Sentencia C-213/07

TRIBUNAL DE ETICA ODONTOLOGICA-Fundamento constitucional/TRIBUNAL DE ETICA ODONTOLOGICA-Naturaleza de los actos que profiere/TRIBUNAL DE ETICA ODONTOLOGICA-Sanciones que impone pueden inscribirse en el derecho administrativo sancionador

La creación del Tribunal de Ética Odontológica y de los Tribunales Seccionales para examinar y sancionar la conducta de las personas profesionales de la odontología encuentra su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Nacional, en donde se establece que "Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones". Igualmente, los artículos 209 y 210 de la Constitución Nacional facultan expresamente a los particulares para "cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley." El artículo 69 de la Ley 35 de 1989 indica, por su parte, que en virtud de las atribuciones conferidas por esa misma Ley a los Tribunales Ético Profesionales de la Odontología, estos "cumplen una función pública, pero sus integrantes por el sólo hecho de serlo no adquieren el carácter de funcionarios públicos." A partir de lo anterior se desprende, en consecuencia, que las actuaciones realizadas por los Tribunales de Ética Odontológica se pueden asimilar a actuaciones de orden administrativo y que las sanciones que ellos imponen se pueden inscribir dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador. Así las cosas, lo que se discute ante estos Tribunales puede ser también debatido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Elementos constitutivos

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Subreglas jurisprudenciales sobre el alcance

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA EN DERECHO DISCIPLINARIO SANCIONADOR-Excepción debe responder a criterio objetivo y razonable que no resulte discriminatorio o arbitrario

FALTAS A LA ETICA DEL ODONTOLOGO-Sanciones/AMONESTACION PRIVADA EN CODIGO DE ETICA DEL ODONTOLOGO-Recursos contra el acto que la impone/AMONESTACION PRIVADA EN CODIGO DE ETICA DEL ODONTOLOGO-Justificación de la no aplicación de la doble instancia

En relación con la sanción de amonestación privada consignada en el artículo acusado, estima la Corte Constitucional que es esta una sanción leve cuya aplicación no se proyecta de manera negativa sobre el ejercicio de otros derechos constitucionales fundamentales de las personas profesionales de la odontología disciplinadas y cumple, en tal sentido, con los requerimientos que ha exigido la jurisprudencia constitucional para justificar la no aplicación de la doble instancia. No involucra, en suma, una eventual afectación de otros derechos constitucionales fundamentales como el buen nombre, el honor o el derecho a ejercer libremente la profesión.

SANCION DE CENSURA EN CODIGO DE ETICA DEL ODONTOLOGO-Apelación/SANCION DE CENSURA EN CODIGO DE ETICA DEL ODONTOLOGO-Excepción a la doble instancia es inconstitucional

La sanción de censura representa un reparo grande a la manera como las personas

profesionales de la odontología ejercen su actividad. Estas reprobaciones tienen, de conformidad con lo establecido por el Decreto 0491 de 1990 “Por el cual se reglamenta la Ley 35 de 1989”, una amplia difusión pues se ordena divulgarlas en la revista de la Federación Odontológica Colombiana o en los boletines seccionales y se prescribe enviar copia del acta en donde consta la reprobación al Ministerio de Salud así que de no asegurarse la presencia de escenarios para que las personas profesionales disciplinadas ejerzan de modo efectivo su derecho de defensa bajo la garantía del debido proceso, puede ponerse en juego el prestigio profesional y el buen nombre de las odontólogas y de los odontólogos. A diferencia de lo que ocurre con la sanción de amonestación privada contenida en el artículo 83 de la Ley 35 de 1989, la cual es leve y no implica una restricción desproporcionada, discriminatoria, arbitraria o poco razonable de los derechos constitucionales fundamentales de las personas profesionales de la odontología disciplinadas, las sanción de censura privada o pública, escrita o verbal contemplada en ese mismo precepto no se ajusta a las exigencias derivadas de la jurisprudencia constitucional para exceptuar la aplicación de la doble instancia. Aquí no se trata de sanciones leves sino de sanciones que revisten un alto grado de rigor y pueden afectar de modo profundo el prestigio profesional de las personas profesionales de la odontología difícilmente recuperable. Lo anterior, tanto más cuanto a partir de la lectura de lo dispuesto en la Ley 35 de 1989 o en el Decreto 0491 de 1990 que la reglamenta, no resulta muy claro cuál ha de ser la gravedad de la falta disciplinaria para que tenga lugar la sanción. Estima, la Corte, por tanto, que las fronteras trazadas por la legislación a la doble instancia en el caso bajo examen no armonizan con la necesidad de garantizar el derecho de defensa y el debido proceso. No se observa tampoco el principio de igualdad y no aparece un criterio razonable que justifique desde el punto de vista constitucional prescindir de la doble instancia cuando se impone dentro del proceso disciplinario ético-odontológico la sanción de censura privada o pública escrita o verbal. Así las cosas, es preciso que cuando en el marco de este proceso ético odontológico se apliquen sanciones tan gravosas como las mencionadas previamente, se garantice la doble instancia. El trámite de apelación puede surtirse ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica, tal como lo establece el artículo 84 de la Ley 35 de 1989 cuando se impone la sanción de suspensión.

Referencia: expediente D-6445

Demandante: Cesar Augusto Cabrera Silva

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 83 de la Ley 35 de 1989

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil seis (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Cesar Augusto Cabrera Silva solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 83 de la Ley 35 de 1989.

Mediante auto fechado el día veinticinco de agosto de 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; solicitó, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de la Protección Social, al Consejo de Seguridad Social en Salud, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Asociación Colombiana de Facultades de Odontología, a la Federación Odontológica Colombiana, al Colegio de Abogados de Bogotá, al Colegio de Abogados Rosaristas rendir concepto sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición demandada. Comunicó al Presidente de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia a fin que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por medio de apoderado. Invitó, igualmente, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), a las Facultades de Derecho de las Universidades Andes, Externado, Javeriana, Nacional, Tadeo y Rosario para que, de considerarlo oportuno, intervinieran mediante escrito indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

(Marzo 8)

“Sobre la ética del odontólogo colombiano”

(…)

CAPITULO XIV

DE LAS SANCIONES

“ARTICULO 83º. En contra de las sanciones consistentes en amonestación privada o censura únicamente es procedente el recurso de reposición ante el respectivo Tribunal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.”

III. LA DEMANDA.

El actor, Cesar Augusto Cabrera Silva, consideró que la disposición demandada desconocía el artículo 31 de la Constitución Nacional de conformidad con el cual “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la Ley.” El ciudadano sustentó su demanda con fundamento en los siguientes argumentos.

En primer lugar, la Ley 35 de 1989 fue expedida antes de la vigencia de la Constitución de 1991 y debe adecuarse a los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales en ella contenidos. En segundo lugar y, en estrecha relación con lo anterior, es preciso que en todas las decisiones sancionadoras – bien sea de orden penal o de carácter disciplinario – se asegure una segunda instancia. No otra cosa se desprende de las garantías consignadas en la Constitución Nacional y, en particular, en el artículo 29 que prevé la protección del debido proceso. En conexión con este punto, citó el demandante jurisprudencia constitucional (sentencia C-1061 de 2003) y mencionó la necesidad de respetar lo dispuesto en el Pacto de San José de Costa Rica, el cual, "contiene entre otras lo relativo a las garantías judiciales, y consagra el derecho de toda persona a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior."

Admitió el ciudadano Cabrera Silva, que existían excepciones al principio de doble instancia y reconoció que tales excepciones tenían lugar en distintos ámbitos del derecho, pero subrayó que en lo concerniente a los derechos que pueden verse vulnerados en un fallo de única instancia la posibilidad de recurrir ante una autoridad de diferente jerarquía cobra mayor relevancia. En efecto, admitió, la aplicación del principio de doble instancia puede tener excepciones bien sea para atender razones de moralidad pública o fundamentos de economía procesal – al como lo ha reconocido la Procuraduría General de la Nación -, pero estas excepciones no pueden establecer discriminaciones frente a la administración de justicia."

A continuación, se pronunció el demandante acerca de la importancia que le otorgó la Constitución a la garantía del debido proceso y acentuó el énfasis que puso la Norma Fundamental en asegurar una recta administración de justicia. En este orden de ideas, citó la sentencia C-153 de 1995 por medio de la cual afirmó la Corte Constitucional que el recurso de apelación formaba parte de la garantía general y universal de impugnación, "que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa para obtener la tutela de un interés jurídico propio, con el fin de que el juez de grado superior revise y corrija los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo."

Concluyó el actor que al no preverse una segunda instancia en el proceso ético de los odontólogos, tanto más cuanto en esos procesos "están incursas sanciones tan delicadas como la censura pública, que a su vez involucra derechos fundamentales como el buen nombre y otros delicados que se refieren a derechos personalísimos, no pueden estar contemplados como una excepción a la regla general de la doble Instancia," se desconocía de manera seria el contenido axiológico de la Constitución de 1991. Según el ciudadano Cabrera Silva, lo anterior se torna más evidente aún, cuando se repara en que existe, en efecto, una "autoridad competente de segunda instancia como lo es el TRIBUNAL NACIONAL DE ETICA ODONTOLÓGICA." (Mayúsculas dentro del texto original).

A juicio del accionante, el precepto demandado no se ajusta, a la filosofía garantista que impregna la Constitución de 1991 y desconoce "los derechos de una legítima defensa al estar sometidos a una sola decisión, más cuando se refiere a situación tan delicada como lo es una sanción ética como puede ser una censura, escrita y pública." De ahí la necesidad de que el artículo 83 sea declarado inexequible.

IV. INTERVENCIONES.

1.- Ministerio de la Protección Social. Oficina Jurídica y de Apoyo Legislativo.

Mediante escrito allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 15 de septiembre de 2006, la ciudadana Gloria Cecilia Valbuena Torres, quien actúa en representación de la Oficina Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de Protección Social, realizó las siguientes apreciaciones con respecto al asunto de la referencia.

Resaltó la intervención el carácter no absoluto del principio de doble instancia y mencionó la sentencia C-900 de 2003 por medio de la cual la Corte Constitucional se pronunció en relación con esta temática. Admitió que el principio de doble instancia constituía la regla general y únicamente de modo excepcional se autorizaba a la Ley para que dispusiera sobre la no aplicación de dicho principio. Con arreglo a lo anterior, afirmó que justamente el artículo 83 demandado representaba una de las excepciones. Insistió en que aquí era preciso reparar en la naturaleza de las decisiones emitidas por el Tribunal de Ética Odontológica y, en tal sentido, subrayó que tales decisiones no eran equiparables a sentencias judiciales. Los procesos que se desarrollan frente a estos Tribunales son de orden disciplinario.

A continuación, citó en extenso la sentencia C-095 de 2003 mediante la cual la Corte Constitucional destacó la importancia del principio de doble instancia1. En la sentencia mencionada la Corte reconoció que la Ley podía excluir determinadas actuaciones disciplinarias de la garantía de doble instancia "si se presenta una razón suficiente que lo justifique." De lo contrario, esto es, cuando no existe un motivo sobradamente serio, habría de consignarse la posibilidad de apelar, por cuanto el objetivo es que las regulaciones signifiquen "una auténtica garantía del imputado frente al ejercicio del ius punendi (sic) del Estado." Agregó, finalmente, el documento que al desconocer cuáles fueron las razones que sirvieron de motivación a la Ley para "establecer que a las sanciones leves consistentes en amonestaciones privadas o en censura solo se concediera el recurso de reposición, consideramos respetuosamente que debe quedar a criterio de la H. Corte definir, la procedencia o improcedencia de esta disposición, sin olvidar que por el hecho de que una decisión disciplinaria no contemple sino el recurso de reposición, no excluye la posibilidad de que el disciplinado acuda a la jurisdicción a impugnar dicha decisión."

Mencionó, por último, que la Ley sobre ética del odontólogo colombiano no dispuso en ninguno de sus preceptos una repartición de competencias entre el Tribunal Nacional Ético Profesional y los Tribunales Seccionales, "para el conocimiento de las conductas sujetas del (sic)control disciplinario, sino que se rige por las sanciones, señalando para las leves, un procedimiento de única instancia, que como ya se dijo no impide que el disciplinado concurra a la jurisdicción a demandar el acto que impuso la sanción." Dejó, en suma, en manos de la Corte decidir si el precepto demandado es o no inconstitucional.

2.- Tribunal Nacional de Ética Odontológica.

Mediante escrito presentado en la Secretaría de la Corte Constitucional el día 18 de septiembre de 2006 envió la Abogada-Secretaria del Tribunal Nacional de Ética Odontológica, ciudadana Mary Stella Duque Fernandez, copia de dos providencias proferidas por la Sala Plena del referido Tribunal en las cuales esta entidad determinó sus criterios respecto del

sentido y alcance de los artículos 29 y 31 de la Constitución Nacional. (Expediente a folios 69-94).

3. Asociación Colombiana de Facultades de Odontología.

El día 20 de septiembre de 2006 se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional la intervención emitida por la Asociación Colombiana de Facultades de Odontología. A continuación se trascriben las consideraciones realizadas en el documento presentado.

-"La Constitución Política de 1991 de Colombia es la máxima norma que, sin excepción, todo colombiano debe acatar y cumplir.

-En consideración con el recurso de reposición ante el respectivo Tribunal que tiene un profesional cuando se aplica una sanción consistente en amonestación privada o censura, es de precisar que estas sanciones tienen una sola instancia, por tanto y acorde con la Constitución vigente es pertinente la segunda instancia como mecanismo de defensa del profesional cuestionado.

-Es así como conservando ante todo, las sanciones previstas frente a las faltas a la ética odontológica es importante contar la posibilidad de otra instancia superior, que para el caso es el Tribunal Nacional de Ética Odontológica."

