pilar fundamental en la organización de Estado.**

7. Se considera que **del control de constitucionalidad no puede resultar un cambio tal en el diseño constitucional, que es de competencia exclusiva del Congreso de la República, Rama del poder que quiso acabar con el Consejo Superior de la Judicatura, el cual, después del control de constitucionalidad, subsiste simultáneamente con la entidad creada para reemplazarlo. Es decir, en el 2015, se creó una entidad, pero desde el 2016, hay dos vigentes, la acabada y la creada para reemplazarla. Una "*lex tertia*", inadmisible doctrinaria y jurisprudencialmente, más en este caso, que generaría una Constitución "*tertia*", porque solo el Congreso puede reformarla.**

8. Los esfuerzos de la Corte Constitucional para

www.legismovil.com 013

adecuar lo aprobado por el Congreso, sacando lo declarado parcialmente inconstitucional, **generan una nueva inconstitucionalidad, por falta de competencia de la Corte Constitucional para reformar la Carta Política**, y por ello se considera que de mantenerse el híbrido, **se violarían los artículos 241 y 374 de la Carta Política**, y no porque esta acción pretenda una nulidad de la C-285 de 2016, sino la inconstitucionalidad de las normas que no fueron revisadas o por no haber sido demandadas o porque se acusó de inepta la demanda.

9. El eje definitorio se afecta porque **jurisprudencialmente quedarían dos entidades, lo cual no es de competencia de la Corte Constitucional, sino del Congreso de la República, que diseñó una sola para la garantía de la autonomía e independencia de la Rama Judicial.**

10. El eje definitorio se afecta porque cuando el Congreso comete extralimitaciones en el poder de reforma pasando a **sustituir la Constitución Política, en las dimensiones ya conocidas por la Corte Constitucional, las que ameritaron el decreto de inconstitucionalidad, no pueden subsistir parcialmente el resto de las reformas sobre el mismo punto de derecho, sino que deben llevar el mismo destino judicial**, para que el Congreso de la República, haga el ejercicio nuevamente si así se quiere por los legitimados con poder de iniciativa legislativa, y con unidad de materia.

11. **Unidad de materia, que en este caso era "*el equilibrio de poderes*", que por ninguna parte se encuentra como lo sostuvo en el último debate el eminente presidente del Consejo de Estado doctor Danilo Rojas, porque aquí no hay ningún poder en pugna en esta reforma sino un mero ajuste institucional del poder judicial, en singular.**

www.legismovil.com 014

12. **No se encuentra justificación ninguna de carácter constitucional para acabar a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura**, pues en los debates se planteó siempre, acabar con el Consejo Superior de la Judicatura, pero con base en posibles incumplimientos de sus funciones administrativas tales como "*haber roto las relaciones con la Rama Judicial*" no ser "*ejecutivos en su cumplimiento*", o tener "*falta de experticia*", ninguna de las cuales se aplicaba a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino **inconstitucionalmente contra la otra Sala, como fue declarado por esta Corte.**

13. Si el sistema de pesos y contrapesos diseñado en la Carta Política de 1991, impactó la reforma en cuanto al origen o designación de las personas llamadas llenar las plazas de los órganos de control, en aplicación del derecho a la igualdad, debe mantenerse. Con lo cual, lo que hizo el Congreso, fue **suprimir la facultad nominadora al presidente de la República y a esa misma Corporación, para designar a quienes integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y para ello no debe acabarse con la institución diseñada para garantizar la autonomía y la independencia de la Rama Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.**

14. El impacto de la reforma sobre el eje definitorio y esencial de la Constitución Política de 1991, es tal, que hasta hoy subsiste una Comisión Nacional de Disciplina, que si caminara sería coja, si viera sería ciega, si tuviera figura corpórea, sería mutilada. Porque **manteniéndose su función jurisdiccional, como debe ser, se le da inconstitucionalmente tratamiento inferior al de su jerarquía, y se aprovecha la oportunidad para introducir reformas y sustituciones a otros artículos de la Carta Política**, que al parecer en el gran debate político y de intereses

www.legismovil.com 015

mediatizado en algunos medios de comunicación, ha pasado inadvertido, pero que se considera, resquebraja por completo algunas instituciones y muchos derechos.

