

Sentencia C-354/22

Referencia: Expediente D-14725

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 35 de 1989, “*Sobre ética del odontólogo colombiano*”.

Demandantes:

Tania Mercado López y Milton José Pereira Blanco.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., doce (12) de octubre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Tania Mercado López y el ciudadano Milton José Pereira Blanco presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 70 a 79 de la Ley 35 de 1989, sobre ética del odontólogo colombiano, por considerar que (i) los artículos 78 y 79 (sanciones) desconocen el principio de legalidad, y (ii) los artículos restantes (70 a 77) el de culpabilidad, ambos contenidos en el derecho al debido proceso constitucional, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.
2. En providencia de 28 de marzo de 2022, la suscrita Magistrada ponente concluyó que la demanda no cumplía con los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, razón por la cual debía inadmitirse.
3. De conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, el auto mencionado concedió un término de tres días para que los demandantes procedieran a corregir su demanda. Los actores subsanaron la demanda oportunamente.
4. A través de Auto de 26 de abril de 2022, se admitió parcialmente la demanda, únicamente respecto a los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989. En la misma providencia se ordenó correr traslado a la Procuradora General de la

Nación, comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como al ministro de Justicia y del Derecho y al Director Nacional de Planeación. Asimismo, se ordenó la fijación en lista y se invitó a participar en este proceso a las siguientes instituciones u organizaciones: (i) facultades de odontología de las universidades El Bosque, Javeriana y Nacional; y (ii) Tribunal Nacional de Ética Odontológica.

5. Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

6. A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas:

“LEY 35 DE 1989

(marzo 8)

Diario Oficial No. 38.733, del 9 de marzo de 1989

Sobre ética del odontólogo colombiano.

ARTÍCULO 79. A juicio del Tribunal Etico Profesional, contra las faltas a la ética odontológica, de acuerdo con su gravedad o con la reincidencia en ellas, proceden las siguientes sanciones:

- a). Amonestación privada.
- b). Censura, que podrá ser:
 - 1.- Escrita, pero privada.
 - 2.- Escrita y pública.
 - 3.- Verbal y pública.
- c). Suspensión en el ejercicio de la odontología hasta por seis meses;
- d). Suspensión en el ejercicio de la odontología hasta por cinco años.
- e) (INEXEQUIBLE)

ARTÍCULO 80. El Tribunal Seccional Etico Profesional es competente para aplicar las sanciones a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 79 de la presente Ley.

Cuando a su juicio haya mérito para aplicar la suspensión de que trata el literal d) del artículo 79 dará traslado, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha del pronunciamiento de fondo al Tribunal Nacional para que decida.”

III. LA DEMANDA

7. Los demandantes solicitan a la Corte declarar inexecutable los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989 porque desconocen el derecho fundamental al debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política.

8. De forma preliminar, advierten tres aspectos que consideran relevantes en el examen de constitucionalidad: (i) la aproximación a una norma preconstitucional exige un juicio de constitucionalidad cuidadoso;¹ (ii) la descripción, la naturaleza y estructura de las normas de ética odontológica que han de cumplir las personas

¹ Al respecto, cita las sentencias C-052 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Cristina Pardo Schlesinger y C-568 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. María Victoria Calle Correa.

profesionales de la odontología para el buen desempeño de su actividad profesional, así como las relacionadas con el proceso disciplinario del odontólogo y las instancias que lo componen, a partir de la Ley 35 de 1989;² y (iii) la garantía del debido proceso en el ámbito del derecho administrativo sancionador a la luz de la jurisprudencia constitucional.³

9. En concreto, consideran que los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989 violan el derecho fundamental al debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad en la sanción. Esto, puesto que las normas transfieren al Tribunal Ético Profesional la potestad de aplicar la sanción sin que se defina de forma precisa una correspondencia entre la falta disciplinaria y la sanción.

