



Función Pública

Concepto 433771 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000433771

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000433771

Fecha: 25/06/2024 12:39:38 p.m.

Bogotá D.C.

REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Servidor público. Sanción de suspensión para abogado emitida por la Sala Disciplinaria del CSJ no es incompatible con la investigación disciplinaria que adelante la Procuraduría. RAD. 20249000477092 del 12 de junio de 2024.

La Ley [1123](#) de 2007, “*Por la cual se establece el código disciplinario del abogado*”, determina en su artículo [19](#):

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

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

“ARTÍCULO [29](#). Incompatibilidades. No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:

(...)

4. Los abogados suspendidos o excluidos de la profesión.

(...)”

“ARTÍCULO [40](#). SANCIONES DISCIPLINARIAS. El abogado que incurra en cualquiera de las faltas reseñadas en el título precedente será sancionado con censura, multa, suspensión o exclusión del ejercicio de la profesión, las cuales se impondrán atendiendo los criterios de

graduación establecidos en este código”.

Como se aprecia, los profesionales del derecho están sujetos a las determinaciones contenidas en la citada Ley y el desconocimiento o transgresión de las mismas pueden dar lugar a una sanción disciplinaria emitida por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura y/o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

De acuerdo a las disposiciones de la Ley 1123 de 2007, las sanciones impuestas a los abogados como consecuencia de incurrir en las faltas señaladas en dicho código, son la de censura, multa, suspensión o exclusión del ejercicio de la profesión.

Ahora bien, respecto a la competencia para llevar a cabo el proceso disciplinario, la Ley Estatutaria de la Administración Pública determina:

“ARTICULO 111.ALCANCE. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias.

Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso-administrativa.

Toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada.”

Por su parte, la ya citada Ley 1123, indica:

“ARTÍCULO 17. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y da lugar a imposición de sanción la comisión de cualquiera de las conductas previstas como tales en el presente código.” (Se subraya).

“ARTÍCULO 59. De la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura conoce:

1. En segunda instancia, de la apelación y la consulta de las providencias proferidas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en los términos previstos en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en este código.

(...)”.

ARTÍCULO 60. *Competencia de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura.* Las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura conocen en primera instancia:

1. *De los procesos disciplinarios contra los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción.*

2. *De las solicitudes de rehabilitación de los abogados.”* (Se subraya).

Es claro entonces que la competencia para desarrollar los procesos disciplinarios por una falta cometida por un abogado, previstas como tal en la Ley 1123 de 2007, es de competencia de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos (sic) Seccionales de la Judicatura.

Ahora bien, el mismo ordenamiento, respecto a la posibilidad que exista más de una investigación en contra del abogado por los mismos hechos, señala:

“ARTÍCULO 9. Non bis in ídem. Los destinatarios del presente código cuya situación se haya resuelto mediante sentencia ejecutoriada o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidas por autoridad competente, no serán sometidos a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta.”

Respecto al *non bis in ídem* por las faltas cometidas por los abogados que además tienen la calidad de servidores públicos, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-899 del 30 de noviembre de 2011, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, indicó lo siguiente:

“El non bis in ídem se convierte, entonces, en un límite claro a la facultad sancionatoria del Estado cuando los procesos en los que está involucrado un mismo sujeto son de la misma naturaleza jurídica, tal como se señaló en la sentencia C-521 de 2009¹ que recoge diversos pronunciamientos proferidos por esta Corporación sobre el tema. Se dijo en ese fallo:

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

Significa lo anterior que los individuos quedan protegidos frente al poder punitivo del Estado para que éste no abuse en su aplicación y aquellos no reciban sucesivas sanciones por un mismo hecho. La única excepción que la jurisprudencia ha admitido se presenta en los procesos de revisión en materia penal cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas no conocidas al tiempo de los debates, bien para lograr la absolución del condenado² o su condena frente a las violaciones graves a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

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

Desde la sentencia T-162 de 1998³ la Corte empezó a enunciar las características que deben presentar dos o más actuaciones estatales para entender quebrantado el principio del no bis in ídem. Esas particularidades fueron señaladas como la identidad de: i) motivos; ii) juicios; iii) hechos, iv) asunto v) objeto y vi) causa C-899.

(...)

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

(...)

Por tanto, no puede hablarse de violación del no bis in ídem frente a actuaciones de tipo sancionatorio que no tengan ni la misma naturaleza jurídica ni regidas por la misma normativa y de competencia por autoridades diversas. En sentencia C-870 de 2002⁴ se indicó que:

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

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

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

(...)

En criterio de la Sala, el inciso acusado sólo tiene una interpretación plausible: los abogados que en su condición de servidores o particulares que ejerzan función pública deban ejercer la profesión, quedan sujetos a las regulaciones del Código Disciplinario del Abogado por las faltas que lleguen a cometer en su ejercicio, sin que ello excluya la competencia de los órganos disciplinarios encargados de velar por el correcto ejercicio de la función pública. En consecuencia, éstos serán responsables ante i) la Procuraduría General de la Nación o la oficina de control interno disciplinario, según sea el caso, en su condición de servidores o particulares que ejercen función pública en los términos del Ley 734 de 2002, por la violación de sus deberes funcionales y ii) los consejos seccional o superior de la Judicatura, por la violación de la normativa que rige la profesión de abogado, Ley 1123 de 2007.

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

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

(...)