4.- Superintendencia Nacional de Salud.

Mediante escrito allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 20 de septiembre de 2006, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia Nacional de Salud, ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, consideró que la disposición demandada se ajustaba a lo dispuesto por la Constitución Nacional. Ofreció los siguientes motivos en apoyo de su punto de vista.

Se recordó en el documento presentado que la Corte Constitucional ha establecido cómo en relación con el derecho preconstitucional los aspectos formales debían regirse por la norma vigente en el momento de su expedición mientras que aquellos temas relacionados con contenidos materiales han de concordar con lo dispuesto por la Constitución de 1991 (Sentencia C-061 de 2005). Así las cosas, opinó que el juicio de constitucionalidad de la Ley 35 de 1989 debía realizarse de acuerdo con el artículo 31 contenido en la Constitución de 1991.

Llamó la atención acerca de que el mismo artículo 31 superior había previsto excepciones al principio de doble instancia salvo en el caso de sentencias penales y aquellas referidas al procedimiento de tutela. Trajo a colación lo afirmado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-040 de 2002 respecto de la importancia que tiene el principio de doble instancia y su estrecha relación con el derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso. Se refirió, de igual modo, a la distinción entre apelación e impugnación.

Al respecto citó también jurisprudencia constitucional para reforzar la idea según la cual "el verbo impugnar consignado es genérico y no se refiere a ninguna forma de impugnación en particular. Como tampoco menciona recurso alguno" (Sentencia C-142 de 1993, sentencia C-280 de 1996, sentencia C-429 de 2001). Visto de esa manera – se añadió en el documento

–, en la medida en que las decisiones de carácter disciplinario puedan ser impugnadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Corte Constitucional ha estimado que los fallos de única instancia no desconocen "el derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria (CP art. 29)."

No obstante lo anterior, se preguntó en el documento, si en los procesos de única instancia no se estaría vulnerando el principio de igualdad, toda vez que tales procesos envolvían, "una desventaja procesal, que no es eliminada por la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la sanción impuesta, pues tal posibilidad también la tienen quienes son investigados disciplinariamente en dos instancias, por lo cual la inferioridad procesal de los primeros subsiste."

Justo por este motivo se cuestionó si esta situación más gravosa "encuentra un sustento objetivo y razonable, pues de no ser así, las normas serían discriminatorias." Concluyó que la Constitución misma había previsto la posibilidad de un trato diferenciado siempre y cuando existiera una justificación para llevarlo a cabo y agregó que el caso de las sanciones leves, como las que contiene el artículo demandado, sería un ejemplo de ello. Esta distinción obedecía precisamente a la necesidad de "racionalizar el poder disciplinario del Estado, partiendo de que comportamientos de menor entidad puedan ser conocidos por el inmediato superior (…)." No encontró por tanto el interviniente que la Corte Constitucional debiera declarar inexequible el artículo demandado de la Ley 35 de 1989.

5.- Federación Odontológica Colombiana.

Mediante escrito fechado el día 6 de septiembre de 2006 y remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 27 de septiembre de 2006, el Presidente de la Federación Odontológica Colombiana, ciudadano Benjamín Herazo Acuña, estimó que el precepto demandado debía declararse inexequible. A continuación se transcribe el contenido del escrito presentado por el señor Herazo Acuña.

"Mi concepto es que el artículo 83 de la Ley 35 de 1989 es inconstitucional porque viola el espíritu de la constitución del país./ Toda sentencia debe tener la posibilidad de acudir a las instancias que la Constitución señala para los proceso judiciales, reglamentarios e institucionales que se desarrollan en Colombia. / No amplío más el concepto, porque no se requiere argumentar demasiado sobre dicho artículo, pues su contenido es tajante y, por tanto, no admite interpretaciones ni ajustes a lo establecido por él, lo cual, repito, es violatorio de la constitución. En este caso la segunda instancia debe ser el Tribunal Nacional de Ética, después el Ministerio de Salud y las demás que determine la legislación."

6.- Ministerio de Educación Nacional.

En documento presentado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 4 de octubre de 2006 el ciudadano Jorge Mario Botero Giraldo intervino a nombre del Ministerio de Educación Nacional. A continuación, se sintetizan las razones expuestas para solicitar que se declarara la constitucionalidad del precepto demandado.

Consideró el ciudadano Botero Giraldo que el principio de doble instancia no tenía carácter absoluto y citó la sentencia C-040 de 2002 para sustentar su aserto. A su juicio este principio

no forma parte del denominado,“núcleo esencial del derecho al debido proceso , ya que la procedencia de la apelación puede ser determinada por el Legislador de acuerdo con la naturaleza del proceso y la providencia, y la calidad o el monto del agravio referido a la respectiva parte.”

Dijo en relación con el caso examinado que, en los casos en los cuales un procedimiento administrativo interno acarrea una sanción ética que implica la restricción de derechos fundamentales como el buen nombre “el procedimiento debe ser lo suficientemente cuidadoso para consagrar así sea en única instancia, suficientes oportunidades de controversia, que aseguren un adecuado derecho de defensa según la naturaleza del caso.”

Finalizó su concepto insistiendo en que los procesos de única instancia no son inconstitucionales per se por cuanto las garantías insitas al debido proceso “pueden ser logradas de otras formas, sin que ello implique una vulneración de derechos constitucionales.” Solicitó por consiguiente declarar exequible la disposición demandada.

7.- Universidad del Rosario.

El día 9 de octubre de 2006 se presentó en la Secretaría General de la Corte Constitucional la intervención emitida por el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario, Alejandro Venegas Franco, mediante la cual solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del precepto demandado. El ciudadano Venegas Franco expuso los siguientes argumentos en apoyo de su solicitud.

Consideró la intervención, que la disposición demandada no se ajustaba a la filosofía contenida en la Constitución vigente y, en ese orden, compartió el punto de vista expuesto por el demandante. Recordó que en el caso bajo examen se trataba de “un Acto Administrativo de carácter sancionatorio que es expedido por los Tribunales Secciónales Ético Profesionales, que en diversas regiones del país se encargan de disciplinar las conductas atentatorias de la ética de la profesión de odontólogo.”

Del mismo modo, hizo memoria respecto de que en el derecho comparado – español y francés – este era un asunto que se encuadraba bajo la temática de la Administración Corporativa, situación que hacía “referencia a la descentralización que realiza la Administración Pública en entes privados para cumplir determinadas funciones administrativas.” Mencionó, asimismo, cómo en Colombia esta suerte de descentralización tenía lugar respecto de instituciones tales como la Cámara de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y se realizaba, de igual forma, respecto del Tribunal de Ética Médica y de Ética Odontológica.

En relación con la demanda de la referencia, sostuvo la intervención que se estaba frente a “un procedimiento sancionador de características similares al derivado del Código Penal, del Código de Policía o del Código Disciplinario Único.” Puso énfasis en que constituía un principio universal del derecho sancionador “respetar la doble instancia” por cuanto en estos procesos se ponían “en juego derechos fundamentales de las personas, tales como la libertad, el debido proceso, el derecho de defensa.”

Reconoció que el artículo 31 superior admitía excepciones al principio de doble instancia ,

pero insistió en que la libertad de configuración de la Ley tampoco era absoluta por manera que siempre era preciso respetar ciertos cánones mínimos y observar los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales. De otra parte, sostuvo que la norma demandada desconocía, en efecto, el principio de igualdad "porque los odontólogos que hayan sido sancionados con Amonestación Privada y Censura, no gozan de los mismos medios de defensa que los otros profesionales de esta misma rama que, por ejemplo, hubieren sido sancionados con Suspensión o Censura pública, quienes si tienen la garantía de la doble instancia ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 35 de 1989."

Finalmente destacó que la exclusión de la doble instancia sería conforme a la Constitución únicamente en el evento en el cual ésta persiguiere la consecución de una finalidad legitimada desde el punto de vista constitucional – tal como lo ha exigido la Corte Constitucional por ejemplo en la sentencia C-788 de 2002 – y, agregó, que en el caso analizado esta finalidad no se cumplía "sino por el contrario se genera[ba] con esta exclusión de la doble instancia una discriminación" en contravía de lo establecido por la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-179 de 1995, C-040 de 2002 y C-377 de 2002.

Por los motivos expresados, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexequible el precepto demandado.

8.- Ministerio de Justicia y del Derecho.

El día 10 de octubre de 2006 se presentó ante la Secretaría General de la Corte Constitucional la intervención elaborada por el ciudadano Fernando Gómez Mejía a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho mediante el cual se pidió declarar la constitucionalidad del artículo 83 de la Ley 35 de 1989. A continuación, se exponen las razones que le sirvieron de fundamento al interviniente para sustentar su petición.

Según lo expuesto en la intervención, el principio de doble instancia – elevado a canon constitucional por virtud de los dispuesto en el artículo 31 superior – no es absoluto. La Constitución le otorga un margen de apreciación a la Ley para establecer excepciones. Cierto es – dijo – que el artículo 29 superior "exige que todo juzgamiento se lleve a cabo con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio" dentro de las cuales se encuentra la "posibilidad de instaurar recursos contra las determinaciones que se van adoptando en el curso del tramite procesal o al finalizar el mismo." No obstante lo anterior, insistió en que correspondía a la Ley fijar las reglas en relación con "las instancias de los procesos, los recursos, las clases de providencias contra las cuales proceden, los términos para interponerlos, la notificación, la ejecución de las sanciones, entre otros aspectos, todos indispensables dentro de la concepción de un debido proceso."

A propósito de lo manifestado, recordó algunos de los pronunciamientos de la Corte Constitucional mediante los cuales la Corporación ha afirmado que era factible por vía legislativa suprimir recursos sin que esto significara desconocer la Constitución (Sentencias C-345 de 1993; C-005 de 1996). De conformidad con lo expresado en la intervención, la Legislación puede evaluar la necesidad y la conveniencia de marcar una distinción respecto de que juicios tienen dos instancias y cuáles no siempre y cuando no "se rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia."

Se refirió, por demás, a la sentencia C-085 de 2003 mediante la cual la Corte Constitucional se pronunció acerca de la aplicación del principio de doble instancia en juicios de orden disciplinario2. Concluyó, que la disposición demandada estaba amparada "en los principios a (sic) la doble instancia y al debido proceso, los cuales no son vulnerados por la norma que se examina, pues no hay ninguna restricción ni traba que dificulte algún derecho fundamental." Insistió en que el artículo acusado armonizaba con la Constitución Nacional.

9.- Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Mediante escrito allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 10 de octubre de 2006 la Académica, Emilsen González de Cancino, solicitó a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia que la Corte Constitucional declarara la inexequibilidad del precepto acusado. La ciudadana González de Cancino ofreció las siguientes razones para fundar su solicitud.

Resaltó la intervención que la disposición demandada formaba parte del "contenido de una ley expedida por el Congreso y no se trata[ba] de un mero reglamento interno gremial." En su opinión, este precepto prevé las sanciones que "pueden imponer los Tribunales seccionales ético profesionales de los odontólogos por faltas contra la ética odontológica no contra la moral personal. Es decir, la manera como aquellas se impongan y apliquen interesa al conjunto de ciudadanos." Acentuó cómo – con independencia de la argumentación principal – el artículo acusado no contenía criterios con base en los cuales fuera factible "vincular claramente el tipo y gravedad de las faltas con los de las sanciones aplicables" de modo que no se respeta de manera integral "el derecho de defensa, ni el principio de legalidad de las faltas y las sanciones, ni el de proporcionalidad de éstas."

En relación con lo anterior, indicó que en vista de la importancia que la Norma de Normas le confería a los derechos constitucionales fundamentales, las razones para establecer un tratamiento desigual – tratamiento de exclusión – , esto es, para "impedir que los sujetos a quienes los Tribunales seccionales de ética del odontólogo impongan cualquiera de las sanciones mencionadas puedan interponer contra ellas el recurso de apelación ante el Tribunal nacional aparecen como contrarias al principio consagrado en la Constitución Nacional (artículo 13)."

La intervención reconoció que la doble instancia constituía un principio no absoluto y que la Corte Constitucional se había pronunciado sobre el punto en varias ocasiones. Enfatizó, sin embargo, que en la sentencia C-345 de 1993 había sostenido la Corte Constitucional la relatividad de esa tesis jurisprudencial y había recalcado la importancia que tiene la doble instancia en tanto derecho que asegura la posibilidad de "impugnar las sentencias condenatorias sí es un derecho que hace parte del núcleo esencial del debido proceso. En otros términos, una norma que impida impugnar las sentencias condenatorias será inconstitucional por violación del debido proceso.(Negrillas añadidas por la intervención).

A propósito de lo afirmado con antelación, surgió la pregunta acerca de si las decisiones emitidas por un Tribunal Seccional Ético Profesional que imponía sanciones de amonestación privada y censura privada o pública, escrita o verbal, podían equipararse a sentencias judiciales condenatorias o equivalían a ellas. La intervención respondió en sentido afirmativo y sostuvo que "la decisión se toma al término de la actuación que la Ley le permite al

tribunal, en ejercicio de las funciones disciplinarias que ésta le asigna, dentro de un proceso que la misma Ley 35 de 1989 califica como disciplinario ético-profesional, y luego agotados los trámites de la instrucción y formulación de cargos y la diligencia de descargos. Si en la providencia correspondiente, el Tribunal aplica sanciones que repercuten en el ejercicio de la profesión correspondiente y pueden involucrar derechos fundamentales de quien fue sometido al proceso, no cabe duda de que se trata de una sentencia de carácter condenatorio."

