



Bogotá D.C. agosto 6 de 2021

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General- Senado de la República  
Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de ley “Por la cual se establecen disposiciones para la estructura interna y funcionamiento democrático de la colegiatura de abogados, se le asignan funciones públicas y se dictan otras disposiciones”

Respetado señor secretario:

Como Congresistas de la República y en uso de nuestras atribuciones constitucionales y legales, de manera respetuosa nos permitimos radicar el proyecto de ley de referencia, para lo cual le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

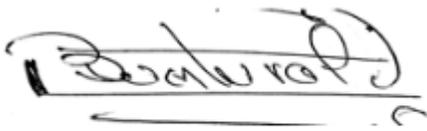
atentamente,

**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Senador de la República

**GERMÁN VARÓN COTRINO**  
Senador de la República

**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara

**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  
Senador de la República



**Buenaventura León León**  
Representante a la Cámara



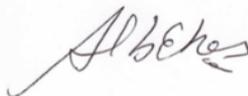
**LAUREANO ACUÑA DÍAZ**  
Senador



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
Representante a la Cámara



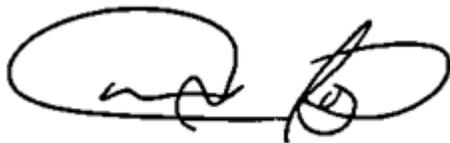
**JAIME FELIPE LOZADA POLANCO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Huila



**NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara



**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



**.R. ARMANDO ZABARAIN D' ARCE**  
Representante a la Cámara



**PROYECTO DE LEY N.º DE 2021 CÁMARA**  
**“POR LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA**  
**ESTRUCTURA INTERNA Y FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LA**  
**COLEGIATURA DE ABOGADOS, SE LE ASIGNAN FUNCIONES**  
**PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto establecer las disposiciones pertinentes que servirán de lineamiento para la definición de la estructura interna y el funcionamiento democrático de la Colegiatura de Abogados (CA), cuando se defina su creación en ejercicio del derecho de libre asociación y de iniciativa privada de los colegios de abogados y demás profesionales de la abogacía no colegiados.

**Artículo 2º: Naturaleza jurídica:** La Colegiatura de Abogados será una entidad asociativa privada, de orden legal, con funciones públicas, regidas por el derecho privado, con personería jurídica, reconocida por el Estado y representará los intereses de la profesión. Su domicilio será la Capital de la República y podrá tener seccionales de conformidad con la distribución que autoricen sus estatutos.

**Parágrafo 1º.** La Colegiatura de Abogados se regirá por la presente ley, por la Ley 1123 de 2007 o la norma que la modifique o sustituya así como por las demás normas vigentes en lo pertinente y por los estatutos que adopte, los cuales deberán ser aprobados por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

**Artículo 3º.- Objetivos.** Los objetivos de la Colegiatura de Abogados será la representación, defensa de los derechos e intereses profesionales, fortalecimiento, apoyo, supervisión, vigilancia y control del ejercicio de la profesión de los abogados en ejercicio y la aplicación del régimen disciplinario. Igualmente buscará su eficiencia y calidad profesional y su dignificación. Además, tendrá como objeto la colaboración armónica con la rama judicial en la defensa del Estado Social de Derecho en el funcionamiento, la promoción y el acceso a la administración de justicia.

**Artículo 4º.** Los colegios de abogados legalmente constituidos, en ejercicio del libre derecho de asociación promoverán la Colegiatura de Abogados (CA) como



ente de dirección, organización y control del ejercicio de la profesión de abogado.

La estructura interna y el funcionamiento de la CA deberán concebirse teniendo en cuenta principios democráticos y para el cumplimiento de sus fines, se le asignarán funciones públicas y se le establecerán los debidos controles.

