

**PROPUESTA DE ADICIÓN AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No 186 DE 2023 – CÁMARA
“Por el cual se crea la jurisdicción disciplinaria”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA**

Artículo 7: Adiciónese el Título VIII de la Constitución Política, con inserción del Capítulo VII-A, a través del cual se reconoce al Colegio Nacional de Abogados con funciones públicas, en los siguientes términos:

**CAPÍTULO VII-A
DE LA COLEGIACIÓN DE LOS ABOGADOS**

Artículo 257-A: Los abogados para el ejercicio de la profesión en sus diferentes modalidades, deberán estar inscritos en el Colegio Nacional de Abogados, conformado por los Colegios Distritales y estos por las Corporaciones de Abogados de Primer Nivel, constituyendo el Sistema General de la Abogacía, cuya estructura interna y funcionamiento será democrática.

Artículo 257-AB: El Colegio Nacional de Abogados, velará por la defensa de la profesión, capacitación, evaluación y constante formación de los abogados, cooperando con la defensa de oficio y los derechos de los individuos y la sociedad recibiendo remuneración y patrocinio del Estado.

Artículo 257-AC: El Colegio Nacional de Abogados, gozará de autonomía, obteniendo su personería jurídica por el acto de creación, quedando facultado para reconocer personería jurídica a los Colegios Distritales y Corporaciones de Abogados de Primer Nivel, dictando actos en el ámbito nacional. Se exceptúan, los actos que expida en ejercicio de función pública, los que serán controlados por la jurisdicción contencioso administrativa.

Artículo 257-AD: El Colegio Nacional de Abogados, será el órgano supremo del Sistema General de la Abogacía, estará representado por el Decano Nacional, elegido por la Asamblea, para periodos que señalen los Estatutos, quien designará libremente sus Secretarios. Los órganos de control del Colegio, serán aquellos establecidos por los Estatutos, sin perjuicio de crear comisiones transitorias o accidentales.

Artículo 257-AE: El Colegio Nacional de Abogados junto con los Colegios Distritales de Abogados, llevarán el registro público y asumirán la función disciplinaria examinando y sancionando la conducta de los abogados, creando para el efecto, las Direcciones Nacional y Distritales de Registro, y los Tribunales Disciplinarios de Instancia, cuyos Magistrados serán elegidos por convocatoria pública meritocrática, para periodos de cinco (5) años.

El Colegio Nacional de Abogados, deberá rendir cuentas anualmente de su gestión, sobre los recursos públicos que se asignen y administren, ante la Contraloría General de la República, y podrá ser delegatario de otras funciones por ministerio de la Ley.

Artículo 257-AF: Deróguese, el artículo 257A de la Constitución Nacional.

EXPOSICION DE MOTIVOS A LA ADICION

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS COLEGIOS DE ABOGADOS:

Se fundamenta su historicidad en los Colegios de Roma, España y Francia, donde en sus orígenes se perfila el nacimiento de la Abogacía y de aquellos seres que con altruismo filosófico y político desempeñaban en el foro las virtudes jurídicas de hombres talentosos, conforme lo cita Afanador (1974)¹:

A).- LOS COLEGIOS EN ROMA: En el antiguo foro romano no existieron Colegios o Corporaciones profesionales, y los usos y prácticas que regían en la actuación forense eran inspirados en la tradición. Parece cierto que antes del Siglo VII de la era romana el foro fue organizado colectivamente bajo reglas comunes. Ciceron alude con frecuencia a su "antiguo instituto". Pero lo que si puede afirmarse es que fue en los tiempos de los Emperadores Teodosio y Valentiniano y Justino y Justiniano cuando la profesión de abogado fue organizada corporativamente bajo – los nombres de collegium, corpus, toga, advocatio, matrícula, pues con todas estas denominaciones se le cita en el Código de Justiniano. Era preciso ingresar a la Corporación para ejercer como abogado; estaban sometidos a pruebas de aptitud y práctica antes de ser inscritos; su número era limitado y venían sometidos a la jurisdicción disciplinaria de los Jueces y de la Corporación.