Se pasa a presentarlos uno a uno:

1. **SOBRE EL PASO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FRENTE A LOS ABOGADOS EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN, A UN COLEGIO DE ABOGADOS. O SOBRE LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES PÚBLICAS A LOS PARTICULARES**

En una ponencia se proponía modificación al proyecto aprobado en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, la que se justificó así:

"*Frente al artículo 22 que modifica el artículo 257 de la Constitución Política, se propone:*
Variar la redacción respecto de la atribución de la función disciplinaria de los abogados al Colegio de Abogados. Se establece como una cláusula exceptiva a un inciso que atribuye la competencia principal sobre los abogados a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Con esto se aclara que no hay un mandato constitucional imperativo de crear el Colegio de Abogados, sino apenas una autorización para reasignar a este la función disciplinaria sobre los abogados.
En este punto, además, los ponentes desean aclarar que la autorización para la creación de un Colegio Nacional de Abogados no permitiría transgredir garantías fundamentales como la libertad de asociación, que no ha sido modificada por la reforma. Las limitaciones constitucionales existentes respecto de las colegiaturas siguen vigentes y tendrían que ser respetadas en la eventual creación de un Colegio Nacional de Abogados".

www.legismovil.com 016

La nueva redacción que proponía la ponencia, decía:

~~"Mientras entra en funcionamiento el Colegio Nacional de Abogados,~~ La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados.

~~La ley creará un Colegio Nacional de Abogados y encargará y podrá asignar a este la función disciplinaria frente a los abogados".~~

Se pasó por alto que **UN** colegio obligaría a los abogados a asociarse, afectando la libertad de asociación contemplada en el artículo 38 de la Carta Política.

Con el ingreso al país de las grandes firmas de abogados extranjeras, las investigaciones disciplinarias que cada día aumentan contra empresas privadas de abogados en Colombia, por casos paradigmáticos, contra árbitros en materia comercial, civil y laboral, etc. -pululan las cláusulas compromisorias-, y la reforma se ve como una autorización para **DESJUDICIALIZAR LAS INVESTIGACIONES Y EL JUZGAMIENTO DE LOS ABOGADOS EN EL EJERCICIO DE SU PROFESIÓN**, lo que afecta los artículos **26, 38 y 95 de la Constitución Política** de Colombia, que no fueron objeto de esta reforma.

No de otra manera se explica que se permita constitucionalmente, trasladar competencia a "***un** colegio de abogados*". La administración de justicia es UNA FUNCIÓN PÚBLICA, por lo tanto, **permitir su**

www.legismovil.com 017

privatización Es nada menos que modificar también el artículo 116 de la Carta Política, dejándolo aparentemente intacto.

En la sentencia C-819 de trece (13) de octubre de dos mil diez (2010), con ponencia del honorable magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, al resolver demanda de inconstitucionalidad particularmente contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 1123 de 2007, *"por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado"*, la Corte Constitucional dijo:

> *"…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[9]. 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[10], 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,*

www.legismovil.com 018

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[11].

El fundamento del control público al ejercicio de la profesión de abogado, se encuentra entonces en los artículos 26[12] ***y 95***[13] ***de la Constitución Política, así como en los fines inherentes a la profesión, de acuerdo con las consideraciones precedentes***.

La primera de estas disposiciones consagra la libertad de escoger profesión y oficio, a la vez que faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad y a las autoridades públicas para ejercer su vigilancia y control; la segunda disposición, por su parte, en su numeral segundo prescribe que todos los ciudadanos tienen el deber de respetar los derechos ajenos y ejercer responsablemente los propios, mientras que en el numeral séptimo, consagra la obligación de colaborar con la administración de justicia[14]*, deberes que adquieren una connotación especial en el caso de los abogados, dada la función social de la profesión" (subrayado y negrilla fuera de texto).*

Entonces, se están "*reformando*" de paso, los artículos 26 y 95 de la Carta Política, sin ningún debate en el congreso, sustituyéndola.