**Artículo 5º.- Delegación de funciones públicas.** A partir de la vigencia de la presente ley la Colegiatura de Abogados tendrá las siguientes funciones públicas:

1. Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional y licencias temporales, previa verificación de los requisitos legales señalados por la Ley. Así como también la certificación de vigencia de la tarjeta profesional de abogado.
2. Ejercer el poder disciplinario a través de la Comisión Nacional y seccional de Disciplina de la abogacía.
3. Velar por el correcto ejercicio de la abogacía, la ética y dignidad de profesión de conformidad con las disposiciones sustantivas y procedimentales legales vigentes, establecidas en la ley 1123 de 2007
4. Servir como consultor del Gobierno Nacional en las áreas de su competencia y asesor de las demás entidades estatales en todos los niveles
5. Fijar las sumas a pagar por los abogados por concepto de expedición de la Tarjeta Profesional y costos de renovación o cambio de la misma, así como por otros derechos o servicios.
6. Elaborar la tabla que fije los honorarios mínimos que deben cobrar los abogados en su ejercicio profesional conforme a la reglamentación que se dictara.
7. Expedir sus estatutos, régimen interno y, dentro del ámbito de sus competencias, las demás disposiciones que se requieran para la consecución de los fines de la Colegiatura.
8. Ejercer las demás funciones públicas que le delegue o asigne el Gobierno Nacional.
9. Adoptar las medidas para evitar y perseguir el ejercicio ilegal de la profesión de abogado - intrusismo profesional -.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno Nacional, en aras de respaldar la autosostenibilidad del CA, en un término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, estudiará la viabilidad jurídica para asignarle otras funciones



públicas que puedan asumir y que permitan la generación de ingresos, para lo cual expedirá el correspondiente reglamento.

**Parágrafo.** El Consejo Superior de la Judicatura definirá la tarifa que deberá cobrar el Colegio por la expedición de la Tarjeta Profesional, así como por los derechos de inscripción en el registro nacional de abogados. La base gravable para el cobro de esta tasa estaría conformada por la totalidad de los costos anuales que calcule la Junta Directiva Nacional de la Colegiatura, el hecho generador la expedición de la tarjeta y el sujeto pasivo todos los abogados que soliciten dichos trámites.

**Artículo 6º.- Estructura.** La Colegiatura de Abogados, tendrá la siguiente estructura:

- 1.- Consejo Directivo Nacional de la Colegiatura, conformado por un presidente, primer vicepresidente, segundo vicepresidente, secretario general y los demás que determine el reglamento. En todo caso no podrá crearse dignidades por encima del número de sus integrantes.
- 2.- Una Comisión Nacional de Disciplina de la abogacía.
- 3.- Consejos Directivos Seccionales.
- 4.- Una Comisión Seccional de Disciplina de la abogacía

En lo no previsto en este artículo se definirá en el reglamento que se adopte en la Colegiatura

**Artículo 7o: Elección e Integración.** El Consejo Directivo Nacional de la Colegiatura estará integrado por 9 miembros elegidos democráticamente, postulados a través de listas, por los colegios y por abogados no miembros de ninguna colegiatura, con tarjeta profesional vigente, para un periodo de 8 años. Se aplicará el sistema de cuociente electoral.

Los Consejos directivos seccionales de la Colegiatura, corresponderán, por lo menos, al mismo número de los departamentos existentes y estarán conformadas entre tres (3) y cinco (5) miembros que serán elegidos de listas de postulados por los colegios dentro de la respectiva circunscripción y por abogados con tarjeta profesional vigente, incluidos los que no formen parte de alguno de ellos, para un periodo de 4 años. Se aplicará el sistema de cuociente electoral.

El Gobierno Nacional reglamentará la convocatoria a dichas elecciones, así como el desarrollo de las mismas.

**Parágrafo 1º:** Para ser miembro del Consejo Directivo Nacional o miembro del Consejo Directivo Seccional, se requiere ser colombiano de nacimiento, abogado en ejercicio con acreditación de su probidad e idoneidad, que estén inscritos en el Registro Nacional de Abogados, con tarjeta vigente. En todo caso no podrán crearse dignidades por encima del número de sus integrantes.



Aquellos abogados que no integren ningún colegio existente en la actualidad tendrán, dentro de la CA, los mismos derechos y deberes que los integrantes de los colegios ya constituidos.

**Parágrafo 2.º** El Consejo Directivo Nacional de la Colegiatura, previo estudio de su organización interna podrá establecer una división territorial similar a la prevista por la rama judicial o cualquier otra que esté acorde con su naturaleza y estructura también, podrá ajustar el número de miembros de cada uno de los Consejos Directivos Seccionales de la Colegiatura.