B).- LOS COLEGIOS EN ESPAÑA: Fue en la segunda mitad del Siglo XVI cuando aparecen en España las primeras agrupaciones de abogados, y no surgen como Corporaciones Gremiales motivadas por impulsos económicos o ventajas materiales sino como congregaciones religiosas, de carácter local, las cuales se constituían bajo la advocación de un santo patrón. Sin embargo, en sus constituciones, late ya el germen corporativo de los colegios, exaltando la función de abogar, regulando la admisión de sus miembros fomentando entre estos los sentimientos de fraternidad y de asistencia mutua y actuando, en fin, públicamente como clase organizada con evidente y sano influjo en la administración de justicia. Por eso, desde los primeros tiempos, estas asociaciones profesionales gozaron de gran prestigio, aún sin reconocimiento oficial por el poder público, viniendo a ser el precedente inmediato de los actuales colegios.

¹ Afanador G. (1974). La Profesión de Abogado y Estatuto de la Abogacía.

C).- LOS COLEGIOS EN FRANCIA: La organización francesa, le barreau, se inspira en elevados propósitos; responde a la concepción del ejercicio digno de una profesión digna, no es el interés corporativo lo que en le barreau predomina, sino un principio de interés social y orden público.

En el barreau es en Francia una necesidad social. Por eso el batonier bourdillon decía en su notable disertación ya citada, que siendo aquel una institución de la antigua Monarquía, la gran tormenta de 1789 que derribó a la antigua sociedad para restablecerla sobre bases nuevas, también derribó a la orden de abogados, cuyo carácter era corporativo.

“La Asamblea Constituyente veía con horror las corporaciones. Ella consideraba que los maitrises, los jurados, habían ejercido una verdadera tiranía sobre las diferentes corporaciones de oficio y así decretó la muerte de las cortes soberanas, de esos parlamentos orgullosos, que no tenían sino un pensamiento sobre las prerrogativas de la realeza. Y siendo el barreau una corporación no podía escapar a la destrucción general.”

La Asamblea decretó, pues la libertad del ejercicio profesional en estos términos: “Toda parte en juicio tendrá el derecho de abogar su causa, por sí misma si lo juzga conveniente; y a fin de que el ministerio de abogados sea también lo libre que debe ser, los abogados dejarán de formar parte de la corporación u orden, y todo ciudadano que hubiere realizado estudios de derecho y rendido los exámenes necesarios podrá ejercer esta profesión. El abogado no estará obligado a responder de su conducta sino ante la ley”.

Solo Robespierre – dice Bourdillon – salió en defensa de la orden, haciéndolo en forma brillante. “El barreau dice, parece mostrar aún la libertad exilada del resto de la sociedad; es en él en dónde aún se encuentra el coraje de la verdad, que osa proclamar los derechos de los débiles oprimidos contra los crímenes del opresor potente. El poder exclusivo de defender los ciudadanos será conferido por tres jueces y por dos hombres de ley. Entonces no veréis ya en el santuario de la justicia esos hombres sensibles, capaces de apasionarse por la causa de los desgraciados, y, por consiguiente, dignos de defenderla; de esos hombres independientes y elocuentes, apoyos de la inocencia y castigo del crimen. La debilidad, la mediocridad, la injusticia, la prevaricación los asustan; serán rechazados, y habréis acogido gente de ley sin delicadezas, sin entusiasmo en su deber y solo colocaréis en una noble carrera un vil interés.

Vosotros desnaturalizáis, degradáis funciones preciosas para la humanidad, esenciales al progreso del orden público. Cerráis esa escuela de virtudes cívicas, donde el talento y el mérito aprenden, defendiendo la causa de los ciudadanos ante el juez, a defender un día la de los pueblos ante los legisladores.”

2. ABOGACÍA COLEGIADA:

Afanador (1974)², menciona sobre éste tema:

Este sistema trae origen del derecho romano y es el que impera en casi en todos los países de Europa. Una experiencia de siglos ha venido a demostrar que la abogacía, para el mejor cumplimiento de sus fines, necesita desenvolverse dentro de un régimen corporativo, no para la defensa de sus miembros especialmente, sino para una más amplia formación profesional, velando por el cumplimiento de los deberes que trae aparejados su ejercicio, manteniendo el decoro y prestigio de la clase dentro de normas de severa disciplina.