Por último, trajo a la memoria que el Estatuto del Ejercicio de la Abogacía (Decreto 196 de 1971) previó la aplicación del principio de doble instancia para todas las sentencias que impongan sanciones por faltas contra la ética de la abogacía. Aceptó que ésta profesión tenía unas características especiales "por su vinculación esencial con la administración de justicia y que los procesos correspondientes se tramitan y resuelven por tribunales que hacen parte de esa misma administración de justicia", pero, insistió, en que lo que estaba en juego en el asunto bajo examen se relacionaba estrechamente con "la consagración de las garantías de los sujetos procesados para mantener incólumes sus derechos fundamentales."

Con arreglo a los motivos presentados, se expresó en la intervención que la Academia de Jurisprudencia sería partidaria que la Corte Constitucional declarara la inexequibilidad del artículo 83 de la Ley 35 de 1989 sobre la ética del odontólogo colombiano "en cuanto excluye la posibilidad de interponer el recurso de apelación contra las decisiones de los Tribunales seccionales ético profesionales que constituyen verdaderas sentencias condenatorias en cuanto imponen las sanciones de amonestación privada, censura privada, o censura pública, escrita o verbal."

10.- Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Mediante escrito allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 25 de octubre de 2006, el ciudadano José Fernando Mestre Ordoñez , obrando a nombre del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, presentó escrito y solicitó declarar exequible el artículo acusado. Al respecto expresó lo siguiente.

Según lo expuesto en el escrito de intervención, el actor parte de premisas erradas para fundar su demanda por cuanto las "sanciones impuestas por los Tribunales de Ética Odontológica no son sentencias judiciales, por lo cual no entran en el marco de protección dispuesto por el artículo 31 de la Constitución." La aplicación del principio de doble instancia admite limitación legal salvo cuando se trata de sanciones penales o cuando se ejerce la acción de tutela. De otro lado, contra las decisiones adoptadas por los referidos Tribunales procede la impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa de modo que no se vulnera la garantía de impugnación en materia sancionatoria. Además, el mismo artículo acusado prevé que contra la decisión emitida procede el recurso de reposición así que se garantiza que la decisión pueda ser cuestionada. Concluye finalmente,"[c]omo quiera que la disposición acusada, por la cual se limita la procedencia de recursos diferentes al de reposición contra la decisión por media de la cual se impone sanción de censura o amonestación en marco de la ética Odontológica, implica una limitación al principio según razonable y proporcionada al principio de doble instancia y que no se trata de una decisión judicial frente a la cual no se admitan limitaciones por disposición constitucional, la corte

debe declararla exequible y declarar no próspera la pretensión formulada en el escrito de demanda."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante concepto número 4207 presentado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 3 de noviembre de 2006, el Procurador General de la Nación solicitó declarar la inexequibilidad parcial del artículo demandado. A continuación se hace una síntesis de las razones aportadas por la Vista Fiscal para sustentar su solicitud.

Según el Procurador General de la Nación, el problema jurídico a resolver consiste en establecer si la Legislación desconoce el debido proceso y el principio de doble instancia cuando respecto de las sanciones de amonestación privada o censura impuestas en el marco de un proceso seguido por incumplimiento de deberes y prohibiciones en el ejercicio de la profesión de odontólogo, sólo consagra el recurso de reposición.

En desarrollo de su concepto, la Vista Fiscal se refirió, primero, al ejercicio de las profesiones y a las normas disciplinarias. Dijo al respecto que el artículo 26 superior había conferido a la Ley facultades para reglamentar las profesiones que exigen una formación académica de modo que fuera factible minimizar el riesgo que puede derivarse de la puesta en práctica de las mismas. En esa línea de pensamiento, la Legislación puede expedir códigos de ética orientados a determinar deberes y prohibiciones, por manera que el ejercicio de las profesiones se realice bajo el respeto de los "derechos fundamentales, y el bienestar social, lo cual implica la puesta en movimiento de la potestad disciplinaria conforme al diseño legal para tal efecto, imponiéndose las sanciones a que haya lugar cuando se desconozcan derechos ajenos el interés colectivo o se vulnere el marco normativo regulador de la profesión." De ahí que para controlar la profesión de odontología haya sido expedida la Ley 35 de 1989.

Luego se pronunció la Vista Fiscal acerca del precepto demandado a la luz del principio de doble instancia. Recordó la importancia que la Constitución (artículo 31 superior) y la jurisprudencia constitucional le han conferido a la aplicación de dicho principio tanto en el campo del derecho penal como en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio (Sentencia C-095 de 2003)3. Como todos los intervinientes también el Procurador reconoció el carácter no absoluto del principio de doble instancia pero subrayó que de conformidad con la jurisprudencia constitucional las excepciones debían ajustarse siempre a los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales. Cualquier restricción que se lleve a cabo respecto de la aplicación del principio de doble instancia debe estar legitimada desde el punto de vista constitucional. Ha de estar justificada y debe ser razonable y proporcional (Sentencias C-153 de 1995 y C-782 de 2000).

Acerca del asunto bajo examen, opinó el Procurador que en lo que tenía que ver con las sanciones consistentes en amonestación privada, frente a las cual solo procedía el recurso de reposición en los procesos adelantados por los tribunales seccionales de ética odontológica, en principio, esta disposición se ajustaría a lo preceptuado por la Constitución "que le concede al legislador delimitar la garantía de la doble instancia, restringiendo su procedencia, en desarrollo de la atribución de la libertad de configuración normativa." A renglón seguido, se preguntó el Procurador si respecto de otro tipo de sanciones previstas en

el artículo acusado el Legislador no “pudo haber vulnerado otros derechos fundamentales.”

De inmediato, pasó a analizar lo establecido en el artículo 79 de la Ley 35 de 19894 así como en los artículos 845 y 856 de la misma ley y llegó a la conclusión según la cual, de acuerdo con la naturaleza de la sanción, la legislación prevé la aplicación o no del principio de doble instancia. Manifestó, sin embargo, preocupación respecto de la expresión censura, pues el artículo que la contiene no define en qué consiste y puede llegar a tener “connotaciones en los derechos fundamentales de los investigados que ameritan una especial atención.” Se pronunció respecto de los artículos 367, 378,389, 3910 y 4011 del Decreto 0491 de 1990 los cuales describen cada una de las sanciones establecidas en el artículo 83 y concluyó que “la imposición de la sanción de censura tiene una connotación y afectación en el ejercicio de derechos fundamentales que no se puede considerar de menos valía que la suspensión en el ejercicio de la profesión (…) En efecto, la publicidad de la sanción, involucra derechos fundamentales como el trabajo, el libre ejercicio de profesiones y el buen nombre, pues el procedimiento consagrado en las normas precitadas hace denotar la trascendencia e importancia de la misma y las consecuencias en el ejercicio de la profesión que se generan, que inclusive pueden llegar a ser tan gravosas como la suspensión.”

Por las razones expresadas, estimó el Procurador General de la Nación que si bien era cierto por intermedio de la Legislación podía restringirse la aplicación del principio de doble instancia respecto de determinadas sanciones, no lo era menos que la Ley “no dimensionó la repercusión de la censura limitando la doble instancia para esta sanción, la cual constituye una medida desproporcionada, desconocedora del debido proceso y un exceso en la libertad del legislador de configurar las excepciones al principio de la doble instancia, pues no se le permite al disciplinado ejercer el derecho de contradicción frente a un juez de superior jerarquía que en cumplimiento de su función examine la constitucionalidad, legalidad y viabilidad de la sanción, y por ende la restricción e los derechos fundamentales involucrados en la imposición de la misma.”

Con arreglo a lo manifestado, la Vista Fiscal solicitó a la Corte Constitucional ´”declarar la exequibilidad del artículo 83 de la Ley 35 de 1989, salvo la expresión “o censura” frente a la cual se solicita su inexequibilidad.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta.

Objeto de la demanda.

2.- El actor solicitó declarar la inconstitucionalidad de la disposición contenida en el artículo 83 de la Ley 35 de 1989. Estimó que el precepto demandado estaba consignado en una legislación preconstitucional que debía adecuarse a lo establecido por los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales y había de ajustarse, más concretamente, a la garantía del debido proceso de la cual forma parte importante la aplicación del principio de doble instancia (artículos 29 y 31 de la Constitución Nacional de 1991). Consideró el

demandante que los procesos éticos adelantados contra las odontólogas y los odontólogos abarcaban sanciones muy delicadas como la censura pública e insistió en que con aquellas podían desconocerse de manera grave derechos constitucionales fundamentales como el "buen nombre y derechos personalísimos", de modo que, para tales efectos, cobraba especial relevancia la aplicación del principio de doble instancia así que, en efecto, se asegurara el derecho de defensa de los eventuales afectados y se respetara el contenido axiológico de la Constitución de 1991.

Todos los intervinientes destacaron el papel que en relación con la garantía del debido proceso así como respecto de la aplicación del contenido axiológico de la Constitución tenía la vigencia del principio de doble instancia para procesos penales y disciplinarios. Subrayaron asimismo la trascendencia que la jurisprudencia constitucional le ha conferido a esta garantía. Reconocieron, no obstante que, tanto a partir de lo señalado en la Constitución (artículo 31 superior) como de la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, se desprendía el carácter no absoluto del principio de doble instancia y, salvo el caso de las sentencias condenatorias o de procesos de tutela, se le confería un margen de apreciación a la ley para que – de encontrarlo justificado desde el punto de vista constitucional, por motivos de eficiencia y economía procesal –, exceptuara la aplicación de este principio. Varias de las intervenciones recalcaron que estas excepciones sólo podían hacerse valer cuando mediaba la existencia de un fin legitimado constitucionalmente y únicamente bajo aplicación de criterios de razonabilidad y de proporcionalidad. Otras intervenciones se orientaron a indicar cómo las decisiones emitidas en el marco de procesos adelantados contra las odontólogas y los odontólogos no podían equipararse a sentencias y, por lo tanto, no era factible subsumirlas bajo lo preceptuado en el artículo 31 superior. Añadieron que en los casos de las sanciones previstas en el artículo 83 las personas sancionadas podían impugnar estas decisiones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por manera que así se les garantizaba el derecho a impugnar. En relación con este punto, acentuaron que existía una diferencia entre impugnar y apelar e insistieron en que lo que la Constitución garantizaba era justamente el genérico impugnar y no una forma de impugnación en particular. Quienes así opinaron solicitaron declarar la exequibilidad del precepto acusado.

Algunas intervenciones – en especial las presentadas por la Academia Colombiana de Jurisprudencia y por la Universidad del Rosario – señalaron que las decisiones proferidas en el marco de los procesos disciplinarios seguidos en contra de las odontólogas y de los odontólogos se equiparaban a sentencias condenatorias y enfatizaron que excluir, en relación con las sanciones impuestas en el marco de tales procesos, la aplicación del principio de doble instancia, significaba, de modo simultáneo, desconocer el contenido axiológico constitucional y, más específicamente, la garantía del debido proceso. Recalcaron estas intervenciones que tratándose de derecho sancionador debía regir el respeto por la doble instancia por cuanto en estos procesos se ponían en juego derechos constitucionales fundamentales como la libertad, el buen nombre, el debido proceso, el derecho de defensa, el derecho al trabajo. Si bien es cierto estas intervenciones admitieron que el principio de doble instancia no era absoluto, se apresuraron a señalar que, en el caso del artículo 83, exceptuar la aplicación de este principio no resultaba proporcionado ni razonable y contradecía las garantías consignadas en la Constitución de modo que solicitaron a la Corte que lo declarara inexequible.

La Vista Fiscal, por su parte, encontró que el artículo acusado debía ser declarado exequible salvo la expresión “o censura” que debía ser declarada inexequible. Luego de analizar en qué consistía cada una de las sanciones previstas en el artículo 83 de la Ley 35 de 1989, el Procurador General de la Nación llegó a la conclusión, según la cual, exceptuar la aplicación de la doble instancia en los procesos que culminen con sanciones consistentes en censura, con independencia de si la censura es escrita o verbal, privada o pública, implicaba desconocer las garantías previstas en la Constitución de 1991.

Con arreglo a lo expuesto, pasa la Corte a formular el problema jurídico. En esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena verificar si al establecer el artículo 83 de la Ley 35 de 1989 demandado que, en los procesos surtidos en el marco de la Ley sobre ética del odontólogo, contra aquellas decisiones que impongan como sanción la amonestación privada o la censura sólo procederá el recurso de reposición ante la misma autoridad que profirió la sanción, se desconocen los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales y, más concretamente, el derecho a la garantía del debido proceso – aplicación del principio de doble instancia, derecho de defensa, derecho a acceder a la justicia -.

Con el fin de solucionar el problema planteado, la Corte Constitucional se ocupará de los siguientes temas: (i) El proceso disciplinario ético-odontológico. (ii) La garantía del debido proceso en el ámbito del derecho administrativo sancionador a la luz de la jurisprudencia constitucional. (iii) La doble instancia en la jurisprudencia constitucional. (iv) ¿Exigen las decisiones sancionadoras – emitidas en el marco de aplicación de la Ley sobre ética de los odontólogos – consistentes en amonestación privada, censura privada o pública, verbal o escrita – la aplicación del principio de doble instancia?

El proceso disciplinario ético-odontológico.

Las profesiones no son actividades meramente individuales que persigan únicamente metas de carácter particular relacionadas con el ámbito de conocimiento o desempeño profesional que les es propio. Las profesiones se orientan también por criterios de comportamiento y buscan realizar su tarea de conformidad con cánones de excelencia y calidad así como contribuir al mejoramiento de la sociedad. En razón de lo anterior, el artículo 26 de la Constitución Nacional le confiere a la Ley la facultad de regular las profesiones no sólo con miras a minimizar el riesgo que puede derivarse de su ejercicio sino también con el propósito de determinar un conjunto de deberes y prohibiciones para que las actividades realizadas por los profesionales se ajuste a unos mínimos éticos y concuerde con el ambiente axiológico fijado por la Constitución de 1991 en donde se consignan los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales.