**Artículo 8o: De la Comisión Nacional y de Comisiones Seccionales de Disciplina de la abogacía.** La Comisión Nacional de Disciplina de la Abogacía estará integrada por siete (7) miembros que se constituirán en sala general y serán escogidos previo concurso público y abierto dentro de los abogados en ejercicio debidamente inscritos en el registro nacional de abogados. Las Comisiones Seccionales de Disciplina de la abogacía serán conformadas entre tres (3) y cinco (5) miembros, elegidos en la misma forma.

**Parágrafo.** Para ser miembro de la Comisión Nacional de Disciplina, los requisitos son los mismos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Para serlo de los seccionales los mismos requisitos para ser Magistrado de los Tribunales Superiores de Distrito.

**Artículo 9º. Convocatoria pública.** La convocatoria pública previa a la elección de los integrantes de la Comisión, será responsabilidad del Consejo Directivo Nacional de la Colegiatura, para lo cual se deberá seleccionar una Institución de Educación Superior, pública o privada, con acreditación institucional de alta calidad, con quien se suscribirá contrato o convenio a fin de adelantarla.

El proceso de selección que se establece por esta ley tendrá obligatoriamente las siguientes etapas: divulgación de la convocatoria; inscripción; lista de admitidos; pruebas, criterios de selección, entrevista y conformación de la lista de elegibles.

El Consejo Directivo Nacional de la Colegiatura, realizará la divulgación de la convocatoria, la cual como mínimo deberá publicarse en la página web de la Colegiatura y, a través de un medio impreso, de alta circulación nacional, garantizando el acceso permanente a la información. En todo caso, deberá cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en esta ley, que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

**Artículo 10º.- Patrimonio e ingresos.** El patrimonio y los ingresos ordinarios de la Colegiatura de Abogados, estará constituido por:

- 1.- El aporte de sus miembros.
- 2.- El valor de la inscripción que cancelen los abogados, así como el de las multas o sanciones económicas que se impongan.



- 3.- Las donaciones de personas naturales o jurídicas.
- 4.- Las donaciones de entidades internacionales, de derecho público o privado.
- 5.- Los ingresos obtenidos como producto de las investigaciones, publicaciones, programas de formación y capacitación que se lleven a cabo.
- 6.- El producto de la ejecución de proyectos en los que participe la Colegiatura de Abogados.
- 7.- Los que produzcan sus propios bienes y servicios.
- 8.- Los contratos, convenios o alianzas celebrados con personas naturales o jurídicas, o entidades del estado en cumplimiento de sus funciones legales y estatutarias.
9. Los aportes que pueda efectuar el Gobierno nacional y local. Cuando se trate de inmuebles, los mismos deberán ser utilizados prioritariamente como sedes operativas del Consejo Nacional y los Seccionales.

Los ingresos, bienes y recursos percibidos por la Colegiatura de Abogados solo podrán emplearse con destino y en relación con actividades de la profesión de abogado y conforme los reglamentos que se dicten.

**Artículo 11º.- Vigilancia y control.** El cumplimiento de las funciones propias de la Colegiatura de Abogados estará sujeto a la vigilancia y control del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Comisión Nacional de Disciplina establecida en la presente ley.

**Artículo 12º.- Procesos disciplinarios vigentes.** Los procesos y actuaciones que se estén tramitando en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, pasarán en el estado en que se encuentren a la Colegiatura de Abogados, desde la fecha de su instalación a menos que se concerté términos de transición entre la Comisión y la Colegiatura.

**Artículo 13.- Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**GERMÁN VARÓN COTRINO**  
Senador de la República



**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Senador de la República



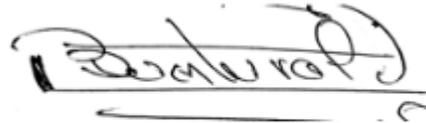
**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  
Senador de la República



**LAUREANO ACUÑA DÍAZ**  
Senador de la República



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



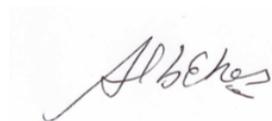
**Buenaventura León León**  
Representante a la Cámara