Dicho de otra manera: del texto del Artículo 116° se desprende que no es *conditio sine qua non* pertenecer a la Rama Judicial para administrar justicia, PERO que solo en casos **determinados, por excepción o transitoriamente** pueden hacerlo otros.

Pero en síntesis, se sustituye la Carta Política cuando se faculta al Congreso a que por ley pueda

www.legismovil.com 019

trasferir las funciones generales y permanentes de administrar justicia disciplinaria frente a quienes ejerzan la profesión de abogado, a **UN** colegio de abogados. Igualmente se resquebraja el Estado Social y Democrático de Derecho, cuando **el Estado se desprende de sus funciones y se las pasa a los particulares, concretamente a la empresa privada -con o sin ánimo de lucro-**, al tenor de lo dicho por la Corte Constitucional en la C-305 de 22 de agosto de 1996, que declaró exequibles los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del Decreto 2150 de 1995, al referirse al Título XXXVI del Código Civil, por la expedición sucesiva de numerosas normas no incluidas en la perceptiva del Código en referencia.

Se crea una antinomia constitucional, entre los artículos 116 y el 257, porque habrán dos tipos de justicia disciplinaria: La función pública de juzgar a los abogados cumplida por lo que quede de la jurisdicción disciplinaria, y la función privada de juzgar a los abogados ejercida por empresas privadas.

Se referirá líneas adelante este libelo, a las antinomias.

2. SOBRE EL PASO DE LOS CONFLICTOS DE JURISDICCIONES DE UNA AUTORIDAD CON COMPETENCIAS LE-

www.legismovil.com 020

GALES A UNA AUTORIDAD CON COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES

La competencia para resolver conflictos entre autoridades judiciales de distintas jurisdicciones, y entre un órgano jurisdiccional y uno administrativo, la tiene la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, precisamente porque se trata del único órgano imparcial que podría resolverlos, ya que no puede pretenderse que lo haga una de las autoridades involucradas.

El artículo 17 del Acto Legislativo, derogó el artículo 256 de la Constitución Política, pero fue declarado INEXEQUIBLE por sentencia C-285-16 según comunicado de prensa de 1o. de junio de 2016, con ponencia del magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, salvo los numerales 3 y 6 del artículo 256, pues se profirió decisión inhibitoria por la Corte Constitucional, ya que en la reforma estas funciones pasaron en su orden a la Comisión Nacional de Disciplina y a la Corte Constitucional.

Se viola la esencia de la Constitución, porque las competencias de la Corte Constitucional son Constitucionales y no legales.

Al observa el artículo original, antes de la modificación, decía:

www.legismovil.com 021

"*ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción

www.legismovil.com 022

de tutela de los derechos constitucionales.
10. Decidir definitivamente sobre la ***exequibilidad*** *de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.*
11. Darse su propio reglamento.

PARÁGRAFO. *Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto".*

La Carta Política de 1991, confió a la Corte Constitucional **la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de dicho artículo**, y no funciones legales, lo cual sin duda alguna genera una sustitución de la Carta Política.

Pero tal ingenuidad no parece ser la causa de la reforma, sino una AFRENTA CONTRA LA ACCIÓN DE TUTELA y la protección de los derechos fundamentales, para que la Corte dedique su valioso tiempo a funciones legales y no a las llamadas a cumplir

www.legismovil.com 023

en defensa del orden constitucional y de la protección de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional es un órgano político, que debe militar políticamente a favor de la Carta Política de 19991, y del Estado Social y Democrático de Derecho, con miras a llegar a un Estado Constitucional.

Se genera igualmente una **antinomia** dentro de la misma Carta Constitucional, sobre lo que se expondrá más adelante.