La abogacía colegiada pues, es la organización más adecuada al desenvolvimiento de los fines que le están impuestos.

El principio de colegiación en la abogacía no contradice el de libertad que le es esencial y mediante aquel se persigue que el ejercicio profesional solo puedan realizarlo quienes sean idóneos para ellos: "no solo tiene el estado facultad para prescribir los términos y condiciones para la admisión de sus miembros a las profesiones liberales, sino también la de excluir a los hombres deshonestos e incompetentes, por la cual, en muchos casos se han dictado leyes para reglamentar el ejercicio de la profesión.

Esta regulación, lógicamente, ha de estar inspirada en aquellos principios que exige su propia naturaleza y en el fin que le está encomendado. En su consecuencia, aunque como profesión liberal se caracterice por su independencia esta tiene como contrapeso la sumisión, de suyo severa, a una organización corporativa, precisamente para impedir o paliar la interferencia de otros poderes del Estado que podrían desvirtuar aquellas notas características de independencia y de libertad.

Más, aún dentro de esta organización corporativa, hay que tener presente que, aquella independencia, coloca a todos sus miembros en un plano de igualdad; que no existen jerarquías fuera de las que se establecen libremente por el reconocimiento de los méritos personales; que los problemas económicos ocupan un lugar muy secundario y los de índole social no se suscitan, puesto que no hay diversidad de clases.

Todas estas circunstancias favorecen la institución de una organización corporativa horizontal bajo principios de igualdad.

Esta organización se inspira, más que en la defensa de los intereses de sus miembros, en las exigencias de la función social que cumple; más que en el afán de mantener privilegios, en la necesidad de encuadrar a sus afiliados dentro de las normas de una severa disciplina; más que en la defensa de su propio interés, en la de servir los de la justicia a cuyo fin supremo la

² Afanador G. (1974). La Profesión de Abogado y Estatuto de la Abogacía

abogacía se haya vinculada; más que en su propio provecho en el de ser útiles dentro de la ley, a los intereses y derechos que tutelan.

Estos signos la distinguen de las organizaciones profesionales de tipo económico como los Sindicatos; estos tienen como fin primordial la defensa de los intereses y la reivindicación de los derechos de sus afiliados; aquella tiene por objeto especial crear las condiciones necesarias para inspirar confianza al cliente y a los Organismos Jurisdiccionales, procurando la independencia, la dignidad y la honestidad del profesional.

Por ello, la abogacía no sabría cumplir su misión sin una organización profesional fuerte, encargada de velar por el honor y la dignidad de la profesión, imponiéndose con la autoridad necesaria a todos sus miembros.

Estas corporaciones profesionales son conocidas en todos los países en que la abogacía esta debidamente organizada, con características análogas, salvo las peculiaridades propias de cada uno, y se denominan: Colegios en España; Órdenes en Francia y Bélgica; "Antwalts Kammer" en Alemania; "Inns of Court" en Inglaterra, etcétera.

La Institución de los Colegios en organismos corporativos, se funda, generalmente en estos principios básicos: asociación obligatoria e igualitaria de todos los profesionales; ninguno puede ejercer la profesión si no forma parte del organismo corporativo; su incorporación al Colegio es la única puerta que permite el acceso a la profesión; el Colegio, al decidir sobre la admisión de un solicitante, tiene facultades, no sólo para juzgar sobre su aptitud, sino también sobre su moralidad; la exclusión de la organización equivale a una interdicción para ejercer la profesión. Una vez admitido el profesional, goza de iguales derechos que sus compañeros.

No existen jerarquías desde un punto de vista profesional y si solo las reglamentarias, que se atribuyen a quienes desempeñan los cargos directivos.

Son Instituciones llenas de prestigios seculares, que influyen de modo notable en la vida pública, y el pertenecer a las mismas constituye, por parte de los abogados, un legítimo orgullo.