10. Destacan que la Corte Constitucional ha reconocido el margen de configuración del Legislador para regular el ejercicio de las profesiones u oficios, lo que incluye, entre otros aspectos, el establecimiento de faltas contra la ética y las sanciones correspondientes.⁴ En concreto, señalan que el principio de legalidad y tipicidad exige que la norma determine las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición. No obstante, en su concepto en ninguna parte de las normas censuradas, se observa: (i) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco, (iii) los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta y la sanción.

11. A juicio de los accionantes los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989 violan el principio de legalidad, pues (i) si bien establecen un listado de sanciones, (ii) no es posible identificar a qué conductas típicas (faltas) corresponde cada sanción, razón por la cual (iii) es el Tribunal de Ética de forma discrecional y no el Congreso de la República quien las establece.

IV. INTERVENCIONES

12. Durante el término de fijación en lista se recibieron cuatro intervenciones. Con diferentes argumentos, el Tribunal Nacional de Ética Odontológica, el Ministerio de Salud y Protección Social (aunque solicita de forma principal la inhibición) y la Universidad Nacional de Colombia solicitan exequibilidad de las normas demandadas. Por su parte el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña pide la exequibilidad, aunque de forma temporal. Finalmente, la Universidad de El Bosque intervino de forma extemporánea.

1. Intervención ciudadana

13. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña solicita a la Corte declarar temporalmente exequible los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989, en el sentido de que carecen de validez constitucional si al finalizar el periodo de la actual

² Sentencia C-213 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³ Sentencias C-213 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-013 de 2001. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez; C-175 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Rodrigo Escobar Gil, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo y C-555 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴ Sentencia C-819 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

legislatura no se han regulado las conductas o faltas que dan lugar a la aplicación de cada una de las sanciones.

14. Adicionalmente, presenta varias citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre los requisitos para que las faltas en materia sancionatoria se ajusten al debido proceso descrito en el artículo 29 de la Constitución.⁵ Dichos requisitos son los siguientes: la existencia de una ley previa a la imposición de la sanción y que esta consagre las faltas disciplinarias, las posibles sanciones a imponer y los criterios y procedimientos para su imposición.

15. En consecuencia, afirma, a partir de los extractos jurisprudenciales expuestos, que las normas acusadas transfieren la potestad legislativa sancionatoria a los “operadores jurídicos respectivos”. Lo que a su juicio implica que estos serían los encargados de definir las conductas sancionables, y, en consecuencia, considera que las normas cuestionadas deben declararse exequibles temporalmente, ya que su inexecutableidad inmediata sería más perjudicial que su permanencia en el ordenamiento jurídico. Solicita que se inste el Congreso para que legisle la materia en la primera legislatura del nuevo cuatrienio, y que se declare que en caso de superarse dicho lapso las normas demandadas perderán validez constitucional.

2. Tribunal Nacional de Ética Odontológica

16. El Tribunal de Ética Odontológica solicita declarar la exequibilidad de las normas acusadas. En primer lugar, advierte que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la labor del Tribunal,⁶ así como sobre el rol de los tribunales de ética en la aplicación del derecho administrativo sancionatorio.⁷

17. En segundo lugar, afirma que la Ley 35 de 1989 precisa, entre otras, las conductas reprochables (artículos 2 al 54), el procedimiento para determinar la responsabilidad del procesado (Arts. 70 al 77) y las sanciones procedentes, así como los criterios para su imposición (Art. 79). A partir de lo anterior, concluye “que los profesionales sujetos a este código de ética conocen previamente las normas que rigen su profesión (tanto así que por eso el mismo código -art. 57- establece la obligación de la enseñanza de la ética en las facultades de odontología), de manera que para los odontólogos no queda ninguna duda de cuáles son i) las conductas reprochables por incumplimiento de los deberes expresamente establecidos allí, ii) los principios que rigen la profesión y en cuya afectación sustancial se basa la responsabilidad, iii) las reglas del juego del proceso disciplinario ético-profesional, iv) las autoridades competentes, v) las sanciones que dicho incumplimiento puede acarrearles (sic) y vi) los criterios o

⁵ Las sentencias expuestas en su escrito son: T-500 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-259 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-428 de 1997. MM.PP. José Gregorio Hernández, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶ Sentencia C-213 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Sentencias C-703 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

pautas a los cuales están sometidos los tribunales de ética para definir en el caso concreto la sanción correspondiente.”