Para decirlo de otra forma: en el caso colombiano los mínimos éticos dirigidos a orientar el ejercicio de las profesiones se elevan a la categoría de normas jurídicas por intermedio de la Legislación. La Ley estructura asimismo cuál ha de ser el procedimiento disciplinario que debe seguirse cuando se desconocen las normas contenidas en los Códigos de Ética Profesional. En el marco de este procedimiento disciplinario, se prevé la existencia de Tribunales de ética con potestad para realizar el estudio de los asuntos en los que se presenta la falta de cumplimiento de los preceptos ético-profesionales y con poder para imponer las sanciones correspondientes.

La Ley 35 de 1989 “Sobre la ética del odontólogo colombiano” regula precisamente lo relacionado con el ejercicio ético de la profesión de odontología. Esta Ley está compuesta de catorce capítulos y 89 artículos a lo largo de los cuales se establece lo concerniente a (i) Declaración de Principios. (ii) Práctica Profesional de las Relaciones del Odontólogo con el paciente. (iii) Del Secreto Profesional, Prescripción, Historia Clínica y otras Conductas. (iv) De las Relaciones del Odontólogo con sus Colegas. (v) De las Relaciones del Odontólogo con el Personal Auxiliar. (vi) De las Relaciones del Odontólogo con las Instituciones. (vii) Requisitos para Ejercer la Profesión de Odontólogo. (viii) De las Relaciones del Odontólogo con la Sociedad y el Estado. (ix) Publicidad y Propiedad Intelectual. (x) Consultas y Testimonios. (xi) Alcance y Cumplimiento del Código y sus Sanciones. (xii) Órgano de Control y Régimen Disciplinario. (xiii) El proceso Disciplinario Ético-Profesional. (xiv) De las Sanciones.

En la Declaración de principios se describe lo que se entiende por el ejercicio de la odontología12 y se subraya que “el profesional de la odontología es un servidor de la Sociedad” razón por la cual debe someterse, entre otras, a las exigencias derivadas del respeto por la dignidad humana. Por motivo de lo anterior, la Ley resalta la necesidad de que en la atención al público se presten “servicios profesionales de calidad y en forma oportuna.” Además, describe como base de la profesión, “los conocimientos, capacidades y experiencias con que el odontólogo [y la odontóloga] sirve[n] a sus pacientes y a la sociedad.” Subraya cómo en virtud de estos cimientos profesionales las odontólogas y los odontólogos han de “mantener actualizados los conocimientos, los cuales sumados a su honestidad en el ejercicio de la profesión tendrán como objetivo una óptima y mejor prestación de los servicios.” Agrega, más adelante, que el ejercicio de la profesión implica a un mismo tiempo una función social. Afirma, por último, que “[e]l odontólogo [y la odontóloga] como profesional[es] perteneciente[es] a las áreas de la salud, tiene[n] la responsabilidad de aplicar sus conocimientos en el diagnóstico precoz de las enfermedades de la boca y de las enfermedades generales que presenten manifestaciones orales, valiéndose de todos los medios de diagnóstico que tenga a su alcance.

Como se indicó más arriba, la Ley 35 de 1989 establece en los capítulos doce, trece y catorce, respectivamente, lo relacionado con el órgano de control y régimen disciplinario; el proceso disciplinario ético-profesional así como lo concerniente al régimen de sanciones. En el artículo 58 del capítulo doce (órgano de control y régimen disciplinario) se reconoce a la Federación Odontológica Colombiana como Institución Asesora y Consultiva del Gobierno Nacional. Por medio del artículo 59 se crea el Tribunal Nacional de Ética Odontológica cuya sede es Bogotá y tiene competencia para “conocer de los procesos disciplinarios Ético-Profesionales que se presenten por razón del ejercicio de la odontología en Colombia.” En el artículo 60 se establece la composición del Tribunal y se dice que estará conformado por “cinco profesionales de la odontología elegidos por el Ministerio de Salud de una lista de diez (10) candidatos, de los cuales cinco (5) serán propuestos por la Federación Odontológica Colombiana y cinco (5) por la Asociación Colombiana de Facultades de Odontología.”

El artículo 63 dispone, por su parte, que “[e]n cada Departamento, Intendencia o Comisaría se constituirá un Tribunal Seccional de Ética Odontológica.” En el artículo 64 se determina, a su turno, que “[e]l Tribunal Seccional de Ética Odontológica estará integrado por cinco profesionales de la odontología elegidos por el Tribunal Nacional de Ética Odontológica de conformidad con lo establecido en el artículo 63., escogidos de listas presentadas por las

Seccionales de la F.O.C. correspondientes cuyo número en cada caso no podrá ser inferior a diez profesionales, salvo cuando en el respectivo territorio no existiere este número con el lleno de las calidades que más adelante se señalan13.

A partir de lo previsto en el Capítulo Trece se regula el Proceso Disciplinario Ético Profesional de la Odontología. Así, en el artículo 70 se dice que este proceso disciplinario podrá ser instaurado bien de oficio, "cuando por conocimiento de cualesquiera de los Miembros del Tribunal se consideren violadas las normas de la presente Ley." O bien "[p]or la solicitud de una entidad pública o privada o de cualquier persona." De todas maneras, ha de ofrecerse siquiera una prueba sumaria del acto que supuestamente vulnera la Ética Odontológica. Los artículos 71 y siguientes regulan lo concerniente al procedimiento una vez admitida la denuncia14.

De lo manifestado arriba se desprende que el proceso ético-profesional al que hace referencia la Ley 35 de 1989 es atribuido bien al Tribunal Ético Nacional conformado por profesionales elegidos por el Ministerio de la Protección Social o bien a los Tribunales Seccionales integrados por profesionales elegidos por el Tribunal Ético Nacional y escogidos a partir de listas presentadas por la Federación Odontológica Colombiana. Estos profesionales miembros de los Tribunales de Ética Odontológica tienen como objetivo estudiar las conductas de las personas profesionales de la odontología cuando a su juicio se hayan violado o desconocido las normas consagradas en la Ley 35 de 1989 y, de conformidad con tal estudio, han de decidir si hay mérito para sancionar o no, desde el punto de vista ético-disciplinario, el comportamiento de las personas profesionales de la odontología.

La creación del Tribunal de Ética Odontológica y de los Tribunales Seccionales para examinar y sancionar la conducta de las personas profesionales de la odontología encuentra su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Nacional, en donde se establece que "Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones". Igualmente, los artículos 209 y 210 de la Constitución Nacional facultan expresamente a los particulares para "cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley." El artículo 69 de la Ley 35 de 1989 indica, por su parte, que en virtud de las atribuciones conferidas por esa misma Ley a los Tribunales Ético Profesionales de la Odontología, estos "cumplen una función pública, pero sus integrantes por el sólo hecho de serlo no adquieren el carácter de funcionarios públicos." A partir de lo anterior se desprende, en consecuencia, que las actuaciones realizadas por los Tribunales de Ética Odontológica se pueden asimilar a actuaciones de orden administrativo y que las sanciones que ellos imponen se pueden inscribir dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador. Así las cosas, lo que se discute ante estos Tribunales puede ser también debatido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En la sentencia C-259 de 1995 tuvo ocasión de pronunciarse la Corte Constitucional acerca de este particular cuando se refirió al sentido y alcance del Tribunal de Ética Médica. La Corte Constitucional indicó en esa sentencia los motivos por los cuales se podía considerar que el Tribunal de Ética Médica ejercía funciones administrativas. Dijo por demás que las normas contenidas en la Ley orientada a regular la Ética Médica tenían efectos sancionadores. Según la Corporación, a partir de la falta de observancia de tales preceptos se desata una actuación típica del derecho administrativo disciplinario. Recordó el Tribunal que

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las decisiones emitidas por los tribunales de ética médica y de ética odontológica15. En sentencia proferida por la Sección Primera emitida el día 30 de septiembre de 199916 le correspondió a la Corporación resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 23 de octubre de 1998 por el Tribunal Administrativo de Caldas17. Respecto del primer cargo en el que se planteaba que los Tribunales Seccionales de Ética Odontológica carecían de competencia para juzgar la conducta de las personas profesionales de la odontología, por cuanto a juicio de la actora no habían sido creados por acto administrativo o reglamentario, estimó el Consejo de Estado que el cargo no estaba llamado a prosperar por cuanto la misma Ley 35 de 1989 "sobre la Ética del Odontólogo Colombiano" había dispuesto a lo largo de su articulado (artículos 65-69) la creación de tales Tribunales y había fijado

"los detalles para que se constituyeran, ello simplemente significa que la misma ley determinó implícitamente que cumplidos los requisitos para ello, tal como en efecto se cumplieron en el caso que se analiza, probatoriamente demostrados, Tribunal Seccional de Ética Médica de Caldas asumió con plena y total competencia, por ministerio de la ley, la labor de dar inicio y culminar el proceso disciplinario que, en los términos prescritos en los artículos 70 a 78 de la citada ley, adelantó en contra de la actora en relación con el tratamiento odontológico y de ortodoncia que le practicó a la ciudadana que, en virtud de la queja elevada ante él, le dio origen.

En otros términos, la Sala considera que si la ley creó y simple y llanamente autorizó la constitución de los referidos tribunales secciónales, con la confluencia de los requisitos en ella señalados, como ocurrió en este caso, el Tribunal Seccional de Ética Odontológica de Caldas estaba cabalmente habilitado para adoptar la determinación cuya legalidad se controvierte en la demanda."

Sobre el papel que se les confiere en el ordenamiento jurídico colombiano a los Tribunales de Ética, dijo el Consejo de Estado lo siguiente:

"Al respecto, inicialmente cabe indicar que el papel confiado a los Tribunales de Ética Médica, en general, y a los Tribunales de Ética Odontológica, en particular, implica el ejercicio de un control disciplinario desde el seno de la misma profesión sobre la conducta de los respectivos profesionales de la salud, con miras a salvaguardar el adecuado manejo de las relaciones entre aquellos y sus pacientes, sus colegas, la sociedad y el Estado, todas las cuales, si responden a principios de moralidad y ética, repercuten, naturalmente, en beneficio de la sociedad, habiéndolos facultado el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 para aplicar las sanciones de amonestación privada, censura escrita pero privada, escrita y pública y verbal y pública, y la de suspensión por el término hasta por 6 meses."

Como se ha expuesto hasta aquí, la Ley 35 de 1989 consigna las normas de ética odontológica que han de cumplir las personas profesionales de la odontología para el buen desempeño de su actividad profesional y configura el proceso disciplinario que se desencadena cuando tales personas desconocen o vulneran esas normas. Al respecto, es preciso reparar en un asunto que adquiere relevancia en el caso que ocupa la atención de la Corte en la presente oportunidad: La Ley 35 de 1989 fue expedida bajo la vigencia de la

Constitución de 1886 pero deriva su fundamento y validez a partir de los dispuesto en la Constitución de 1991. El proceso disciplinario ético-odontológico debe ajustarse, por consiguiente, a los requerimientos derivados de la Constitución Nacional y debe cumplir, más concretamente, con garantizar el derecho de defensa en tanto que uno de los componentes del derecho a acceder a la justicia y presupuesto para garantizar el debido proceso.

En razón de lo manifestado, es preciso constatar si el artículo 83 del Código de Ética del Odontólogo concuerda con las exigencias derivadas del texto constitucional. Para tales efectos estima la Sala pertinente referirse, primero, a la garantía del debido proceso en los procedimientos administrativos y, más concretamente, a las precauciones que deben observarse cuando la administración o los particulares a nombre de la administración ejercen la potestad sancionadora.

La garantía del debido proceso en el ámbito del derecho administrativo sancionador a la luz de la jurisprudencia constitucional.

El ius puniendi puede ser ejercido por medio de distintas modalidades jurídicas, entre las cuales se cuenta el derecho disciplinario18. Este último hace parte del derecho administrativo sancionador, género que agrupa diversas especies –tales como el derecho contravencional, el derecho correccional, y el propio derecho disciplinario- y en general "pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas"19.

Ahora bien de manera específica el derecho disciplinario se manifiesta en la potestad de los entes públicos – o de los particulares cuando han sido autorizados por la Legislación para tales efectos – de imponer sanciones bien sea con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad)20 o como en el caso de la potestad que les es conferida legalmente a Tribunales de Ética Profesional, para imponer las sanciones por vulneración de las normas consignadas en los respectivos Códigos de Ética Profesional.

La Corte Constitucional ha reconocido, por tanto, las diferencias existentes entre las distintas modalidades del derecho sancionador en cuanto a sus intereses, sujetos jurídicos involucrados y efectos jurídicos en la comunidad, las cuales exigen tratamientos diversos por parte de la Legislación y de los órganos encargados de aplicar la normatividad21. No obstante, también ha puesto de manifiesto que las distintas especies de derecho sancionador comparten unos elementos comunes que los aproximan al derecho penal pues "irremediablemente el ejercicio de ius puniendi debe someterse a los mismos principios y reglas constitutivos del derecho del Estado a sancionar22."