Frente a este recuento histórico, jurídico y de honor a la colegiación de los abogados, que nos enseña el abogado GONZALO AFANADOR y Miembro de la Corporación Colegio Nacional de Abogados – CONALBOS, en su obra jurídica "La Profesión de Abogado y Estatuto de la Abogacía", no nos cabe duda, que estamos frente a una Organización Social, que no solo defiende los derechos e intereses de la profesión y de los abogados, sino que su más fundamental derecho y objetivo, lo constituye el de garantizar una defensa de los derechos de los individuos, de manera imparcial y transparente, frente a los órganos encargados de

administrar justicia, con lo cual nos queda demostrado que los Colegios de Abogados, son consustanciales con los países democráticos y los Estados Constitucionales de Derecho.

3. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO:

Las democracias y los Estados Constitucionales de Derecho, miembros y firmantes de la Declaración de las Naciones Unidas, sobre la Prevención del Delito, en el VIII y IX Congreso, realizados en la Habana y El Cairo, se establecieron los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, consagrando como Principio del Derecho de los Abogados para asociarse.

En uno de sus Apartes, se sostiene:

Los abogados estarán facultados para constituir asociaciones profesionales autónomas e incorporarse a estas asociaciones, con el propósito de representar sus intereses, promover su constante formación y capacitación y proteger su integridad personal. El órgano ejecutivo de las asociaciones profesionales será elegido por sus miembros y ejercerá sus funciones sin injerencias externas.

Las asociaciones profesionales de abogados cooperarán con los gobiernos para garantizar que todas las personas tengan acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios jurídicos y que los abogados estén en condiciones de asesorar y asistir a sus clientes sin injerencias indebidas.

La Declaración de la ONU a que hacemos referencia, consagra la potestad que tienen los abogados para asociarse en los Colegios de Abogados, con el fin de fortalecer la organización profesional, defendiendo la profesión, los intereses de los abogados, la promoción de su constante formación y capacitación, como también para proteger su integridad profesional. Se sostiene, que el órgano ejecutivo, deberá ser elegido por sus miembros, sin que pueda la organización funcional estar sometida a injerencias externas. Pero resulta fundamental, que la organización profesional de los abogados, deberá ponerse al servicio de las personas para el acceso efectivo y condiciones de igualdad de los servicios jurídicos, estableciendo que los abogados estén en condiciones de asesorar y asistir a sus clientes sin injerencias indebidas.

Obsérvese, que la citada declaración resalta la importancia y la necesidad que tienen los abogados de asociarse, no solo para velar por la defensa e intereses de la profesión, sino que su esencia fundamental radica en instituir que los colegios y asociaciones de abogados, deberán prestar la defensa de oficio a las personas para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y sin injerencias de ningún orden, situación que se destaca en la mencionada declaración.

El Estado colombiano, no obstante ser país miembro de las Naciones Unidas, ha dejado de lado la mencionada declaración, cuando a pesar de estar vigente desde septiembre de 1990, aún a

la fecha los abogados no cuentan con una organización colegial, que le permita la defensa de la profesión, ni mucho menos prestar libremente la defensa de oficio, acogida en el inciso 4, del artículo 29 de la Carta Política. Señalamos que la defensa de oficio hoy en Colombia, viene siendo ejercida por un órgano del Estado colombiano, el cual se denomina "Defensoría Pública", la que no llena las expectativas que demanda una defensa imparcial y transparente, toda vez, que la experiencia y práctica nos enseña, que el individuo sometido a la jurisdicción estatal, no tiene las garantías plenas para defenderse del imperio del Estado en materia penal y disciplinaria. Además, hoy en Colombia aún se tramitan procesos administrativos sancionatorios y disciplinarios, donde la parte investigada carece de absoluta defensa.

Sea ésta la razón, para que se institucionalice el Colegio de Abogados, quienes serán los depositarios de la representación y defensa de los derechos de los individuos y sus garantías, realizando la defensa de oficio, como también promoviendo los derechos de la sociedad y los derechos humanos.

Obsérvese, que el Colegio Nacional de Abogados, es una persona jurídica profesional de derecho privado, de carácter social, que representa a la sociedad y no a una entidad política del Estado como la Defensoría Pública, que se mimetiza con el juez, el fiscal en causas penales y el Ministerio Público, autoridades que están investidas de función pública, situación que pone en tela de juicio la actividad imparcial y transparente de los defensores públicos.