18. Igualmente, expone la jurisprudencia constitucional que avala la existencia de tipos penales en blanco en materia disciplinaria, pues en dichos trámites se admite cierta flexibilidad en ese sentido.⁸

19. En tercer lugar, señala que de un análisis sistemático de la Ley 35 de 1989 es posible establecer que los operadores cuentan con herramientas para dosificar la sanción y aplicarla de forma progresiva. Al respecto, precisa que las sanciones están enunciadas en la Ley 35 de 1989 y que cada una de ellas se encuentra detallada en el Decreto 491 de 1990. Además, advierte que el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 y los artículos 41 y 42 del Decreto 491 de 1990 enuncian criterios para la determinación de la sanción a imponer de acuerdo con la gravedad o la reincidencia en las faltas.

20. Adicionalmente, expone que el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) define los criterios de graduación de las sanciones. En su concepto, dicho Código es aplicable a los procesos disciplinarios de los odontólogos en virtud de su artículo 47, al disponer que en aquello no previsto por las leyes que regulan los procedimientos administrativos especiales de carácter sancionatorio estos se sujetarán a las disposiciones de la parte primera del Código.

21. Finalmente, aclara que el artículo 78 de la Ley 35 de 1989, que contiene una cláusula de remisión al Código de Procedimiento Penal, fue objeto de derogatoria tácita. Agrega que esta interpretación fue expuesta por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.⁹

3. Ministerio de Salud y Protección Social

22. El Ministerio de Salud y Protección Social, solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre los cargos propuestos contra los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989. En su concepto, la demanda carece de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para habilitar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte. En concreto, señala, de una parte, que en ningún apartado de la demanda se hace alusión a razones que desvirtúen la constitucionalidad del artículo 80 de la Ley 35 de 1989, y de otra, que el cargo formulado respecto del artículo 79 no es claro, pues a pesar de presentar jurisprudencia relevante, la acusación formulada con la que los accionantes pretenden controvertir la constitucionalidad de la norma resulta poco comprensible y de difícil entendimiento.

23. En subsidio, el representante del Ministerio solicita declarar la exequibilidad de las normas censuradas. Luego de exponer las generalidades que garantizan el debido proceso en el derecho disciplinario, considera que se cumplen los principios

⁸ Sentencias C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-393 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 15 de noviembre de 2016, Rad. No. 11001-03-06-000-2015-00169-00 (11001-03-06-000-2016-00136-00) (2272-2309 AD), CP. Germán Alberto Bula Escobar.

de legalidad y tipicidad en la Ley 35 de 1989 por lo que existe certidumbre de las sanciones a imponer cuando se cometen las faltas éticas. En esa línea, expone una cita de la Sentencia C-064 de 2021 que explica en qué consisten el principio de legalidad, la reserva de ley, la tipicidad y la exigencia de precisión. Luego, realiza un análisis de dichos requisitos de cara a las normas demandadas, y concluye que no atentan contra el principio de legalidad ni tipicidad. Afirma que el artículo 79 sí señala cuáles son las conductas sancionables y que la jurisprudencia constitucional admite los tipos penales en blanco en materia disciplinaria. También dice que, a partir de la autonomía de los profesionales de la salud reconocida por la Ley Estatutaria de Salud y la Sentencia C-064 de 2021, el alto grado de discrecionalidad otorgado a los tribunales en materia sancionatoria es constitucional.

4. Universidad Nacional de Colombia

24. La facultad de Odontología de la Universidad Nacional de Colombia pide que las normas demandadas sean declaradas exequibles.¹⁰ A su juicio, no se desconocen los principios de tipicidad y legalidad con una interpretación sistemática del Código de Ética del Odontólogo.