5.4 Aceptar que un abogado que practique la profesión y lo haga en desarrollo del vínculo subjetivo que tiene con el Estado, pueda ser sujeto pasible de investigaciones tanto por la Procuraduría General de la Nación y del consejo seccional y superior de la Judicatura, tampoco desconoce

el principio del non bis ídem como lo afirma el actor, por cuanto no hay similitud en la naturaleza, objeto y la autoridad que conoce de las faltas que pueda cometer ese individuo. Veamos:

Lo primero que debe advertir la Sala es que una es la naturaleza de la función que debe cumplir en el ámbito disciplinario la Procuraduría General de la Nación y otra muy diferente la que cumplen los consejos seccionales y superiores. En el primer caso, se busca la protección y el correcto funcionamiento de la función pública, razón por la que el servidor vinculado con el Estado para ejercer su profesión a través del litigio, el asesoramiento y la representación, entre otros, debe responder por la violación del deber funcional en los términos de la regulación que rige la conducta de los servidores públicos, Ley 734 de 2002.

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

(...)

5.5 CONCLUSIÓN

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

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

Según el pronunciamiento de la Corte Constitucional no se vulnera el *non bis in ídem* cuando el proceso y la sanción a imponer tienen una naturaleza y objetivos diversos. En consecuencia, los procedimientos pueden tener identidad de sujeto y causa pero finalidades distintas. Para que se entienda quebrantado el principio del non bis in ídem, se requiere identidad de: i) motivos; ii) juicios; iii) hechos, iv) asunto v) objeto y vi) causa. Así, no puede hablarse de violación del non bis in ídem frente a actuaciones de tipo sancionatorio que no tengan ni la misma naturaleza jurídica ni regidas por la misma normativa y de competencia por autoridades diversas. Por lo tanto, los abogados que en su condición de servidores o particulares que ejerzan función pública deban ejercer la profesión, quedan sujetos a las regulaciones del Código Disciplinario del Abogado por las faltas que lleguen a cometer en su ejercicio, sin que ello excluya la competencia de los órganos disciplinarios encargados de velar por el correcto ejercicio de la función pública. En consecuencia, éstos serán responsables ante i) la Procuraduría General de la Nación o la oficina de control interno disciplinario, según sea el caso, en su condición de servidores o particulares que ejercen función pública en los términos del Código General Disciplinario, por la violación de sus deberes funcionales y ii) los consejos seccional o superior de la Judicatura, por la violación de la normativa que rige la profesión de abogado, Ley 1123 de 2007.

Así las cosas, la facultad que tienen los Consejos Seccional y Superior de la Judicatura para investigar y sancionar a los abogados que desarrollen la profesión en ejercicio del vínculo con el Estado, no desconoce ni la competencia de la Procuraduría General de la Nación ni la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo hecho por cuanto, en el primer caso, la competencia del Procurador General se mantiene incólume para investigar y juzgar a los servidores y particulares que ejercen función pública por la infracción del deber funcional, independientemente de la profesión que ostenten y en el segundo, porque las sanciones que están llamados a imponer los Consejos Seccionales y Superior de la Judicatura difieren en su naturaleza y objeto de las que debe imponer el Procurador General de la Nación, razón por la que una misma conducta puede dar origen a que se active la competencia de esos dos entes, sin que se desconozca la prohibición de doble juzgamiento.

No sobrar señalar que la Ley 1123 de 2019(sic), Código General Disciplinario, contempla en su artículo 42 como una causal de inhabilidad para

ejercer un cargo público, “hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.” En consecuencia, una sanción disciplinaria emitida por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Concejos (sic) Seccionales de la Judicatura, inhabilita a un servidor público en el ejercicio de su cargo, siempre y cuando su desempeño se relacione con la profesión, para el caso, de abogado.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica concluye lo siguiente:

1. En el evento de que la incompatibilidad esté expresa en el Código Disciplinario del Abogado y no en el General Disciplinario, ¿se deber remitir por competencia al Consejo Seccional de la Judicatura?

Si la falta cometida está contenida en la Ley 1123 de 2007, el proceso disciplinario debe ser adelantado por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Concejos (sic) Seccionales de la Judicatura.

2. ¿Puede haber lugar a que se investigue y eventualmente se falle disciplinariamente en bajo la Ley 1952 de 2019 desde Control Interno Disciplinario y además se falle bajo la Ley 1123 de 2007 por parte del CSJ?

Conforme con los razonamientos de la Corte Constitucional, es viable que a un abogado que tiene la calidad de servidor público le sean iniciadas investigaciones disciplinarias tanto por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Concejos (sic) Seccionales de la Judicatura como por la Procuraduría General de la Nación o la entidad, pues están sujetos a las regulaciones del Código Disciplinario del Abogado por las faltas que lleguen a cometer en su ejercicio, sin que ello excluya la competencia de los órganos disciplinarios encargados de velar por el correcto ejercicio de la función pública. En consecuencia, éstos serán responsables ante i) la Procuraduría General de la Nación o la oficina de control interno disciplinario, según sea el caso, en su condición de servidores o particulares que ejercen función pública en los términos del Código General Disciplinario, por la violación de sus deberes funcionales y ii) los consejos seccional o superior de la Judicatura, por la violación de la normativa que rige la profesión de abogado, Ley 1123 de 2007.

En caso de que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link “Gestor Normativo”: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Elaboró: Claudia Inés Silva

Revisó y aprobó Armando López Cortes 11602.8.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. M.P. María Victoria Calle

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

4. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Fecha y hora de creación: 2025-12-16 21:51:08