Por último, se debe comentar que la defensoría pública, deberá estar destinada a la defensa del interés público y no a la defensa de los intereses particulares, situación que riñe con toda realidad constitucional.

4. HISTORIA DE LA COLEGIACIÓN LIBRE EN COLOMBIA:

La libertad preconizada no se refiere más que a una de las facetas del actuar, cual es la de que en los países de Abogacía Libre no es preciso ingresar en una asociación profesional para ejercer la profesión bastando simplemente con acreditar la idoneidad ante los poderes públicos del Estado para tener libre acceso al foro; en tanto que, según dejamos expuesto, en los de abogacía colegiada es preciso el ingreso en la corporación profesional que, integrada por los propios profesionales, tiene carácter oficial y ejerce sobre sus miembros jurisdicción disciplinaria, velando por los prestigios y dignificación de la clase³.

Con relación a la exposición precedente, podremos afirmar que el Estado Colombiano, es un país de abogacía libre, donde el profesional que ejerce el litigio, solo está facultado para obtener el registro ante la Dirección Nacional de Registro, del Consejo Superior de la Judicatura, como también se podrá preconizar que el abogado litigante, solo participa en la investigación disciplinaria que lleva a cabo la Sala Disciplinaria del citado organismo, hoy conocido como

³ Afanador G. (1974) La Profesión de Abogado y Estatuto de la Abogacía.

Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Es decir, solo en Colombia se tiene en cuenta a los abogados para la inscripción y ser sancionados por faltas a la ética.

Frente a éstas limitadas funciones, se excluyen por parte del Estado, una reglamentación jurídica, donde los abogados se puedan congregan para defender y fortalecer la profesión, capacitar, evaluar y mantener la constante formación idónea del abogado, además pueda cooperar con el Estado en el acceso a los órganos de administración de justicia, para lo cual se garantizaría las garantías individuales de los particulares y los derechos de la sociedad. Esto no existe en la actualidad en Colombia, con claro desconocimiento de la Octava y Novena Declaración de las Naciones Unidas, que estableció los Principios de la Abogacía y de los Abogados.

Ante la ausencia de Estado, los abogados en Colombia, haciendo un particular uso de la iniciativa del derecho de asociación, previsto en otrora en la Constitución de 1886, hoy artículo 38 de la Carta Política de 1991, nos asociamos libremente en agremiaciones profesionales de abogados, con el fin de defender la profesión y la dignidad del abogado, lo cual ha resultado en sumo grado ineficaz. Veamos:

La Corporación Colegio Nacional de Abogados – CONALBOS -, fundada en el mes de abril de 1965, hace aproximadamente más de 58 años, ha sido el estandarte donde los abogados, podemos recurrir para afiliarnos y poder defender en mínimo grado los derechos de los abogados. Resulta importante señalar, que CONALBOS, ha liderado en muchas ocasiones varios proyectos de ley, sobre Colegiación, los cuales en su mayoría han naufragado por no contar con una conciencia política definida de los legisladores de Senado y Cámara. Solo una excepción, cuando en el año 1986, durante la Presidencia de Cesar Gaviria Trujillo, éste se negó a firmar la Ley, que había hecho tránsito y contado con la aprobación de las mayorías de Senado y Cámara, Ley que no fue firmada argumentándose por parte del Presidente, que el Proyecto no contaba con respaldo presupuestal.

Merece también mención, la Asociación Nacional de Abogados Litigantes – ANDAL -, donde concurren los abogados litigantes para asociarse, pero que en muchas de las veces a gritos reclaman a las directivas, los derechos a la salud, pensión o al menos una indemnización por todo el tiempo de ejercicio, ante lo cual y la precariedad económica de ANDAL, no se ha podido ofrecer por no contar con los recursos que puedan financiar los aludidos derechos.