25. En cuanto a la posible vulneración del artículo 29, señala que la Ley 35 de 1989 se ajusta a los principios de tipicidad y culpabilidad como manifestaciones del debido proceso. Afirma que el gremio de la odontología ha desarrollado nociones que precisan cuáles son los comportamientos antiéticos en ejercicio de dicha profesión y que el Tribunal de ética ha acogido dichas nociones. Destaca que la Ley 35 contiene una tipicidad en términos “*ético-odontológicos*” que debe estar en “*concordancia sistemática*” con los principios generales de derecho penal y disciplinario, sin que esto implique que aquellas normas deban tener el mismo tratamiento “*procedimental y de interpretación*” que dichas ramas del derecho.

5. Intervención extemporánea

26. El 31 de mayo de 2022, se recibió intervención extemporánea de la Universidad de El Bosque.¹¹

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

27. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 278-5 de la Constitución Política, la Procuradora General de la Nación, mediante concepto del 16 de junio de 2022, solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda presentada contra los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989.

28. El Ministerio Público destaca la ausencia de certeza. Esto, por cuanto los demandantes hacen una lectura incompleta y asistémica de las normas acusadas. Además, considera que la demanda carece de suficiencia, ya que hay una lectura

¹⁰ Suscrita por el decano de la Facultad Dairo Javier Marín Zuluaga.

¹¹ Suscrita por Orlando Manrique Jiménez, abogado de la Oficina Jurídica.

parcializada de las normas que impide generar dudas sobre la constitucionalidad de los artículos censurados.

29. La Procuraduría observa que las normas demandadas sí listan criterios para la imposición de sanciones disciplinarias al odontólogo, como la gravedad de las faltas o la reincidencia en ellas. Además, señala que, incluso si los criterios enunciados en la Ley 35 de 1989 fueran insuficientes, el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) enuncia criterios adicionales para la determinación de la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones en materia administrativa. Al respecto, destaca que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado explicó que dicha norma, precisamente, permite suplir los vacíos de la Ley 35 de 1989.¹²

30. Del mismo modo, señala que el Decreto 491 de 1990, que reglamenta la mencionada ley, en sus artículos 41 y 42 también dispone criterios para la determinación de la sanción.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

31. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra leyes como la acusada parcialmente en esta ocasión.

2. Cuestión previa. Estudio de la aptitud de la demanda

32. Para la Corte es preciso definir la aptitud del cargo por desconocimiento del artículo 29 de la Constitución Política. Lo anterior, teniendo en cuenta que esta Corte ya ha señalado que la etapa de admisión “*no compromete ni limita la competencia de la Sala Plena de la Corte, para analizar la aptitud de la demanda, al conocer el proceso.*”¹³ y que en esta ocasión el Ministerio de Salud y Protección Social y la Procuraduría General de la Nación solicitaron la emisión de un fallo inhibitorio. En consecuencia, procederá previamente a exponer los parámetros bajo los cuales se examinará la aptitud de la demanda y a determinar el alcance de las normas acusadas.

2.1. Parámetros de análisis para los cargos de constitucionalidad

33. De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad debe contener tres elementos esenciales: (i) referir con precisión el objeto demandado, (ii) el concepto de la violación y (iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (Art. 241 de la CP y Art. 2 del Decreto 2067 de 1991). A su vez, respecto del *concepto de la violación* se ha

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 15 de noviembre de 2016, Rad. No. 11001-03-06-000-2015-00169-00 (11001-03-06-000-2016-00136-00) (2272-2309 AD), CP. Germán Alberto Bula Escobar.

¹³ Sentencia C-493 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. AV. Antonio José Lizarazo. AV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos.

establecido que los cargos deben cumplir con tres parámetros básicos: (i) el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (Art. 2, num. 2 del Decreto 2067 de 1991); (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas; y (iii) la presentación de las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. Vinculado a lo anterior, ha determinado que las razones expuestas para sustentar cabalmente la censura constitucional deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

34. La *claridad* hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos.

35. Conforme la exigencia de la *certeza*, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

36. La *especificidad* de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible.

37. Es necesario que los cargos sean también *pertinentes* y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. El cargo tampoco es *pertinente* si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

38. Por último, la *suficiencia* implica que el razonamiento jurídico contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador.¹⁴