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
Representante a la Cámara



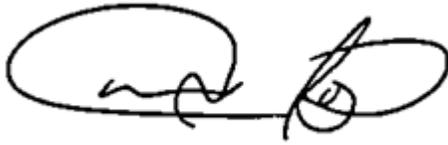
**JAIME FELIPE LOZADA POLANCO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Huila



**NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara



**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



**H.R. ARMANDO ZABARAIN D' ARCE**

Representante a la Cámara

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ANTECEDENTES Y SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de Ley por la cual se establecen disposiciones para la estructura interna y funcionamiento democrático de la colegiatura de abogados ha sido el resultado del análisis juicioso y ponderado sobre los diversos proyectos de ley que desde el año 2000 se han venido sometiendo a consideración del Congreso de la República, sin resultado alguno, con el propósito de posibilitar que los profesionales de la abogacía se integren en forma efectiva en una organización que represente sus intereses, pero que además puedan cumplir algunas funciones y actividades muy específicas a través de su propia organización, esto en una fidedigna interpretación del artículo 26 de la Constitución Política.

La iniciativa busca superar las dificultades de tipo constitucional que han tenido los proyectos de ley radicados en cuanto se han censurado por no garantizar el principio constitucional del libre derecho de asociación que está dispuesto en el artículo 38 superior, por cuanto no resulta constitucionalmente correcto, por medio de una ley disponer la creación de la colegiatura de abogado, dado que los colegios de profesionales “son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada”<sup>1</sup>, su creación, se insiste por la Corte Constitucional, atañe a los particulares.

En este orden, se han identificado como antecedentes legislativos para referenciar, entre otros, las siguientes iniciativas:

<p><b>Proyecto de ley 013 de 2010</b></p>	<p>“Por la cual se crean las colegiaturas de abogados, se autoriza su funcionamiento y se establecen sus obligaciones.</p>

<sup>1</sup> Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<b>Proyecto de ley 015 de 2008</b>	“Por el cual se crea la Colegiatura Nacional de Abogados.”
<b>Proyecto de ley 200 de 2008</b>	“Proyecto de Ley mediante el cual se crea la Colegiatura Nacional de Abogados.”
<b>Proyecto de ley 59 de 2002</b>	“Por medio de la cual se crean las colegiaturas de abogados litigantes y se reglamenta su funcionamiento.”
<b>Proyecto de ley 174 de 1999</b>	“Por la cual se desarrolla el artículo 26 de la Constitución Política.”

Los intentos fallidos se han registrado en importantes memorias de encuentros académicos, en los que se concluyó:

(...) En Colombia han sido varios los intentos fallidos encaminados a la institucionalización de la colegiación profesional obligatoria. Ejemplo de estos intentos son: el proyecto de ley 20 de 1978; el Proyecto de Ley 015 de 2008 de la Cámara, “Por el cual se crea la colegiatura de abogado”; el Acto Legislativo 07 de 2011, intentó infructuosamente imponer la Colegiatura obligatoria que asumiera las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura: expedición de la tarjeta profesional, llevar el registro nacional de abogados, investigar y sancionar a los profesionales del derecho. Además, entre otros intentos fallidos, en 1994 dos comisiones ad-hoc alzaron un proyecto de colegiatura obligatoria que, aunque pasó la aprobación del Congreso, no fue sancionado por el presidente de la época (...)²

Ahora bien, el argumento sobre la admitida extralimitación de la competencia legislativa y la transgresión al derecho de asociación contenido en los artículos 26 y 38 de la Constitución colombiana, según el estudio citado, ya fue refutado a instancias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de la creación de la Colegiatura Obligatoria en Buenos Aires, Argentina (Ley 23187 de 1985)³. Asimismo, la Corte Constitucional se pronunció señalando que la libertad de asociación no se opone a una exigencia legal que persiga la comprobación de

² Aragüés Estragués, Miguel., Informe sobre la viabilidad de una colegiatura obligatoria de los abogados en la república de Colombia y plan estratégico para su promoción y consolidación. Bogotá 2011

³ Informe sobre los casos N° 9777 y 9718 Argentina. 9777 y 9718 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo 30, 1988). Ver también, Opinión Consultiva, OC 8/85, La colegiación obligatoria de periodistas, Pár.66



la idoneidad del ejercicio profesional.<sup>4</sup> Los anteriores parámetros tanto de la jurisprudencia interamericana, como de la Corte Constitucional, no han sido suficientes para avanzar en la aprobación de un proyecto de ley sobre colegiatura nacional de la abogacía.