Específicamente respecto de la relación entre el derecho disciplinario y el derecho penal afirmó esta Corte:

“El derecho disciplinario que respalda este poder está compuesto por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurren en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley, (…) ha dado lugar a la formación de una rama del derecho administrativo llamada ‘derecho administrativo disciplinario’. Un amplio sector de la doctrina, si bien admite la diferenciación entre la responsabilidad civil, penal y disciplinaria, encuentra que la sanción disciplinaria debe sujetarse a los principios y garantías propias del derecho penal. (…) La naturaleza esencialmente sancionatoria de ambos derechos hace que las garantías del derecho más general (el penal) sean aplicables también a ese otro derecho, más especializado pero igualmente sancionatorio, que es el derecho disciplinario. Tanto el derecho penal como el administrativo disciplinario emplean las penas como el principal mecanismo de coacción represiva. Todos los principios y garantías propias del derecho penal se predican también del disciplinario. Esta situación ha llevado a considerar que el término derecho penal es impropio (pues existen, como se ve, varios derechos penales) y empieza a hacer carrera la revitalización del término “derecho criminal” para referirse al derecho de los delitos propiamente dichos”23.

En virtud de lo anterior la jurisprudencia constitucional24 ha señalado que los principales elementos constitutivos del derecho constitucional al debido proceso, enunciados en el artículo 29 constitucional hacen parte del procedimiento disciplinario, entre los que cabe mencionar (i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.25

Así, esta Corporación ha sostenido que el sujeto disciplinable tiene derecho a:

“la comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción; la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias; el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados; la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos; el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente; la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones”26.

Una vez expuestas las consideraciones de la Corte Constitucional acerca de la garantía del debido proceso en el derecho disciplinario sancionador, expondrá la Corte su jurisprudencia sobre la doble instancia con el propósito de constatar si el artículo 83 de la Ley 35 de 1989 “Sobre la ética del odontólogo colombiano” se ajusta o no a las exigencias derivadas de la Constitución Nacional y, más concretamente, a las que se desprenden del artículo 31 superior.

La doble instancia en la jurisprudencia constitucional.

En lo tocante a la doble instancia, ha tenido la Corte ocasión de pronunciarse de modo reiterado. En sentencia C-345 de 1993 le correspondió al Tribunal Constitucional colombiano referirse en extenso al tema27. Recordó la Corporación en aquella ocasión que la doble instancia había sido objeto de amplias discusiones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente28. Indicó, cómo había sido intención de los Constituyentes elevarla a la categoría de canon constitucional pero sin carácter absoluto. En el sentido referido, especificó que la doble instancia por medio de apelación o de consulta no formaba parte esencial de la garantía del debido proceso por cuanto "la Constitución no la ordenaba como exigencia de un juicio adecuado". No obstante lo anterior, puntualizó que esta tesis jurisprudencial debía ser relativizada pues aún cuando, en efecto, la Norma Superior no consignaba la doble instancia de modo abstracto y general en tanto principio del debido proceso, no era factible perder de vista que "la posibilidad de impugnar las sentencias condenatorias sí es un derecho que hace parte del núcleo esencial del debido proceso." Dijo en este orden, "una norma que impida impugnar las sentencias condenatorias será inconstitucional por violación del debido proceso. En todos los demás casos, la doble instancia es un principio constitucional cuyas excepciones pueden estar contenidas en la ley (Art. 31 de la C. N.)."

Justamente en relación con este aspecto, señaló que cuando se trataba de actuaciones de índole administrativa podría exceptuarse la aplicación de la doble instancia a diferencia de lo que sucede en el terreno del derecho penal. Respecto de las excepciones que pueda establecer la legislación, subrayó la Corte que éstas debían realizarse en forma que respete los derechos constitucionales fundamentales y, en general, el contenido axiológico de la Constitución así como de modo que observe estrictamente el principio de igualdad. Más adelante, enfatizó la Corporación que para constatar si se ha vulnerado o no la doble instancia no basta verificar si existe una ley por medio de la cual se consignan excepciones a su aplicación. Es preciso indagar simultáneamente "acerca de los límites o ámbitos constitucionales dentro de los cuales puede ejercitarla."

Concluyó la Corte en aquella ocasión que se desconocía el principio de igualdad cuando se empleaba "un cierto nivel de ingresos como referente para la distribución funcional de competencias en materia contencioso administrativa." De otra parte, observó la Corporación que el sentido de la doble instancia no se reducía ni "a la mera existencia -desde el plano de lo formal/institucional- de una jerarquización vertical de revisión, ni a una simple gradación jerarquizada de instancias que permitan impugnar, recurrir o controvertir y, en últimas, obtener la revisión de la decisión judicial que se reputa injusta o equivocada, ni a una concepción de la doble instancia como un fin en sí mismo." Recalcó que el sentido y razón de ser de la existencia de la doble instancia se conectaba con "la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad." Así las cosas, añadió, "[e]lla es pues un medio para garantizar los fines superiores del Estado, de que trata el artículo 2° de la Carta, particularmente en este caso la eficacia de los derechos."

En la misma línea argumentativa delineada con antelación, dijo la Corte Constitucional, la doble instancia constituye un instrumento de

“irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos. Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia.

Así, pues, la consagración de excepciones por parte del Legislador al principio de la doble instancia no es una patente de corzo que el Constituyente le hubiese conferido. Se trata de una autorización constitucional para ser cumplida sin violar el resto del ordenamiento constitucional, particularmente los derechos humanos.”

En la sentencia C-153 de 1995 también tuvo ocasión de pronunciarse la Corporación sobre ese mismo punto29. En esa ocasión, le correspondió al Tribunal examinar la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 184 (parcial) del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984)30. La Corte reiteró la jurisprudencia sentada en la sentencia C-345 de 1993 e insistió en que

“no le es dable al legislador al regular la procedencia de la apelación o de la consulta establecer tratos diferenciados que carezcan de una legitimación objetiva, en cuanto a los fundamentos de hecho y de derecho que los justifican, su finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.”

En la sentencia C-280 de 1996 también se pronunció la Corte sobre la doble instancia a propósito de una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos del Código Disciplinario Único31. Concordó con los actores de la demanda presentada en aquella ocasión en el sentido de admitir que “toda persona investigada tiene derecho a impugnar los fallos disciplinarios condenatorios”. No obstante, dijo a renglón seguido que lo anterior no excluía

De inmediato, estimó la Corte que debía hacerse claridad en torno al significado de la acción de impugnar. En tal sentido, subrayó que impugnar una sentencia consistía en “oponerse con razones a lo resuelto en ella y en general interponer un recurso. Si la sentencia es condenatoria, el condenado la impugnará para ser absuelto o, al menos, disminuir la pena.” En esa misma dirección, indicó la Corte que la Constitución garantizaba, en efecto, el derecho a impugnar el cual, en su opinión, era “genérico y no se ref[ería] a una forma de impugnación en particular. Como tampoco menciona recurso alguno.” Con arreglo a lo anterior y en vista que los fallos disciplinarios son decisiones administrativas que pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, consideró la Corte que las decisiones de única instancia previstas en el artículo 61 del Código Disciplinario Único armonizaban con el derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria.

A juicio de la Corte Constitucional, es factible sostener que los procesos de única instancia pueden desconocer el principio de igualdad por cuanto traen consigo una “desventaja procesal, que no es eliminada por la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la sanción impuesta, pues tal posibilidad también la tienen quienes son investigados disciplinariamente en dos instancias, por lo cual la inferioridad procesal de los primeros subsiste.” En ese orden, resulta más gravosa la situación de aquellos que no cuentan con el recurso de apelación en el proceso disciplinario, de manera

que resaltó la necesidad de verificar siempre si “esa diferencia de trato encuentra un sustento objetivo y razonable, pues de no ser así, las normas serían discriminatorias”.

En el caso examinado por la Corte en aquella ocasión, consideró la Corporación que las distinciones realizadas no podían equipararse a un trato discriminatorio por cuanto se había empleado un criterio objetivo y razonable. Estimó la Corte que se trataba de “faltas leves, que [tenían] sanciones menores, por lo cual esta restricción a una instancia representa[ba] una forma efectiva de racionalizar el poder disciplinario del Estado, permitiendo que comportamientos de menor entidad pu[dieran] ser conocidos por el inmediato superior del servidor público.”

Por medio de la sentencia C-040 de 2002 también se refirió la Corte a la doble instancia. Allí realizó la Corporación el juicio de constitucionalidad32 sobre la demanda contra el artículo 39 (parcial) de la Ley 446 de 199833. En aquella ocasión destacó la Corte que la doble instancia tenía especial relevancia en el ordenamiento jurídico colombiano y se relacionaba de manera directa con el derecho al debido proceso. Recordando lo afirmado en la sentencia C-153 de 1995 aseveró:

“el recurso de apelación hace parte de la garantía general y universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa para obtener la tutela de un interés jurídico propio, con el fin de que el juez de grado superior revise y corrija los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo.”

Reiteró la Corte su jurisprudencia respecto del carácter no absoluto de la doble instancia y acerca de la autorización que el ordenamiento constitucional le confería al Legislador para consignar excepciones, a partir de lo cual se concluía que “no toda sentencia es apelable o consultable.” Señaló la Corte que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 86 superiores, la Constitución solo se establece el derecho a impugnar la sentencia adversa en materia penal y en las acciones de tutela. Trajo a la memoria que de acuerdo con lo preceptuado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nacionales Unidas – los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad -, “se garantiza el derecho a impugnar una sentencia en materia penal, pero no [se establece] esa posibilidad en los otros campos del derecho, para los cuáles exigen únicamente que la persona sea oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley34.” En aquella oportunidad llamó la atención la Corte sobre lo siguiente:

“el hecho de que la doble instancia sólo haga parte del contenido esencial del debido proceso en las acciones de tutela y en materia penal, no significa que la ley pueda establecer excepciones a la doble instancia en cualquier tipo de proceso, por las siguientes tres razones: De un lado, el principio general establecido por el artículo 31 superior es que todos los procesos judiciales son de doble instancia. Por consiguiente, como los procesos de única instancia son una excepción a ese principio constitucional, es obvio que debe existir algún elemento que justifique esa limitación. Otra interpretación conduciría a convertir la regla (doble instancia) en excepción (única instancia).

De otro lado, la Constitución y los tratados de derechos humanos garantizan a toda persona el derecho al debido proceso, que tiene como componente esencial el derecho de defensa. Ahora bien, como ya se vio, la posibilidad de apelar tiene vínculos estrechos con el derecho de defensa. Por consiguiente, aunque el Legislador puede establecer excepciones a la doble instancia y tiene una amplia libertad de configuración para establecer los distintos procesos y recursos, sin embargo es claro que debe garantizar en todos los casos el derecho de defensa y la plenitud de las formas de cada juicio. Por ende, al consagrar un proceso de única instancia, el Legislador debe establecer suficientes oportunidades de controversia, que aseguren un adecuado derecho de defensa, según la naturaleza del caso. Esto significa que un proceso de única instancia no viola el debido proceso, siempre y cuando, a pesar de la eliminación de la posibilidad de impugnar la sentencia adversa, las partes cuenten con una regulación que les asegure un adecuado y oportuno derecho de defensa. Así, en reciente oportunidad, esta Corte reiteró que "no es forzosa y obligatoria la garantía de la doble instancia en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, puesto que la ley está habilitada para introducir excepciones, siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso, el derecho de defensa, la justicia, la equidad y no se niegue el acceso a la administración de justicia".

Finalmente, la Carta establece el principio de igualdad (CP art. 13), que obviamente se proyecta sobre la regulación de los procesos y recursos. Por ende, aunque el legislativo cuenta con una amplia facultad discrecional para instituir las formas con base en las cuales se ventilarán las diferentes controversias jurídicas que surjan entre las personas, de acuerdo con el artículo 150, numerales 1o. y 2o., de la Constitución, es obvio que las excepciones a la doble instancia no pueden ser discriminatorias.

Recientemente en la sentencia C-046 de 2006 reiteró la Corte su jurisprudencia sobre el margen de configuración que le confiere la Constitución a la Ley en materia de procedimientos judiciales así como en relación con la posibilidad de trazar fronteras a la doble instancia. Insistió la Corporación en que la doble instancia formaba parte de la garantía fundamental del debido proceso en materia penal y realizó la siguiente síntesis:

"i) el principio general establecido por el artículo 31 superior35 es que todos los procesos judiciales son de doble instancia y que por consiguiente, como los procesos de única instancia son una excepción a ese principio constitucional, es obvio que debe existir algún elemento que justifique esa limitación, pues otra interpretación conduciría a convertir la regla (doble instancia) en excepción (única instancia); ii) en tanto la posibilidad de apelar tiene vínculos estrechos con el derecho de defensa y la Constitución y los tratados de derechos humanos garantizan a toda persona el derecho al debido proceso, -que tiene como componente esencial el derecho de defensa-, aunque el Legislador puede establecer excepciones a la doble instancia es claro que al consagrar un proceso de única instancia, debe establecer suficientes oportunidades de controversia, que aseguren un adecuado derecho de defensa, según la naturaleza del caso. Esto significa, ha dicho la Corte, que "un proceso de única instancia no viola el debido proceso, siempre y cuando, a pesar de la eliminación de la posibilidad de impugnar la sentencia adversa, las partes cuenten con una regulación que les asegure un adecuado y oportuno derecho de defensa" 36 iii) la [Constitución] establece el principio de igualdad (CP art. 13), que obviamente se proyecta sobre la regulación de los procesos y recursos. Por ende, aunque el Legislador cuenta con

una amplia facultad discrecional para instituir las formas con base en las cuales se ventilarán las diferentes controversias jurídicas que surjan entre las personas, de acuerdo con el artículo 150, numerales 1o. y 2o., de la Constitución, es obvio que las excepciones a la doble instancia no pueden ser discriminatorias37."