39. Los anteriores requisitos deben ser verificados por el magistrado sustanciador al admitir la demanda. Sin embargo, este análisis inicial tiene un carácter provisional debido a que carece de la exigencia y el rigor deliberativos “*de aquél que debe realizarse al momento de entrar a decidir sobre la exequibilidad de los enunciados o de los contenidos normativos acusados.*”¹⁵ Por esa razón, la

¹⁴ Estos criterios fueron recogidos de la jurisprudencia desde la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y han sido utilizados de manera reiterada, uniforme y pacífica por la Corte Constitucional. Para un recuento enunciativo ver, entre otras, la Sentencia C-105 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera), nota al pie N° 26.

¹⁵ Sentencias C-781 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araujo Rentería. SV. Catalina Botero Marino (e) y C-559 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alejandro Linares Cantillo.

Corte ha señalado que la superación de la fase de admisión no impide que la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos. Ello, en tanto la admisión de la demanda “*responde a una valoración apenas sumaria de la acción que no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte*”¹⁶ a efectos de decidir los asuntos puestos a su consideración en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

40. De modo que, es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad satisfaga las mencionadas exigencias mínimas, para que pueda ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no poseerá aptitud sustantiva y la Corte deberá declararse inhibida para fallar.

2.2. Alcance de los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989

41. La Ley 35 de 1989 se titula “sobre la ética del odontólogo colombiano” y está compuesta por 90 artículos, que se dividen en los siguientes 14 capítulos: (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, y (xiv) De las Sanciones.

42. Los artículos demandados hacen parte del último capítulo. El artículo 79 dispone que a juicio del Tribunal Ético Profesional contra las faltas a la ética odontológica, según la gravedad o reincidencia en ellas, proceden distintas sanciones. A continuación, enumera cuatro tipos de sanciones: a) amonestación privada, b) censura (en las modalidades escrita y privada, escrita y pública y verbal y pública), c) suspensión del ejercicio de la odontología hasta por seis meses y d) suspensión del ejercicio de la odontología hasta por cinco años.

43. Por su parte, el artículo 80 de la Ley 35 de 1989 dispone la competencia del Tribunal Seccional Ético Profesional para aplicar las sanciones contenidas en los literales a), b) y c) del artículo 79. Por el contrario, si lo que se pretende es aplicar la sanción contenida en el literal d) del artículo 79 corresponde dar traslado dentro los 15 días hábiles siguientes a la adopción de la decisión de fondo, al Tribunal Nacional para que decida.

44. De modo, que los artículos demandados hacen parte del estatuto de ética del odontólogo, específicamente, pertenecen al capítulo de sanciones. Mientras el artículo 79 enlista las sanciones que son aplicables ante faltas contra la ética odontológica, el artículo 80 define la competencia del Tribunal Nacional y de los tribunales seccionales para aplicarlas.

¹⁶ Sentencias C-281 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo y C-189 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

2.3. Ineptitud de la demanda frente al cargo propuesto contra el artículo 80 de la Ley 35 de 1989. Aptitud de la demanda frente al artículo 79 de la Ley 35 de 1989 por el cargo de violación al debido proceso

45. La Sala Plena considera que el cargo propuesto contra el artículo 80 de la Ley 35 de 1989 es inepto. En contraste, advierte que el cargo planteado contra el artículo 79 es apto para un pronunciamiento de fondo por el alegado desconocimiento del artículo 29 de la Constitución Política.

46. De forma general, el Ministerio Público solicitó la ineptitud de los cargos por incumplimiento del requisito de certeza debido a la lectura parcial e incompleta de las normas demandadas. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social resaltó la falta de alusión al artículo 80 en la demanda lo que en su concepto inhabilita el pronunciamiento de esta Corte.

47. La Sala evidencia que efectivamente, la censura constitucional presentada en la demanda se circunscribe al contenido del artículo 79 de la Ley 35 de 1989. La alusión al artículo 80 es genérica, la demanda no cuestiona la competencia atribuida a los tribunales seccionales y Nacional para aplicar las sanciones descritas en la norma precedente sino la correspondencia entre sanciones y las faltas cometidas.