## **I. PROBLEMA LEGISLATIVO A RESOLVER:**

Se sintetiza, en la claridad que hoy se tiene para que el Congreso de la República pueda establecer los referentes relacionados con la estructura y funcionamiento democrático de la colegiatura de profesionales de la abogacía. Garantizando que, a través de su amplia facultad de configuración legislativa, no creará como tal dicha colegiatura, por tanto, se limitará a seguir las reglas jurisprudenciales consolidadas sobre este tema para que pueda legislar sobre los aspectos en que sí tiene el deber de concretar su legalidad, como los son: su estructura, carácter democrático, su rol de ser cuerpo consultivo del gobierno nacional y la función de supervisar, vigilar y controlar el ejercicio de la profesión.

El legislador, sin duda, deberá tener injerencia en tales colegios profesionales, cuando se esté configurando, lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública.

## **II. OBJETO DEL PROYECTO**

Luego de avanzar en el estudio de los proyectos con los que se ha intentado promover la colegiatura de abogados, así como también, de ponderar las líneas jurisprudenciales y subreglas que se han trazado en relación al principio constitucional del libre derecho de asociación, el proyecto se aborda teniendo como parámetros de constitucionalidad que la colegiatura profesional no deben ser creación del legislador y por tanto, el proyecto de ley se formula con un objeto muy concreto y, es el de establecer las disposiciones pertinentes que servirán de lineamiento para la estructura interna y el funcionamiento democrático de la colegiatura de abogados, pero estas solo aplicarán, cuando en ejercicio del derecho de libre asociación y de iniciativa privada de los colegios de abogados y demás profesionales de la abogacía no colegiados, procuren promover dicha colegiatura.

Sin duda, nunca antes estaban dadas las circunstancias históricas tan necesarias y exigentes para que el Congreso se comprometiera en adelantar el trámite de este proyecto cuyos beneficios para los profesionales de la abogacía y la administración de justicia serían evidentes.

## **III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-492 DE 1996.



El proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República, acopia un tema riguroso y con demanda permanente por parte de los abogados colombianos, como es el de alcanzar que los mismos profesionales de la abogacía, en primer lugar, asuma la representación, defensa de los derechos e intereses profesionales, su fortalecimiento y dignificación. En segundo lugar, ya como colegiatura, asuman la supervisión, vigilancia y control del ejercicio de la profesión de los abogados en ejercicio y la aplicación del régimen disciplinario. Y más allá de lo que internamente puedan asumir, al tener una colegiatura se cohesiona el propósito de procurar la colaboración armónica con la Rama Judicial en la defensa del Estado Social de Derecho en conexión con el funcionamiento, la promoción y el acceso a la administración de justicia.

En el objetivo 16 de la Agenda 2030 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre 2015, se destaca la preponderancia del acceso a la justicia, así se refirieron:

La conexión temática entre la abogacía y el acceso a la justicia es un tema de particular relevancia no solamente para las reformas de la justicia sino, también, para el desarrollo sostenible, específicamente, desde el año 2015. En ese año el tema del acceso a la justicia fue declarado como una de las metas de alta importancia para el desarrollo pacífico e inclusivo de las sociedades...<sup>5</sup>

En casi la totalidad de los países existen las colegiaturas, conformadas y constituidas por sus abogados, Colombia en este escenario ha estado rezagada y cuando se ha intentado impulsar, desde el legislativo esta institución, los límites constitucionales vuelven a jugar negativamente frente a su aprobación. Lo anterior, aunado al desgaste de esfuerzos que se demanda para tal labor por parte de la rama judicial, quien ha tenido que asumir en su totalidad las investigaciones de las conductas de los abogados.

En un Informe que se elaboró a petición del entonces Ministerio del Interior y Justicia de Colombia, en el 2011 y efectuado a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID, cuyo objeto fue evaluar, desde la experiencia de la colegiatura obligatoria en España, “la viabilidad social y legal de tal proyecto y el plan estratégico de instauración que sería aconsejable seguir”, se da cuenta del rezago en que nos encontramos en cuanto a la existencia de una colegiatura nacional que aglutine a todos los abogados en ejercicio.