Con posterioridad, en la sentencia C-047 de 2006, abordó la Corte Constitucional de nuevo este tópico38. La Corte recordó los elementos que componen la garantía del debido proceso (artículo 29 superior) e insistió en la importancia de asegurar su aplicación efectiva dada su especial relevancia para

"todos los sujetos procesales y, con particular énfasis, [para el] sindicado, en la medida en que [de no garantizarse su efectivo cumplimiento] se afectan derechos como la libertad, la presunción de inocencia, o el derecho de defensa. De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, hacen parte del debido proceso los principios de legalidad, juez natural o legal, favorabilidad y presunción de inocencia; los derechos a la defensa, a impugnar la sentencia condenatoria, al debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho."

En concreto sobre la doble instancia dijo la Corte Constitucional:

"No sobra recordar, por otra parte, que la garantía de la doble instancia tiene en nuestra Constitución el carácter de regla general y que las excepciones que el legislador puede introducir a la misma deben estar plenamente justificadas. Dicha garantía responde a la necesidad de establecer instancias de control que aseguren la corrección del juicio, al permitir que lo actuado en la primera instancia sea impugnado por quien se considere afectado y, que, respetando el derecho de contradicción, sea objeto de nueva decisión en la que se plasme la respuesta definitiva del ordenamiento jurídico."

A partir de lo mencionado en párrafos anteriores, es factible extraer las siguientes reglas jurisprudenciales en relación con el sentido y alcance de la doble instancia en el ordenamiento constitucional colombiano. (i) La doble instancia fue elevada a canon constitucional pero no tiene carácter absoluto39. (ii) Cierto es que la Constitución no prevé la doble instancia de modo general y abstracto como principio del debido proceso40. No obstante, la posibilidad de apelar las sentencias condenatorias41 forma parte de la garantía básica del debido proceso42. (iii) Las sentencias emitidas en sede de tutela siempre pueden ser apeladas43. (iv) La Constitución le confiere a la ley un marco de configuración para sentar excepciones a la doble instancia. Estas excepciones deben trazarse de forma tal que se respete el contenido axiológico de la Constitución y, en especial, los derechos constitucionales fundamentales (principalmente el derecho de defensa y la garantía del debido proceso)44. Las excepciones han de observar de manera estricta el principio de igualdad y no pueden ser injustificadas, desproporcionadas o arbitrarias45. (v) El sentido y razón de ser de la doble instancia no se vincula tanto con la mera existencia en el plano institucional y funcional de una jerarquía vertical de revisión ni tampoco se relaciona en exclusiva con la simple gradación jerarquizada de instancias que permitan recurrir, impugnar, controvertir46. La doble instancia no es un fin en sí misma sino un instrumento para garantizar los fines supremos a los que está vinculada la actividad estatal y se dirige a asegurar la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad47.

(vi) En el terreno del derecho disciplinario sancionador es factible una aplicación más flexible de la doble instancia siempre y cuando no se prive al disciplinado del derecho a apelar y toda vez que se le garanticen sus derechos constitucionales fundamentales. En el campo del derecho disciplinario sancionador, sólo se admite excepcionar la aplicación de la doble instancia cuando se utiliza para el efecto un criterio objetivo y razonable que no resulte discriminatorio o arbitrario. Por lo general, únicamente cuando se trata de faltas leves para las cuales se han previsto sanciones menores y sólo con el fin de cumplir con otras metas propias de la administración de justicia como lo son el principio de economía procesal, de celeridad, de eficiencia y de efectividad48. (vii) Los procesos de única instancia constituyen una excepción a la aplicación de la doble instancia pero su existencia debe estar justificada desde el punto de vista constitucional. De otra manera, se convertiría la regla (doble instancia) en excepción (única instancia)49.

¿Exigen las decisiones sancionadoras – emitidas en el marco de aplicación de la Ley sobre ética de los odontólogos – consistentes en amonestación privada, censura privada o pública, verbal o escrita la aplicación del principio de doble instancia?

A partir de lo expuesto hasta aquí, es preciso verificar si el artículo 83 de la Ley 35 de 1989 al establecer que "en contra de las sanciones consistentes en amonestación privada o censura únicamente es procedente el recurso de reposición ante el respectivo Tribunal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación" se ajusta a lo previsto por la Constitución Nacional y particularmente a las reglas que en desarrollo de su facultad para fijar el sentido y alcance de los preceptos constitucionales han sido emitidas por la Corte Constitucional. Para tales efectos, considera la Corporación pertinente recordar, primero, en qué consisten las sanciones que en virtud de lo preceptuado por la disposición demandada únicamente pueden ser objeto de recurso de reposición ante la autoridad que las impuso.

En el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 se establece que el Tribunal Ético Profesional contra las faltas a la Ética Odontológica juzgará de conformidad con la gravedad de la falta o con la reincidencia en la misma si procede aplicar las siguientes sanciones: (i) Amonestación privada; (ii) Censura que podrá ser: (a) escrita pero privada; (b) escrita y pública (c) verbal y pública; (iii) Suspensión en el ejercicio de la odontología hasta por seis meses; (iv) Suspensión en el ejercicio de la odontología hasta por cinco años.

"La decisión que conlleva a imponer como sanción la censura o la suspensión, será transcrita al profesional sancionado, a los Tribunales Nacional y Seccionales y si es de carácter público, será además, fijada en lugares visibles de las sedes de los Tribunales, Ministerio de Salud y de la Federación Odontológica Colombiana y publicada en la Revista de la Federación Odontológica Colombiana o boletines seccionales."

Cierto es que en materia de potestad sancionadora de la administración53, la Corte Constitucional ha admitido utilizar criterios menos rigurosos dada la característica del control disciplinario ejercido54. En el caso específico de los Códigos de Ética Profesional en los que se consignan un conjunto de comportamientos considerados indeseables en el ejercicio de las profesiones y se señalan las sanciones que pueden imponerse cuando se incurre en las faltas disciplinarias establecidas, la legislación puede fijar fronteras al ejercicio de la profesión y ajustar ese ejercicio al cumplimiento de unos mínimos éticos que van más allá de

la exigencia de títulos de idoneidad y de la previsión del riesgo social55.

Empero, la jurisprudencia constitucional ha insistido de modo reiterado en que la restricción efectuada por el legislador frente al ejercicio de un derecho constitucional fundamental – cualquiera que éste sea – debe estar justificada desde el punto de vista constitucional y ha de ser razonable y no arbitraria. En punto a las faltas previstas en los Códigos de Ética profesional, ha afirmado la Corte Constitucional56, adicionalmente, que las conductas sancionadas han de relacionarse de manera directa con el ejercicio de la profesión; las restricciones no deben ser arbitrarias, desproporcionadas o discriminatorias y no pueden implicar imponer a las y a los profesionales un modelo de conducta perfeccionista que desconozca la autonomía personal así como el derecho de estas y de estos profesionales a desarrollar de manera libre su personalidad57.

Con relación al examen de constitucionalidad que ocupa la atención de la Sala Plena en la presente ocasión, es preciso verificar si restringir la posibilidad de la doble instancia para sanciones consistentes en amonestación privada, censura privada o pública escrita o verbal – tal como están previstas estas sanciones en el Decreto 0491 de 1990 "Por el cual se reglamenta la Ley 35 de 1989"- significa una intervención injustificada y desproporcionada en el derecho constitucional fundamental a la defensa y en el derecho a gozar de la garantía de un debido proceso e implica, incluso, un restringir arbitrariamente otros derechos constitucionales fundamentales de las personas profesionales de la odontología tales como el derecho al honor, el derecho al buen nombre y, no en última instancia, el derecho a ejercer libremente su profesión.

En relación con la sanción de amonestación privada consignada en el artículo acusado, estima la Corte Constitucional que es esta una sanción leve cuya aplicación no se proyecta de manera negativa sobre el ejercicio de otros derechos constitucionales fundamentales de las personas profesionales de la odontología disciplinadas y cumple, en tal sentido, con los requerimientos que ha exigido la jurisprudencia constitucional para justificar la no aplicación de la doble instancia. No involucra, en suma, una eventual afectación de otros derechos constitucionales fundamentales como el buen nombre, el honor o el derecho a ejercer libremente la profesión.

Cosa distinta sucede con las otras sanciones previstas en la norma acusada – censura privada o pública, escrita o verbal –. A continuación mostrará la Corte que tales sanciones pueden tornarse tan gravosas como la misma sanción de suspensión para la que sí existe una segunda instancia tal como lo prevé el artículo 84 de la Ley 35 de 198958.

La sanción de censura representa un reparo grande a la manera como las personas profesionales de la odontología ejercen su actividad. Estas reprobaciones tienen, de conformidad con lo establecido por el Decreto 0491 de 1990 "Por el cual se reglamenta la Ley 35 de 1989", una amplia difusión pues se ordena divulgarlas en la revista de la Federación Odontológica Colombiana o en los boletines seccionales y se prescribe enviar copia del acta en donde consta la reprobación al Ministerio de Salud así que de no asegurarse la presencia de escenarios para que las personas profesionales disciplinadas ejerzan de modo efectivo su derecho de defensa bajo la garantía del debido proceso, puede ponerse en juego el prestigio profesional y el buen nombre de las odontólogas y de los odontólogos.

El Decreto 0491 de 1990 “Por el cual se reglamenta la Ley 35 de 1989” define censura como “la reprobación que se hace al infractor por la falta cometida.” A partir de esta definición no es factible establecer con claridad el tipo de falta que dio origen a la censura ni cuán grave ha de ser la falta para que de lugar a la sanción. No se puede constatar, en suma, si la gravedad de la falta coincide con la sanción que se impone, por manera que limitarle de plano a la persona sancionada la posibilidad de acceder a una segunda instancia dentro de los cauces diseñados por el procedimiento ético disciplinario, significa trazar una frontera muy restrictiva para el ejercicio de su derecho de defensa e implica, en consecuencia, limitar de forma injustificada su derecho a que se realice de modo eficaz la garantía de un debido proceso. Dados los alcances que se desprenden de la sanción de censura, puede traer consigo el desconocimiento del derecho al buen nombre y al honor de las personas profesionales de la odontología disciplinadas, difícilmente recuperable por otras vías de impugnación eventualmente existentes cuya duración suele dilatarse en el tiempo.

Aquí es preciso insistir una vez más en que las exigencias derivadas del derecho a apelar no resultan cumplidas únicamente cuando desde el punto de vista institucional o funcional está prevista, por ejemplo, una instancia para ejercer el derecho de impugnación. Como se indicó más arriba, la Corte Constitucional ha sido clara en insistir que la doble instancia no es un fin en sí misma sino un instrumento para garantizar los fines supremos a los que está sujeta la actividad estatal y se dirige a garantizar la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad.

En vista de lo expuesto, considera la Corte que desde la perspectiva constitucional no existe motivo ni razón que justifiquen la exclusión de la doble instancia respecto de los procesos por desconocimiento de la ética odontológica que implican sanción de censura privada o pública escrita o verbal. A juicio de la Corte, no es suficiente que las y los profesionales disciplinados puedan acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para impugnar las sanciones previstas en el artículo demandado. Ya había acentuado la Sala que estas sanciones revisten especial gravedad e involucran eventualmente el desconocimiento de otros derechos fundamentales. Una única instancia, bajo estos supuestos, no asegura la existencia de escenarios propicios para que las personas profesionales de la odontología realicen una adecuada defensa de sus derechos de modo que pueden verse colocadas en una situación de indefensión.

En la sentencia C-994 de 200659 recordó la Corporación que el derecho de defensa, tal y como ha sido consignado en la norma de normas, se funda en la “interdicción de la indefensión60.” Es decir, se propone evitar que las personas se vean privadas de la posibilidad de solicitar protección judicial de sus derechos o de allegar y hacer valer el material probatorio o de controvertir las pruebas presentadas en su contra; se orienta a impedir que se le niegue a las personas el conocimiento de su negocio en segunda instancia; está dirigido, en fin, a frenar que se obstruya el goce efectivo de su derecho a defenderse bajo los cánones propios del debido proceso61.

Ahora bien, con lo consignado en el artículo 83 demandado en el sentido de restringir la posibilidad de la doble instancia cuando se impone la sanción de censura no sólo se desconoce el derecho de las personas profesionales de la odontología a defenderse y, en consecuencia, se les restringe de modo injustificado su derecho a gozar de un debido

proceso. Al mismo tiempo se establece un trato discriminado pues las personas que han sido sancionadas con censura pública escrita o verbal – sanciones éstas que, como se indicó, revisten un alto nivel de gravedad – no gozan de las mismas prerrogativas que se le otorgan a las personas profesionales de la odontología sancionadas con suspensión para quienes sí se presenta, como lo señalamos, la posibilidad de ejercer la doble instancia62.

Con fundamento en lo expresado, es factible afirmar que a diferencia de lo que ocurre con la sanción de amonestación privada contenida en el artículo 83 de la Ley 35 de 1989, la cual es leve y no implica una restricción desproporcionada, discriminatoria, arbitraria o poco razonable de los derechos constitucionales fundamentales de las personas profesionales de la odontología disciplinadas, las sanción de censura privada o pública, escrita o verbal contemplada en ese mismo precepto no se ajusta a las exigencias derivadas de la jurisprudencia constitucional para exceptuar la aplicación de la doble instancia. Aquí no se trata de sanciones leves sino de sanciones que revisten un alto grado de rigor y pueden afectar de modo profundo el prestigio profesional de las personas profesionales de la odontología difícilmente recuperable.