48. La demanda confunde la finalidad del artículo 80 de la Ley 35 de 1989, pues mientras la norma, como se mencionó, define las competencias de cada tribunal para aplicar las sanciones, lo que se cuestiona por inconstitucional en esta ocasión es que dicha potestad punitiva no defina con precisión qué conducta amerita determinada sanción, pero de manera alguna censura la competencia que de forma autónoma otorga a los tribunales seccionales y al Tribunal Nacional. Por consiguiente, encuentra la Corte que el cargo propuesto contra el artículo 80 de la Ley 35 de 1989 no cumple con el requisito de claridad ni de certeza, no hay una acusación comprensible ni esta recae sobre el contenido de la disposición censurada.

49. Tampoco cumple con el requisito de especificidad. En la demanda no se enuncian razones para sustentar el desconocimiento del artículo 29 superior y la ausencia de argumentos no permite calificar en qué sentido el texto acusado infringe la Constitución Política.

50. En cuanto al cargo propuesto por desconocimiento del principio de legalidad en la sanción, derivado de lo previsto en el artículo 79 de la Ley 35 de 1989, la Corte lo considera apto. De acuerdo con los demandantes, las normas transfieren al Tribunal de Ética Profesional la potestad de aplicar la sanción sin que se defina de forma precisa una correspondencia entre la falta disciplinaria y la sanción.

51. La Sala concluye que el cargo es claro pues es comprensible la violación constitucional atribuida a la norma demandada.

52. Es cierto, en tanto deriva un contenido normativo específico pues señala que la norma describe las faltas a la ética odontológica pero no define qué falta amerita determinada sanción.

53. No obstante, las objeciones de certeza planteadas por algunos intervinientes y el Ministerio Público, refieren que el artículo demandado contiene al menos dos indicadores que la demanda ignora y que sirven de criterios orientadores para la imposición de las sanciones, a saber, la gravedad o la reincidencia. A su turno, señalan que existen normas que aunque remitían al Código de Procedimiento Penal fueron derogadas y ante los vacíos normativos aplican los artículos 47 y 50 del CPACA, así como las definiciones contenidas en el Decreto 491 de 1990 compilado en el Decreto 780 de 2016.

54. Estas controversias, a juicio de la Sala no pueden ser resueltas mediante una sentencia inhibitoria que dé cuenta de la falta de interpretación integral de la norma examinada sino que ameritan un pronunciamiento de fondo que defina, de una parte, si el alcance del artículo cuestionado genera una indeterminación que conduce al desconocimiento del artículo 29 constitucional, y de otra, si existen normas complementarias, derogadas o vigentes, que evitarían el vacío interpretativo que conduce a la inconstitucionalidad alegada.

55. La Corte, concluye que el cargo es específico en tanto de forma puntual censura la falta de legalidad del artículo demandado, por violación del artículo 29 de la Constitución Política, ante la falta de definición de la conducta a la cual se aplica determinada sanción.

56. Igualmente, el cargo es pertinente porque la demanda esgrime razones de índole constitucional para sustentar la inconstitucionalidad del artículo 79 de la Ley 35 de 1989, al establecer las garantías propias del proceso disciplinario que a su juicio la norma desconoce.

57. Finalmente, el cargo es suficiente para crear una duda de constitucionalidad sobre la compatibilidad del artículo 79 de la Ley 35 de 1989 con el artículo 29 de la Constitución Política.

58. En conclusión, la Sala Plena se pronunciará de fondo únicamente respecto del cargo por violación al derecho al debido proceso presentado contra artículo 79 de la Ley 35 de 1989.

4. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

59. Los demandantes solicitan que se declare inexecutable el artículo 79 de la Ley 35 de 1989, porque viola el principio de legalidad de la sanción derivado del artículo 29 de la Constitución Política. Esto, teniendo en cuenta que no se estipula cuál sanción debe ser aplicable a cada una de las faltas cometidas contra la ética odontológica.