Una conclusión relevante fue la siguiente:

---

<sup>5</sup> Karen Acosta, Francisco Rojas Aravena., Los Colegios de Abogados (as) y el acceso a la justicia en América Latina. San José, Costa Rica, 2018



Partamos de un hecho incuestionable. En la inmensa mayoría de los países donde el Estado de Derecho impera y la democracia es una realidad habitual, asentada y cotidiana, la colegiación obligatoria de los abogados es la norma. España, Francia, Italia, Alemania, Portugal, Dinamarca, Suecia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Noruega, Finlandia, Islandia, Grecia, Irlanda, Gran Bretaña, por citar en Europa los países en los que la Institución ya está asentada y sin perjuicio de que todos los países que se han incorporado a la Unión Europea procedentes de la antigua Europa del Este estén también en dicha línea y consolidando sus Colegios. Estados Unidos y Canadá son un ejemplo en América del Norte. Argentina, Ecuador, Perú, Costa Rica, Brasil, Venezuela, Uruguay, Paraguay, lo son en América Latina. Los países que, como en la actualidad Colombia, carece de colegiatura nacional y obligatoria, son una minoría llamativa entre los Estados de Derecho.<sup>6</sup>

Sin duda, concebir un marco jurídico que abra la posibilidad de sentar unas bases en relación a la estructura y funcionamiento de la colegiatura nacional de abogados, resulta un plus con relación al papel que cumple el abogado en el Estado Social y Democrático de Derecho, pero sobre todo por la función social que desempeña en todas las diligencias que realiza ya sea al interior de la administración de justicia o por fuera de ella.

En este mismo escenario la iniciativa encuentra su dimensión más sólida, al revestirse de un interés social y profesional fundamental que permita significativos beneficios a la sociedad y a los profesionales que se colegiarían, los abogados. De manera que, la colegiatura no debe concebirse solo para que asuma la potestad de disciplinar a sus miembros a través de la aplicación del estatuto del Abogado, sería un error. La colegiatura tal y como se está estructurando en esta iniciativa, debe contribuir a la continua formación de los abogados en los temas de ética y moralidad pública.

Una interlocución que hasta ahora no tienen ninguna de las instituciones que están alrededor de la formación y del ejercicio profesional de la abogacía la tendrá la colegiatura y es trabajar al mismo tiempo con las instituciones de educación superior a fin de entrar a evaluar los lineamientos y las medidas adoptadas por las Facultades de Derecho para combatir los desenfrenos éticos del ejercicio profesional. Del mismo modo, al habilitare para entrar no solo en el espacio de lo público sino de abordar también una interlocución con la academia, la colegiatura deberá participar inexorablemente de los debates fundamentales al orden jurídico del Estado y a los temas de interés que traspasen el ejercicio de la actividad judicial.

Con este proyecto de ley, cuidadosamente formulado, se cumplen un anhelo de los abogados colombianos, de sus colegios y asociaciones, de la misma

---

<sup>6</sup> Aragüés Estragués, Miguel Ángel Informe sobre la viabilidad de una colegiatura obligatoria de los abogados en la república de Colombia y plan estratégico para su promoción y consolidación. Bogotá 2011



administración de justicia y se compensa una necesidad de un Estado de Derecho moderno donde sus organizaciones profesionales evidencian capacidades organizativas que colocan al servicio del mejoramiento del Estado y de la comunidad. Se integra una estructura gremial, cuya responsabilidad recae en sus miembros, con unas funciones que van a robustecer y propiciar la calidad del profesional de la abogacía y su servicio. Sin duda, el fin que se pretende es superior a la mera generosidad de cualquier forma asociativa, porque la colegiatura nacional ante las atribuciones públicas que se le asignan, será mediadora de la relación Estado – individuo – profesional.

El aludido estudio, que se cita para los fines de esta iniciativa, finalizó con la siguiente conclusión:

En conclusión. La colegiatura de todos los abogados de Colombia en un Colegio Nacional tendría un evidente interés social y constitucional, pues además de garantizar la libertad e independencia del abogado y consolidar con ello el Estado de Derecho, reportaría importantes ventajas a los ciudadanos como usuarios de la Justicia al poder contar con abogados valorados socialmente, permanentemente formados, controlados disciplinariamente y respaldados en su ejercicio profesional por la fuerza e independencia del Colegio.