3. JUEZ SIN CONOCIMIENTO DE TUTELAS

Si subsiste el que se ha llamado híbrido, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial **no serán competentes para conocer de acciones de tutela**, lo cual crea así otra antinomia o contradicción interna del ordenamiento jurídico, y específicamente otra antinomia constitucional, tema que la doctrina constitucional en la C-1287 de 2001, atiende partiendo del concepto de *sistema*, refiriéndose al ordenamiento jurídico, el cual debe ser coherente.

www.legismovil.com 024

La misma Corte Constitucional dice que a juicio de Bobbio, *"un ordenamiento jurídico constituye un sistema porque en él no pueden coexistir normas incompatibles. Aquí, "sistema" equivale a validez del principio que excluye la incompatibilidad de las normas. Si en un ordenamiento existieren dos normas incompatibles, una de las dos, o ambas, deben ser eliminadas"*[9]

Y continúa la Corte diciendo que en virtud del anterior postulado, Bobbio afirma que *"el derecho no admite antinomias"*.

Resalta que ninguna norma es posterior a otra, cuando están en el mismo nivel, y por ende ambas tienen igual validez, pero no eficacia, pues no admiten su aplicación simultánea. Bobbio llama a este tipo de antinomias, *antinomias insolubles*[15].

En el debate Hart - Dworkin, dice este último que los principios son estándares jurídicos, que proponen objetivos a alcanzar, o contienen exigencias de justicia, equidad o alguna otra dimensión de la moralidad[17], como lo ilustra la misma sentencia.

Todo esto para dejar en claro que el problema de la resolución de antinomias constituciones, requiere diferenciar entre los *valores*, los *principios* y las *reglas* constitucionales.

Los valores son abstractos y los principios son

www.legismovil.com 025

más concretos y por lo tanto más eficaces, alcanzando por sí mismos proyección normativa, es decir aplicabilidad concreta o eficacia.[21]

Para Robert Alexi, siguiendo la misma sentencia, los valores tienen un carácter axiológico y los principios lo tienen deontológico, expresan un deber ser y se manifiestan bajo la forma de mandatos, prohibiciones, permisiones o derechos, y cuando surgen conflictos entre los principios, debe acudirse a la *ponderación* para lograr su armonización. Es decir, que para él la distinción es un método de interpretación constitucional válido para lograr la coherencia interna práctica de las normas superiores, que supera el criterio formalista de prevalencia de la especialidad sobre la generalidad.

La parte axiológica de nuestra Carta Política, está en el preámbulo, en donde se reconoce explícitamente como valor fundamental a la justicia, entre otros. Y contempla un listado de derechos fundamentales, no taxativa, como parte deontológica.

Riccardo GUASTINI, analiza los conflictos entre principios constitucionales y el empleo de la técnica de la ponderación, para solucionarlos.

Él se refiere también a la inconsistencia total o conflicto "*en abstracto*", que se produce, cada vez

www.legismovil.com 026

que dos normas conceden dos consecuencias jurídicas incompatibles a dos clases de supuestos de hechos - o si se quiere, ofrecen dos soluciones incompatibles para dos casos de controversias- que se sobreponen (en todo o en parte) desde el punto de vista conceptual. Un conflicto de este tipo puede ser identificado por vía de interpretación textual, es decir, haciendo abstracción de cualesquier supuesto de hecho concreto, sobre cualquier controversia particular y que depende, por tanto, de la estructura conceptual del lenguaje legislativo, generando un conflicto total, porque las dos normas conceden consecuencias jurídicas incompatibles a la misma clase de supuesto de hecho.

No se trata de conflictos de principios en razón de la existencia de conflictos de valores, pues aquí al valor al que tenemos que acudir en ambos casos es al de justicia, y así crear por el juez constitucional una jerarquía axiológica móvil entre dos principios en conflicto, en los términos de Guastini.

Pues en Colombia, estaría generándose una **antinomia constitucional entre el artículo 86 de la Carta Política que aparentemente no se toca, y el artículo 257 de la Carta Política,** encontrándose el usuario, con que el primero le permite presentar la acción de tutela ante cualquier juez para la protección de sus derechos fundamentales, y si decido que lo sea ante la jurisdicción disciplinaria

www.legismovil.com 027

como lo dispone el artículo 86, se encuentra simultáneamente con el artículo 257, que dice que esta jurisdicción no conocerá acciones de tutela.