Por último, se debe destacar, que con el fin de fortalecer a los gremios de abogados, en el mes de febrero de 2019, en el Club de Abogados de Bogotá, se fundó la Federación de Colegios y Asociaciones de Abogados – FEDEACOL, la que hoy reúne 35 Colegios de Abogados del país, donde a gritos claman por un Colegio Nacional de Abogados, encargado de llevar el registro y el poder de disciplina. Fue así, que el 26 de febrero de 2021, se fundó en la ciudad de Pereira el Colegio Nacional de Abogados, donde concurrieron 25 Colegios de todo el país, reuniéndose una vez más, en la ciudad de Santa Marta, donde se determinó por cerca de 45 Colegios, que

el Colegio Nacional de Abogados, tendría una estructura federada conformando el Sistema General de la Abogacía, nombrándose una Comisión para que revisara los Estatutos, los cuales en una próxima sesión de Asamblea Nacional Constituyente, se aprobarán y se elegirán los directivos, tales como son: La Sala de Gobierno, El Decano, y el Secretario General, lo que demuestra que los abogados en Colombia, exigimos una Colegiación de Abogados Obligatoria.

5. COMENTARIOS AL CONTENIDO DE ADICIÓN AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 186 de 2023:

Los abogados dedicados a la asesoría, consulta, representación y defensa de los derechos de los individuos, de los particulares, personas jurídicas de derecho privado o público y de la sociedad, no podemos continuar bajo la égida del Consejo Superior de la Judicatura, como tampoco, ser juzgados y sancionados disciplinariamente por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

De acuerdo con la Octava y Novena Declaración de la Organización de las Naciones Unidas – ONU -, celebradas en la Habana y en el Cairo, sobre los principios que regulan la abogacía, sostienen de manera enfática, que las Asociaciones de Abogados son autónomas y que no pueden estar influenciadas por injerencias externas.

La autonomía a que hace alusión la Declaración de la ONU, significa que los abogados, solo estamos sometidos al imperio de la Ley, cuyo poder deberá sincronizarse entre los abogados y las asociaciones conformadas por estos, y no por fuera de ellos, pues de seguirse aceptando la sujeción de los abogados a los órganos estatales, estaríamos bajo injerencias externas que lesionan la libertad de los abogados en su ejercicio profesional, como también en su actividad funcional los Colegios.


Por ésta sencilla razón, los abogados que representamos y defendemos a los litigantes, no podemos seguir cumpliendo con este ministerio, atados por los poderes omnímodos del Estado que criminalizan y sancionan a los individuos sujetos a su jurisdicción, pues esa posición dominante, va en contravía a los principios de libertad y democracia judicial.

Por lo tanto, se requiere que la Corporación Colegio Nacional de Abogados, lleve el registro público de los abogados en cualquiera de sus modalidades de ejercicio; examine y sancione la conducta de sus pares, los abogados; ofrezca la capacitación y constante formación como litigantes; practique las pruebas de habilitación para el ingreso a la profesión del derecho; adopte una estructura interna funcional y democrática; se constituya en órgano rector del Sistema General de la Abogacía Federada; obtenga personería jurídica con el acto de creación, haciéndola extensiva a los Colegios Distritales y Corporaciones de Abogados de Primer Nivel, para dar solidez al principio de autonomía; pero fundamentalmente prestando los servicios jurídicos de la defensa de oficio como garante de los derechos de los individuos, de las personas y de la sociedad, la que será remunerada por el Estado.

Finalmente, queremos dejar constancia del funcionamiento de la Colegiación en todos los países de Europa y del Continente Suramericano, a excepción de Colombia y Chile, donde inexplicablemente no existe, no obstante, ser países firmantes de la Octava y Novena Declaración de las Naciones Unidas – ONU.

En estos términos, presentamos la adición al Proyecto de Acto Legislativo 186/23 Cámara, a los Honorables Ponentes de la Cámara de Representantes, para que sea sometido a los debates de Comisiones de Cámara y Senado-.

Atentamente,


LUIS HUMBERTO AYALA TORRES
Presidente Nacional CONALBOS
E-mail: conalbosnal@gmail.com


RAMIRO BASILI COLMENARES SAYAGO
Presidente Nacional ANDAL
E-mail: andal.siglo21@gmail.com