## **V.ARGUMENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO.**

El artículo 257 constitucional (modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 19 y declarado exequible por los cargos analizados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-373 de 2016) dispone que: *“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.”*

Aunado a lo anterior, para efectos de los argumentos constitucionales que se utilizarán para sustentar este nuevo intento, se partirá de una afirmación constitucionalmente correcta de la misma Corte Constitucional cuando precisó:

(...) no obstante, que la ley, si bien no podía crear los colegios sí podía determinar parámetros para su integración y regulación interna  
(...)



En cuanto a las disposiciones superiores se tiene que los colegios profesionales se encuentran consagrados, de manera general, en el artículo 38 constitucional, y en forma particular, en el artículo 26 de la Carta, así:

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

**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. (subrayas fuera de texto)

Sin entrar en contradicción con las posiciones decantadas de la Corte constitucional la, en el sentido de no estar el legislador habilitado para crear los colegios, por cuanto, se insiste, su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse, que “son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues éste es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos.” (subrayas ajenas al texto)

Desde un inicio la jurisprudencia constitucional, ha examinado que la libertad de asociación tiene dos aspectos, a saber: negativa y positiva. El aspecto negativo lo define como “el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada”. Lo cual implica “la facultad de todas las personas de abstenerse a formar parte de una determinada asociación”, de manera que la consecuencia de esta facultad, es el deber de las autoridades y los particulares de inhibirse de exigir, “directa o indirectamente”, a los sujetos a unirse o asociarse en contra de su voluntad.<sup>7</sup>

En cuanto al aspecto positivo implica “la facultad de la persona para adherir, sin coacción externa, a un conjunto organizado de personas que unen sus esfuerzos y aportes con miras al logro de fines determinados...libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico”. En este aspecto, la consecuencia

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-606 de 1992, T-454 de 1992, C-399 de 1999, entre otras. Cita en Sentencia C-074/18



inmediata es el deber de las autoridades y de los particulares de inhibirse de entorpecer en el ejercicio de esta potestad de cualquier persona para asociarse.<sup>8</sup>

Siguiendo esta misma línea argumentativa, para efectos de precisar la naturaleza de la estructura de los colegios profesionales, se ha reconocido, por la Corte, que no se puede instaurar una plena identificación entre las asociaciones de profesionales y los colegios profesionales, pues la Constitución las ubica en conceptos distintos.<sup>9</sup>

Así, esta Corporación ya había establecido:

"La Constitución no exige a las asociaciones de profesionales el carácter democrático que impone a los colegios, aunque este ha de ser un elemento determinante para que la Ley pueda atribuirles las funciones de que habla el artículo 103. Las asociaciones pueden entonces ser democráticas o no y representar los intereses de todo el gremio profesional o solo de una parte de él. Eso dependerá de la autonomía de la propia asociación"<sup>10</sup>.

Sin embargo, para la defensa de esta iniciativa y su conformidad con lo que hasta ahora se mantiene como una posición consolidada de la jurisprudencia, es la misma corte constitucional, quién sostiene, frente a esa regla general derivada del artículo 38 constitucional que el legislador está facultado para regular lo relativo a la estructura y funcionamiento de estas entidades porque además de ser una garantía para que su estructura sea democrática, está de por medio la asignación de funciones públicas.

En este sentido manifestó:

"Esto obviamente no impide que el Estado pueda, en casos excepcionales, determinar los requisitos necesarios para la integración de determinadas asociaciones, así como las regulaciones que las rigen. Así, en el caso de los colegios profesionales, para la Corte es claro que la ley puede regular lo relativo a la estructura y funcionamiento de estas entidades, no sólo porque la Constitución establece que su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos sino además porque la Ley "podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles"."<sup>11</sup> (Subrayado y negrilla están fuera del texto)

En apoyo de este planteamiento cabe citar el artículo 103 de la propia Constitución, segundo párrafo.