Es decir, que un artículo permite a la jurisdicción disciplinaria conocer acciones de tutela, y el otro no. Y frente al usuario, un artículo permite que ante la jurisdicción disciplinaria - actual o híbrido- presente acciones de tutela, y lograr la protección de los derechos fundamentales, y el otro no.

Y esto afecta también al artículo 13 de la Carta Política, es decir, al derecho a la igualdad, y al acceso a la administración de justicia, contemplado en el artículo 229 de la misma Constitución.

Y afecta el acceso a la administración de justicia, al impedir al usuario de la justicia, acudir a la protección de sus derechos fundamentales, ante un juez, que puede ser aquel ante quien desee presentarla, y que es el de la jurisdicción disciplinaria.

Siguiendo a Guastini, **el sistema debe respetar el principio de coherencia, y debe eliminar la antinomia**.

Pero una cosa es identificarla, y otra resolverla.

Estos conflictos constitucionales no pueden decidirse acudiendo a los sistemas tradicionales para resolver los conflictos legales, aplicando la *lex superior*, la *lex especialis* o la ley posterior,

www.legismovil.com 028

pues los principios tienen la misma posición de jerarquía, los hechos se entrecruzan, no puede darse entre principios la regla de la prelación en el tiempo, y la ley posterior es precisamente la que genera el conflicto.

Pero si debe hacerse una interpretación adecuadora, que consiste en atribuir a uno de los dos principios en conflicto, un mayor valor, y para ponderarlos debemos **acudir al valor común, que es el de justicia.**

Por consiguiente, el principio que tiene "*mayor valor*" prevalece sobre el otro: "*éste es aplicado, mientras el otro es acantonado*", dice Guastini.

No se trata de crear una *lex tertia*, ni en poner de acuerdo las dos normas, conciliarlas, o buscar un punto de equilibrio.

En nuestro caso, debe resolverse **al ponderar la aplicación de los artículos 86 y 257 de la Carta Política, acudiendo al valor JUSTICIA.**

En la sentencia C-551 de 2003, la Corte explicó que el vicio de procedimiento en las reformas a la Constitución, no solo se configura por irregularidades en el trámite (pretermisión del debido proceso) sino también porque el actor desarrolla el trámite excediendo su facultad. Esto, porque para que la reforma sea válida, quien la hace debe

www.legismovil.com 029

ser competente, ya que solo puede reformar la Constitución quien esté facultado por la Constitución para ello, o sea, que quien tiene el poder de reformarla en calidad de constituyente derivado, no puede reemplazar la Constitución que le confiere ese poder. Dijo al respecto la Corte en la sentencia C-551 de 2003, que viene citándose:

> *"Se trata de un poder establecido por la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma. Tales condiciones comprenden asuntos de competencia, procedimientos, etc. Se trata, por lo tanto, de un poder de reforma de la propia Constitución, y en ese sentido es constituyente; pero se encuentra instituido por la Constitución existente, y es por ello derivado y limitado".*

A partir de ahí, la Corte viene elaborando la teoría del juicio de sustitución para ubicar con precisión la ocurrencia del vicio de competencia, estableciendo una equivalencia entre éste y el juicio de sustitución. En la sentencia C-141 de 2010, la Corte muestra cómo, para determinar si hubo vicio de competencia debe acudirse al juicio de sustitución, diciendo lo siguiente:

> *"esta corporación es competente para examinar si el enunciado normativo contenido en la Ley 1354 de 2009 configura un vicio de competencia, lo que hace necesario reseñar brevemente los alcances del juicio de sustitución a (sic) la Constitución, tal como ha sido expuesto en anteriores pronunciamientos".*

El que todo vicio de competencia se decante vién-

www.legismovil.com 030

dolo desde la perspectiva del juicio de sustitución, y que éste juicio se haya desarrollado para esclarecer si hubo desbordamiento del poder de reforma, explica la equivalencia semántica[1] entre estos dos conceptos, quedando claro que el juicio de sustitución es en todo caso un enjuiciamiento de la competencia. Esto es lo que dice la Corte en la Sentencia C-940 de 2004:

> "*…no se trata, en tales eventos [de sustitución de la Constitución] de un examen de fondo en torno al contenido del acto reformatorio de la Constitución, sino de un juicio sobre la competencia del órgano encargado de adelantar la reforma. Se trata de un juicio autónomo en el ámbito de la competencia*".