Lo anterior, tanto más cuanto a partir de la lectura de lo dispuesto en la Ley 35 de 1989 o en el Decreto 0491 de 1990 que la reglamenta, no resulta muy claro cuál ha de ser la gravedad de la falta disciplinaria para que tenga lugar la sanción. Estima, la Corte, por tanto, que las fronteras trazadas por la legislación a la doble instancia en el caso bajo examen no armonizan con la necesidad de garantizar el derecho de defensa y el debido proceso. No se observa tampoco el principio de igualdad y no aparece un criterio razonable que justifique desde el punto de vista constitucional prescindir de la doble instancia cuando se impone dentro del proceso disciplinario ético-odontológico la sanción de censura privada o pública escrita o verbal. Así las cosas, es preciso que cuando en el marco de este proceso ético odontológico se apliquen sanciones tan gravosas como las mencionadas previamente, se garantice la doble instancia. El trámite de apelación puede surtirse ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica, tal como lo establece el artículo 84 de la Ley 35 de 1989 cuando se impone la sanción de suspensión.

“La sanción consistente en la suspensión en el ejercicio de la odontología es susceptible del recurso de reposición para ante el Tribunal que la impuso, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o del de apelación para ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica dentro del mismo término.” (Negrillas fuera del texto original).

Por los motivos previamente manifestados, estima la Corte que debe declarar la exequibilidad del precepto demandado salvo la expresión “o censura” que será declarada inexequible.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 83 de la Ley 35 de 1989, salvo la expresión “o censura” que será declarada INEXEQUIBLE.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Secretaria General

1 “se convierte en una garantía constitucional que informa el ejercicio del ius punendi del Estado en todas sus manifestaciones, no solo cuando se tata de la aplicación del derecho penal por los órganos judiciales sino también en el derecho administrativo sancionatorio y, específicamente, en tratándose del desarrollo y práctica del derecho disciplinario.”

2 En esa ocasión la Corte estableció que tal principio constituía “una garantía suplementaria para quien es investigados disciplinariamente, puesto que quien sea sancionado puede

impugnar ante el superior jerárquico la decisión. Con todo a la luz del artículo 31 de la constitución Política, la adopción de la doble instancia no resulta obligatoria, siempre que exista algún elemento que justifique esta limitación.”

3 “Es, entonces, indudable, que en el origen de la institución de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción. En efecto, la garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión, exigen la presencia de una estructura jerárquica que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o resulte forzosa la consulta.”

4 “ARTICULO 79º. A juicio del Tribunal Ético Profesional, contra las faltas a la Ética Odontológica, de acuerdo con su gravedad o con la reincidencia en ellas, proceden las siguientes sanciones:

Amonestación privada.

Censura, que podrá ser:

Escrita, pero privada

Escrita y pública

Verbal y pública

Suspensión en el ejercicio de la odontología hasta por seis meses.

Suspensión en el ejercicio de la odontología hasta por cinco años.”

5 “ARTICULO 84º. La sanción consistente en la suspensión en el ejercicio de la odontología es susceptible del recurso de reposición para ante el Tribunal que la impuso, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o del de apelación para ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica dentro del mismo término.”

6 ARTICULO 85º. La sanción consistente en la suspensión de que trata el literal d. Del artículo 79 sólo podrá ser impuesta por el Tribunal Nacional Ético – Profesional y en su contra son procedentes los recursos de reposición para ante el mismo Tribunal, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la sanción, o el subsidiario de apelación para el Ministerio de Salud, dentro del mismo término.

7 Artículo 36. Se entiende por censura la reprobación que se hace al infractor por la falta cometida.

8 “Artículo 37. La censura escrita pero privada, se hará mediante la entrega, por parte del Tribunal, de una copia de la decisión del mismo, al infractor sancionado.”

9 “Artículo 38. La censura escrita y pública se aplicará mediante la lectura de la decisión en sala plena del Tribunal, y será fijada en lugar visible de los tribunales por diez (10) días hábiles y publicada en la Revista de la Federación Odontológica Colombiana o boletines

seccionales. Copia de este acto debe ser enviada al Ministerio de Salud.”

10 “Artículo 39. La censura verbal y pública será dada a conocer al infractor, mediante la lectura de la decisión ante la Junta Seccional de la Federación Odontológica Colombiana correspondiente, y la fijación de la misma en lugar visible de la sede de los Tribunales por diez (10) días hábiles y publicada en la Revista de la Federación Odontológica Colombiana o en los boletines seccionales. Copia de este acto debe ser enviada al Ministerio de Salud.”

11 “Artículo 40. La decisión que conlleva a imponer como sanción la censura o la suspensión, será transcrita al profesional sancionado, a los Tribunales Nacional y Seccionales y si es de carácter público, será además, fijada en lugares visibles de las sedes de los Tribunales, Ministerio de Salud y de la Federación Odontológica Colombiana y publicada en la Revista de la Federación Odontológica Colombiana o boletines seccionales.”

12 “ARTICULO 1º. A. Se entiende por ejercicio de la Odontología la utilización de medio y conocimientos para el examen, diagnóstico, pronóstico con criterio de prevención, tratamiento de las enfermedades, malformaciones, traumatismos, las secuelas de los mismos a nivel de los dientes, maxilares y demás tejidos que constituyen el sistema estomatognático.”

13 “ARTICULO 65º. Para ser miembro del Tribunal Seccional de Ética Odontológica se requiere./Gozar de reconocida solvencia moral e idoneidad profesional./Haber ejercido la odontología por espacio no inferior a diez años, o haber desempeñado la cátedra universitaria en Facultades de Odontología legalmente reconocidas por el Estado, por lo menos por cinco años.

ARTICULO 66º. Los miembros de los Tribunales Seccionales de ética Odontológica serán nombrados para un período de dos años pudiendo ser reelegidos y tomarán posesión de sus cargos ante la primera autoridad de salud del lugar./ARTICULO 67º. Los miembros de los Tribunales Ético Profesionales Nacional y Seccionales deberán pertenecer si fuere posible, a diferentes especialidades odontológicas.”

14 Una vez admitida la denuncia, de acuerdo con lo señalado en el artículo 71, el Presidente del Tribunal “designará a uno de sus miembros para que se instruya el proceso disciplinario y presente sus conclusiones dentro de un término no superior a quince días hábiles.” En el artículo 72 se preceptúa que si en opinión del Presidente del Tribunal o del profesional instructor “el contenido de la denuncia permite establecer la presunción de violación de normas de carácter penal, civil o administrativo, simultáneamente con instrucción del proceso disciplinario, los hechos se pondrán en conocimiento de la autoridad competente.” El artículo 73 añade, de otra parte, que en aquellos eventos en los que el profesional instructor o el profesional acusado lo estimen indispensable o conveniente podrán contar con la asesoría de abogados titulados. El artículo 74 prevé que cuando la naturaleza del asunto lo requiera “el instructor podrá solicitar al Tribunal la ampliación del término señalado para presentar el informe de conclusiones. En tales casos la prórroga que se concede no podrá exceder de quince días hábiles.”/ “ARTICULO 75º. Presentado el informe de conclusiones, el Tribunal en pleno se ocupará de su conocimiento dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de presentación y podrá si lo considera conveniente, solicitar la ampliación del informativo señalando término para los efectos, el cual en ningún caso podrá ser superior a

quince días./ARTICULO 76º. Estudiado y evaluado por el Tribunal el informe de conclusiones se tomará cualquiera de las siguientes decisiones: / Declarar que no existe mérito para formular casos por violación de la Etica Odontológica, en contra del profesional acusado.

Declarar que existe mérito para formular cargos por violación de Etica Odontológica, en caso en el cual, por escrito se le hará saber así al profesional inculpado, señalando claramente los actos que se le imputan y fijando fecha y hora para que el tribunal en pleno lo escuche en diligencias de descargos.

PARAGRAFO: La diligencia de descargos no podrá adelantarse antes de los diez días hábiles ni después de los veinte, contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación en la cual se señalan los cargos, salvo en los casos de fuerza mayor./ARTICULO 77º. Practicada la diligencia de descargos, el Tribunal podrá solicitar la ampliación del informativo, fijando para ello un término no superior a quince días hábiles, o pronunciarse de fondo dentro del mismo término, en sesión distinta a la realizada para escuchar los descargos./PARAGRAFO: En los casos de ampliación del informativo como consecuencia de la diligencia de descargos, la decisión de fondo deberá tomarse dentro de los quince días hábiles siguientes al plazo concedido para la práctica de dicha diligencia./ARTICULO 78º. En lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal."

15 Ver, por ejemplo la sentencia proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A emitida el día 27 de enero de 2005 con ponencia de la Consejera Ana Margarita Olaya Forero.

16 Radicación número: 5382 /Actor: OLGA CELENY BECERRA HERRERA / Demandado: TRIBUNAL SECCIONAL DE ETICA ODONTOLÓGICA DE CALDAS. Con ponencia de la Consejera OLGA INES NAVARRETE BARRERO.

17 La Actora había solicitado "la declaratoria de nulidad del fallo proferido el 28 de marzo de 1996 por el Tribunal Seccional de Etica Odontológica de Caldas mediante el cual, entre otras determinaciones, se dispuso no aceptar los, descargos por ella presentados al Pliego de Cargos que se le formuló el 13 de julio de 1995, y le impuso la "… SANCION DISCIPLINARIA CONSISTENTE EN CENSURA ESCRITA Y PUBLICA, de conformidad con el CAPITULO XIV s De las Sanciones – Artículo 79, literal b, numeral 2 de la Ley 35 del 8 de marzo de 1989 – Código de Etica del Odontólogo Colombiano -, concordante con el artículo 38 del Decreto Reglamentario 491 de febrero 27 de 1990" e, igualmente, de la providencia de 13 de junio de 1996, proferida por dicho Tribunal, mediante la cual se resolvió, en forma adversa, el recurso de reposición interpuesto contra el referido fino. A título de restablecimiento del derecho solicita que se ordene cancelar la sanción que le fue impuesta; fijar en un lugar visible del Tribunal Nacional de Etica Odontológica y de los Tribunales Secciónales de Etica Odontológica de Caldas, Santander, Valle del Cauca, Antioquía y Cundinamarca la sentencia que se profiera en este proceso; comunicar las decisiones proferidas al respecto por el Tribunal y por el Consejo de Estado al Ministerio de Salud, a la Sociedad Odontológica de Caldas y a la Dirección Seccional de Salud de Caldas, y que se le reconozcan los perjuicios morales causados con los actos acusados."

18 Por ejemplo en la sentencia C-818 de 2005 sostuvo esta Corporación:

“Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del ius puniendi, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador”. Véase también las sentencias C-214 de 1994, C-948 de 2002, C-406 de 2004.

19 Sentencia C-818 de 2005.

20 Cfr. sentencia C-818 de 2005.

21 Así por ejemplo en la sentencia C-948 de 2002 sostuvo esta Corporación:

“[E]ntre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial -como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal.”. (Subrayado del texto original).

22 Sentencia C-818 de 2005.

23 Sentencia T-438 de 1992, reiterada en la sentencia C-181 de 2002.

24 Sentencias C-013, C-175 y C-555 de 2001.

25 Sentencia C-555 de 2001.

26 Sentencias T-301de 1996 y T-433 de 1998.

27 En aquella ocasión le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional colombiana realizar el juicio sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 131 numeral 6° literal b) inciso 2° y 132 numeral 6° inciso 3° parte final del Decreto Ley 01 de l.984 (Código Contencioso Administrativo), modificados por el artículo 2° del Decreto 597 de 1988. El demandante sostuvo que las normas acusadas desconocían las garantías constitucionales así como aquellas derivadas del derecho internacional de los derechos humanos (Convención Americana) y, más específicamente, el principio de doble instancia lo que para el asunto al que hacía referencia la normatividad demandada se proyectaba de modo discriminatorio frente los servidores públicos de los niveles operativos y asistenciales pues, de llegarse a dictar un fallo adverso en su contra, sea por desconocimiento de la ley o por error judicial manifiesto, este fallo se tornaba definitivo dado que las normas censuradas con la demanda impedían que la sentencia fuese revisada por una autoridad de superior jerarquía. Los funcionarios del nivel ejecutivo, entretanto, gozaban, a juicio del actor, de una posición económica y para ellos sí quedaba abierta “la oportunidad procesal de buscar la enmienda

de un fallo adverso por vía de apelación, lo cual constitu[ía] una odiosa discriminación en función de la posición económica, que es violatoria de la Constitución y de los instrumentos internacionales ya citados".El Procurador General de la Nación, acogió la argumentación expuesta en la demanda. Admitió que de conformidad con lo previsto en el artículo 31 de la Constitución Nacional el principio de doble instancia no es absoluto y que podía limitarse. Subrayó, sin embargo, que toda restricción debía efectuarse de modo que fuese razonable y no resultara arbitraria ni desproporcionada. Llegó a la conclusión de que las disposiciones acusadas sacrificaban de manera injustificada el derecho a la igualdad pues consignaban una discriminación procesal, esto es, "'una desigualdad que no está provista de una justificación objetiva y razonable' cuyos elementos -la posición económica o status económico dado por el salario- están proscritos tanto por la Carta como por instrumentos internacionales." Luego de pronunciarse en detalle sobre el derecho de igualdad y sobre el principio de doble instancia la Corte compartió los argumentos expuestos en la demanda y convalidados por la Vista Fiscal y resolvió declarar inexequibles los artículos demandados.

28 Comisión Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente (sesiones del 11, 15 y 16 de abril de 1991), como en la Plenaria, en primer y segundo debate (sesiones del 1o., 3, 5, 15 y 28 de junio de 1991)."El principio del debido proceso debe mantenerse como una garantía y no como un principio que debe estar establecido, y aquí se habla del principio de las dos instancias, el cual no puede operar en materia contencioso administrativa. Entonces, si se obliga de que la providencia debe ser o puede ser apelada o consultada, eso elimina las cuantías que deben existir como mecanismos para descongestionar la justicia en el país. En materia contenciosa no existen los jueces sino a nivel de Tribunal Administrativo y hay una segunda instancia ante el Consejo de Estado. Si se mantiene esta norma pues desde luego terminaríamos con la posibilidad de los juicios de única instancia que bien ha podido conservar la manera de descongestionar la justicia (Sesión Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, Junio 3 de 1991)."