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-560 de 1997. Cita en Sentencia C-074/18

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. C-226/94

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. C-606 de 14 de diciembre de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

<sup>11</sup> Corte Constitucional Sentencia C-470-06



“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales...sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”

Si bien la causa mediata de la constitución de cada asociación o colegio de profesionales es la constitución, la inmediata se vincula a la libre voluntad de los individuos que concurren a su formación, es, sin embargo, la abogacía una actividad que evidentemente soporta un riesgo social, escenario que admite claramente que el legislador pueda regular su actividad tal y como lo ha adelantado hasta el momento ( Ley 1123 de 2007), en virtud de una necesidad de control efectivo a una actividad fundamental para el normal desarrollo de las actividades sociales y jurídicas de una comunidad.

Consecuente con lo anterior, ha manifestado la Corte Constitucional, es que debe dejarse claro que la ley puede otorgarles a asociaciones privadas en virtud del artículo 103 de la Carta, la posibilidad de arrogarse la calidad de cuerpo consultivo del Gobierno, u conferirle funciones administrativas concretas. Igualmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 26 y 103 de la Carta de 1991, la ley puede delegar en la colegiatura de abogado como personas jurídicas de carácter privado algunas atribuciones que de común atañen a la administración pública. Todo lo anterior no ya con fundamento en el artículo 26 de la Carta, sino con fundamento en el artículo 103 de la Carta.<sup>12</sup>

En este sentido, pues, tales colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros Son entonces un cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y otras tareas de interés general.

Finalmente, no sobra recordar, que también la corte constitucional, ha considerado que cuando surja la necesidad que por normas legales se ordene la creación de este tipo de organizaciones, está sería una excepción que podría tenerse como solución ante la imposibilidad de una convocatoria particular de los interesados.

Así lo dejo claro en el siguiente argumento:

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional Sentencia C-470-06



Lo expuesto sugiere mirar con prevención las normas legales que ordenan la creación de entes asociativos. Por vía excepcional, siempre que la solución normativa haya sido necesaria para superar problemas de coordinación social de otra manera insalvables, puede considerarse admisible su consagración legal si ella persigue un fin público digno de tutela y el esquema asociativo no interfiere con la autonomía y derechos fundamentales de las personas.<sup>13</sup>

La ley, en este caso, viene a reemplazar “un problema inicial de autoconvocatoria de las fuerzas sociales”

Toda esta narrativa descriptiva de la línea jurisprudencial de la Corte, nos induce a concluir que la presente iniciativa está formulada conforme a esas exigencias de garantizar tanto la faceta positiva como negativa del derecho de libre asociación y, por tanto no se está desconociendo que eventualmente, después de aprobado este proyecto de ley, los colegios legal y legítimamente constituidos, como también todos los abogados en ejercicio y con tarjeta profesional vigente que no pertenezcan a ninguno de los colegios existentes puedan tomar la iniciativa particular de conformar la colegiatura de abogados, claro está con la estructura y las garantías democráticas que se están disponiendo por esta iniciativa. Así como también los criterios o elementos mínimos que provean los parámetros para el cumplimiento de funciones públicas de inspección, vigilancia y control del ejercicio de la profesión.

La tranquilidad que puede dar esta iniciativa, está en que se le están dando facultades al Ministerio de Justicia y del Derecho, para la vigilancia y control de la COLEGIATURA, cualquiera sea su modelo de constitución, como una garantía más de la observancia y cumplimiento de las funciones asignadas a efecto una labor eficaz en beneficio del acceso a la Administración de Justicia, que fue declarado como una de las metas de alta importancia para el desarrollo pacífico e inclusivo de las sociedades.

De los Honorables Congresistas,

**GERMÁN VARÓN COTRINO**  
Senador de la República

**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Senador de la República

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional Sentencia C- 041 de 1994



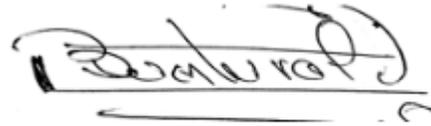
**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  
Senador de la República



**LAUREANO ACUÑA DIAZ**



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara



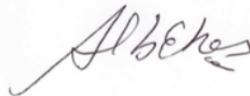
**Buenaventura León León**  
Representante a la Cámara



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
Representante a la Cámara



**JAIME FELIPE LOZADA POLANCO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Huila



**NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara



**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara



**H.R. ARMANDO ZABARAIN D' ARCE**  
Representante a la Cámara