Con lo anterior pretendemos poner en evidencia que, el alcance del poder de reformar la Constitución, depende siempre del grado de rigurosidad de cada procedimiento, y éste a su vez, depende del grado de participación popular y como el juicio de sustitución sirve para evaluar la competencia de quien hace la reforma, debe concluirse que el rigor de ese juicio debe ajustarse según el procedimiento escogido para hacerla.

En la sentencia C-588 de 2009, la Corte incorporó al juicio de sustitución la noción del quebrantamiento de la Carta, que se produce cuando se in-

---

[1] DRAE: semántico, ca. (Del gr. σημαντικός, significativo). 1. adj. Perteneciente o relativo a la significación de las palabras. 2. f. Estudio del significado de los signos lingüísticos y de sus combinaciones, desde un punto de vista sincrónico o diacrónico.

www.legismovil.com 031

troducen excepciones a una disposición constitucional; pero para alegarla, debe comprobarse que por la excepción, la Constitución fue reemplazada en todo o en parte.

6. Petición

Se solicita a las y los integrantes de la Corte Constitucional, que se declare inexequibles los artículos demandados del **Acto Legislativo 02 de 2015**, con base en las argumentaciones expuestas, o las que consideren que protegen la integridad de la Constitución Política de Colombia, teniendo en cuenta la documentación recibida para decidir otras demandas de inexequibilidad que hayan sido presentadas, como la decidida mediante la C-053 de 2016, con ponencia del magistrado Alejandro Linares Cantillo y la tomada dentro del expediente 1990, con ponencia del magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, o solicitando a la Secretaría General del Congreso de la República, la remisión de los documentos que la Corte considere necesarios.

Además, les solicito que se oficie a la Imprenta Nacional, para que certifique la fecha de publicación del Acto Legislativo 02 de 2015, si no obrare.

www.legismovil.com 032

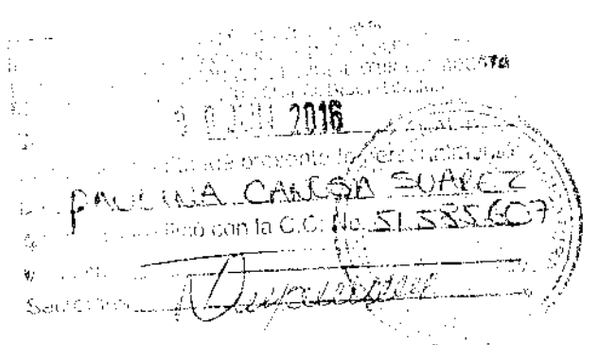
Direcciones y notificaciones,

Paulina Canosa Suárez, en la calle 85 No. 11 - 96 oficina 510, Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en los correos electrónicos paulinacanosa@hotmail.com y pcanosas@cendoj.ramajudicial.gov.co.

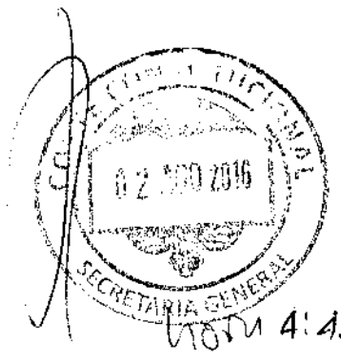
Agradezco su atención,

PAULINA CANOSA SUÁREZ

CC No. 51.585.607 expedida en Bogotá



www.legismovil.com 033



Bogotá D.C. 2 de agosto de 2016

Honorable magistrado
Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Ciudad

Ref.- Expediente D-11533 subsana demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos del **Acto Legislativo 02 de 2015**, "*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*"

Honorable magistrado

Paulina Canosa Suárez, mayor de edad y domiciliada en Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía 51.985.607 expedida en Bogotá, accionante en el [illegible] demanda de inconstitucionalidad contra **el Acto Legislativo 02 de 2015**, "*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*", [illegible]