29 En concreto, sobre el tema que concentra la atención de la Corte en la presente sentencia dijo la demanda que la norma acusada desconocía lo dispuesto en el artículo 31 superior y privaba a los asociados de que las actuaciones de los jueces pudieran ser corregidas por sus superiores cuando se cometían errores. Lo anterior, insistió la demanda, le otorga a la administración pública ventajas en detrimento de los administrados "respecto a la consulta de que son objeto las sentencias y los autos de liquidación de condenas dictados en procesos de primera instancia, cuando no son apelados por la administración, la cual no se compadece con el espíritu de aquél de asegurar a los integrantes de la comunidad nacional la justicia y la igualdad dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden social justo." Acentuó la demanda que el artículo 31 resultaba vulnerado por el precepto acusado toda vez que el inciso 1º del artículo 184 excede el mandato constitucional pues sólo permitía la consulta que "impongan una obligación a cargo de cualquier entidad pública, cuando no fueren apeladas por ésta. Entonces, mientras el artículo 31 constitucional permite que la generalidad de las sentencias sean consultadas, salvo las excepciones que consagra la ley, el artículo 184 del C.C.A. restringe este derecho a los administrados, con lo cual se rompe la igualdad y se desconoce el acceso a la justicia en igualdad de condiciones." La Corte concluyó que los apartes demandados de la norma acusada se ajustaban a la Constitución por los siguientes motivos: a) Los fundamentos o supuestos de hechos que tuvo el legislador en cuenta para instituir la consulta en los procesos contencioso administrativos

son objetivamente diferentes, porque los intereses públicos involucrados en este tipo de controversias son distintos a los intereses privados que igualmente resultan comprometidos en éstas./b) La defensa del patrimonio de las entidades públicas y las medidas encaminadas a precaver posibles fraudes procesales, colusiones o manejos indebidos en los procesos constituyen razón suficiente para justificar la consulta en favor de dichas entidades./La consulta se convierte en una garantía más que se otorga a las entidades de derecho público para asegurar de la mejor manera posible el valor constitucional que representa el interés general dentro del Estado Social de Derecho, habida cuenta de las consecuencias que pueda entrañar para el patrimonio público una condena adversa que carezca de una fundamentación ajustada al derecho y a la justicia./La consulta se justifica constitucionalmente no sólo con respecto a la sentencia, por las indicadas razones, sino con respecto a los autos de liquidación de condenas en abstracto, porque éstos vienen a fijar o a concretar en guarismos ciertos la condena impuesta en la sentencia./ c) No se limita el acceso a la justicia a los particulares por el hecho de que se consagre la consulta en favor de las entidades públicas, pues aparte de que se garantiza procesalmente dicho acceso, a través de la institución de diferentes medios o instrumentos procesales idóneos, se les da la oportunidad de impugnar las providencias judiciales por medio de los recursos, entre ellos el de apelación./d) No existe por lo tanto un trato desigual que merezca reproche desde el punto de vista constitucional, porque la consulta en la forma como está regulada en la norma acusada, tiene una justificación que no solamente se funda en la diversidad de los intereses en juego, sino en su finalidad, razonabilidad y racionalidad, y en la proporcionalidad de la consecuencia jurídica que conlleva esa diferenciación, con respecto a los fundamentos o supuestos de hecho que sirven de base al trato desigual.

30 “ARTICULO 184 Consulta. Las sentencias y los autos sobre liquidación de condenas en abstracto dictados en primera instancia que impongan una obligación a cargo de cualquier entidad pública, deberán consultarse con el superior, cuando no fueren apeladas por la administración”. / “La consulta se tramitará y decidirá previo un término común de cinco (5) días para que las partes presenten sus alegatos por escrito”./La consulta se entenderá siempre interpuesta a favor de las mencionadas entidades. La providencia sujeta a consulta no quedará ejecutoriada mientras no se surta el mencionado grado.”

31 Consideraron los demandantes que el artículo 61 del Código Disciplinario Único desconocía la garantía del debido proceso (artículo 29 superior) por cuanto toda persona tenía el derecho de impugnar una sentencia condenatoria y esta prohibición también se hacía extensible al derecho disciplinario sancionador.

32 Estimó el demandante que la norma acusada desconocía los artículos 29 y 93 de la Constitución Nacional y el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por cuanto no garantizaba la impugnación de la sentencia condenatoria.

33 “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”. Artículo 39. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. El artículo 131 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: /“Artículo 131. Competencia

de los tribunales administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:/1. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controviertan actos administrativos del orden departamental, distrital o municipal./2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio./3. De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden Departamental, Distrital o Municipal o entre cualesquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción./4. De las acciones sobre pérdida de investidura de los miembros de los Concejos Municipales y Distritales, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del Tribunal. Contra las sentencias que pongan fin a estas controversias sólo procederá el recurso especial de revisión, de conformidad con lo previsto en los artículos 185 y ss. de este Código y la competencia será de la Sección de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado que determine el reglamento de la Corporación./5. De las observaciones que formule el Gobernador del Departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los Acuerdos Municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los Proyectos de Ordenanzas./6. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los Alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad./7. De las objeciones que formulen los Alcaldes a los proyectos de Acuerdos Municipales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior./8. Del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden Nacional o Departamental o del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá./9. De las acciones de nulidad y restablecimiento contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre Reforma Urbana."

34 Ver artículo 8 de la Convención Interamericana y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

35 Artículo 31. CN. "Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único." (subraya fuera de texto).

36 Ver Corte Constitucional. Sentencia C- 040 de 2002 En el mismo sentido ver entre muchas otras las sentencias C-095 de 2003; C-900 de 2003; C-103 de 2005; C-1005 de 2005.

37 Ibíd.

38 La Corporación se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 176 (parcial) y 177 (parcial) de la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal." Le correspondió a la Corte verificar, entre otros asuntos, "si la posibilidad de apelar la sentencia absolutoria en materia penal [desconocía] el principio del non bis in idem." La Corte resolvió declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

40 Ibíd.

41 "ARTICULO 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 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. /Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. /Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso." (Negrillas añadidas) Sentencias C-019 de 1993; 345 de 1993, C-153 de 1995; C-040 de 2002; C-046 de 2006; C-047 de 2006.

42 Salvo las sentencias dictadas en procesos seguidos contra ciertos funcionarios con fuero especial de origen constitucional. Al respecto se pronunció en tiempos recientes la sentencia C-934 de 2006. En aquella ocasión le correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 numerales 5, 6, 7 y 9 de la Ley 906 de 2004 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal". En las consideraciones de la sentencia hizo la Corte un recuento de sus pronunciamientos en la materia y manifestó lo siguiente: "Según la línea jurisprudencial recordada, (i) el juzgamiento de altos funcionarios por la Corte Suprema de Justicia no desconoce el debido proceso, porque obedece a las previsiones establecidas por el legislador en desarrollo de lo estatuido en la propia [Constitución (Corte Constitucional. Sentencias C-142 de 1993; C-561 de 1996; C-411 de 1997)]; y (ii) el Legislador goza de potestad de configuración (a) para definir los cargos de los funcionarios que habrán de ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia (Corte Constitucional. Sentencias C-142 de 1993; C-561 de 1996; C-411 de 1997; C-873 de 2003]; como quiera que el texto constitucional autorizó expresamente al legislador para atribuir funciones a la Corte Suprema de Justicia [Corte Constitucional. Sentencia C-873 de 2003]; (b) para distribuir competencias entre los órganos judiciales (artículo 234, CP) [Corte Constitucional. Sentencia C-561 de 1996]; (c) para establecer si los juicios penales seguidos ante la Corte Suprema de Justicia serán de única o doble instancia, dado que el principio de la doble instancia no tiene un carácter absoluto, y el legislador puede definir excepciones a ese principio [Corte Constitucional. Sentencia C-142 de 1993; C-411 de 1997; y (d) para definir los mecanismos a través de los cuales se pueden corregir eventuales errores judiciales, como quiera que el legislador puede establecer las acciones o recursos disponibles para impugnar decisiones adversas o contrarias a derecho./ Adicionalmente, cabe destacar que el juzgamiento de altos funcionarios por parte de la Corte Suprema de Justicia constituye la máxima garantía del debido proceso visto integralmente por las siguientes razones: (i) porque asegura el adelantamiento de un juicio que corresponde a la jerarquía del funcionario, en razón a la importancia de la institución a la cual éste pertenece, de sus responsabilidades y de la trascendencia de su investidura. Por eso, la propia Carta en el artículo 235 Superior indicó cuáles debían ser los altos funcionarios del Estado que gozarían de este fuero; (ii) porque ese juicio se adelanta ante un órgano plural, con conocimiento especializado en la materia, integrado por profesionales que reúnen los requisitos para ser magistrados del máximo órgano de la jurisdicción ordinaria; y (iii) porque ese juicio se realiza ante el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, quien tiene a su cargo la interpretación de la ley penal y

asegurar el respeto de la misma a través del recurso de casación. A continuación, citó en extenso la sentencia C-040 de 2002. Concluyó que las disposiciones demandadas debían ser declaradas exequibles.

43 “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.” Consultar, entre otras, Corte Constitucional. Sentencias C-153 de 1995; C-040 de 2002; C-046 de 2006; C-047 de 2006; C-474 de 2006.

44 Corte Constitucional. Sentencia C-474 de 2006 con más referencias.

45 Ibíd. Ver también Sentencia Corte Constitucional. Sentencia C-153 de 1995.

46 Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 1993.

47 Ibíd.

48 Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 1996.

49 Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 2002.

50 Diario Oficial. Año CXXVI. N. 39205. 27 de febrero de 1990, p. 6.

51 El artículo 38 determina, por su parte, que la censura escrita y pública “se aplicará mediante la lectura de la decisión en sala plena del Tribunal, y será fijada en lugar visible de los tribunales por diez (10) días hábiles y publicada en la Revista de la Federación Odontológica Colombiana o boletines seccionales. Copia de este acto debe ser enviada al Ministerio de Salud.”

52 En el artículo 39 se prevé, a su turno, que la censura verbal y pública “se dará a conocer al infractor mediante la lectura de la decisión ante la Junta Seccional de la Federación Odontológica Colombiana correspondiente, y la fijación de la misma en lugar visible de la sede de los Tribunales por diez (10) días hábiles y publicada en la Revista de la Federación Odontológica Colombiana o en los boletines seccionales. Copia de este acto debe ser enviada al Ministerio de Salud.”

53 Ver, por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencias C-530 de 2003; C-1087 de 2005; C-393

de 2006.

54 Así, por ejemplo, respecto de la manera como debía interpretarse el principio de tipicidad dijo la Corte Constitucional en sentencia C-393 de 2006: “[n]o sobra destacar, como ya lo ha hecho este Tribunal en innumerables ocasiones, que aun cuando la tipicidad es consustancial al derecho disciplinario, en éste no suele tener el mismo nivel de exigencia y rigurosidad que sí presenta en el campo del derecho penal, siendo entonces más flexible en el campo disciplinario que en el penal. La jurisprudencia ha explicado este fenómeno, señalando que la diferencia proviene de la misma naturaleza de las normas penales y disciplinarias; del tipo de conductas materia de represión; de los bienes jurídicos que en uno y otro caso son objeto de la tutela del Estado; de la propia finalidad de las sanciones a imponer; y muy especialmente, del estilo que impera en el campo del derecho disciplinario, de definir la tipicidad de la conducta a través de conceptos indeterminados que suelen ser complementados con otras normas o criterios razonables.”

55 Consultar, Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 2005 con más referencias.

56 Ibíd.

57 Ibíd.

58 “La sanción consistente en la suspensión en el ejercicio de la odontología es susceptible del recurso de reposición para ante el Tribunal que la impuso, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o del de apelación para ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica dentro del mismo término.” (Negrillas fuera del texto original).

59 En aquella ocasión le correspondió a la Corte Constitucional examinar la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 134 (parcial) de la ley 600 de 2000. Este artículo regula lo referente a los Apoderados Suplentes y establece: El defensor, el apoderado de la parte civil y del tercero civilmente responsable podrán designar suplentes bajo su responsabilidad, y éstos intervendrán en la actuación procesal a partir del momento en que se presente al despacho el escrito que contenga su designación. / El nombramiento de suplente se entiende revocado cuando se designe a otra persona para estos fines. Los apoderados principales y suplentes no pueden actuar de manera simultánea. / Los apoderados principales y suplentes podrán designar como auxiliares a estudiantes de derecho, para conocer y enterarse de la actuación procesal. Estos auxiliares actuarán bajo la responsabilidad de quien los designó y tendrán acceso al expediente, entendiéndose comprometidos a guardar la reserva correspondiente si es el caso. (…)” A la Corte Constitucional colombiana le correspondió verificar si lo determinado en la disposición acusada “referente a la imposibilidad de que los apoderados principales y suplentes no pueden actuar de manera simultánea al interior del proceso penal, vulnera[ba] el derecho de defensa.”

60 Corte Constitucional. Sentencia T-1263 de 2001.

61 Ibíd.

62 “ARTICULO 84º. La sanción consistente en la suspensión en el ejercicio de la odontología es susceptible del recurso de reposición para ante el Tribunal que la impuso, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o del de apelación para ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica dentro del mismo término.”/ARTICULO 85º. La sanción consistente en la suspensión de que trata el literal d. Del artículo 79 sólo podrá ser impuesta por el Tribunal Nacional Ético – Profesional y en su contra son procedentes los recursos de reposición para ante el mismo Tribunal, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la sanción, o el subsidiario de apelación para el Ministerio de Salud, dentro del mismo término.