60. En relación con el cargo admitido por desconocimiento del debido proceso, sostienen que (i) si bien establecen un listado de sanciones, (ii) no es posible identificar a qué conductas típicas (faltas) corresponde cada sanción, razón por la

cual (iii) es el Tribunal de Ética de forma discrecional y no el Congreso de la República quien las establece.

61. Por su parte, los intervinientes Harold Sua Montaña, el Tribunal de Ética Odontológica, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Universidad Nacional de Colombia coinciden en la exequibilidad de la norma acusada dado que existen criterios tanto en el artículo demandado como en normas externas que guían la aplicación de las sanciones.

62. Corresponde a la Corte definir: ¿el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 que dispone que a juicio del Tribunal Ético Profesional contra las faltas a la ética odontológica, según la gravedad o reincidencia, proceden cuatro tipos de sanciones a) amonestación privada, b) censura (en las modalidades escrita y privada, escrita y pública y verbal y pública), c) suspensión del ejercicio de la odontología hasta por seis meses y d) suspensión del ejercicio de la odontología hasta por cinco años sanciones, desconoce el derecho al debido proceso, específicamente el principio de legalidad, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política?

63. Para resolver el interrogante propuesto, la Corte: (i) presentará el alcance de la garantía del debido proceso en el derecho sancionador disciplinario y sus diferencias con el derecho penal; (ii) reiterará su jurisprudencia sobre los procesos disciplinarios profesionales; (iii) referirá brevemente los pronunciamientos previos sobre el proceso ético-odontológico y (iv) realizará el examen de constitucionalidad del artículo demandado.

5. Alcance de la garantía del debido proceso en el derecho sancionador disciplinario y sus diferencias con el derecho penal. Reiteración de jurisprudencia

64. La Corte Constitucional ha reconocido que en nuestro ordenamiento jurídico, el Estado puede ejercer el derecho sancionador desde diferentes ámbitos, entre los cuales se destacan el derecho penal y el derecho disciplinario.¹⁷ El primero, busca “*la protección de valores esenciales de la sociedad*”,¹⁸ así como “*proteger el orden social colectivo con una finalidad retributiva y, eventualmente, correctiva o resocializadora frente a quien delinquiero.*”¹⁹

65. El segundo, el derecho disciplinario “*tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.*”²⁰

¹⁷ Sentencias C-213 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-406 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; y C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Otras ramas del derecho sancionador son el correctivo, el fiscal y el contravencional.

¹⁸ Sentencias C-365 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-636 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo; y C-647 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

¹⁹ Sentencia C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

²⁰ Sentencia C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En sentido similar, en la Sentencia C-392 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera) se afirma “*La finalidad general del derecho disciplinario está dada por la salvaguarda de la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores del Estado. Así mismo, por la garantía de la buena marcha y buen nombre de la administración pública y la obligación de asegurar a los gobernados que las funciones oficiales sean ejercidas en beneficio de la comunidad (Art. 2º de la CP). En consecuencia, desde el punto*

66. Como se mencionó, las finalidades del derecho penal y del derecho disciplinario son diferentes. Por tal razón, actualmente se entiende que el proceso penal exige mayores garantías que las del proceso disciplinario.²¹ Sin embargo, en el proceso disciplinario igual existen garantías mínimas que provienen del derecho penal y que son principalmente las relativas al cumplimiento de los principios de legalidad, reserva de ley y tipicidad.²²

67. El *principio de legalidad* busca que la persona investigada en materia disciplinaria conozca cuáles son las conductas reprochables y las sanciones imponibles ante la eventual realización de las faltas. Igualmente, exige que el proceso se lleve a cabo de acuerdo con las normas establecidas previamente a la comisión de la conducta.²³ La *reserva de ley* reivindica que las conductas reprochables, las sanciones y el procedimiento mediante el cual estas se pueden imponer se encuentren descritas en una norma de rango legal.²⁴ Finalmente, la *tipicidad* exige que en la norma debe “*describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las infracciones.*”²⁵

68. Ahora bien, por la naturaleza del cargo, la Sala considera necesario realizar algunas precisiones frente al último principio mencionado pues sobre este la jurisprudencia constitucional ha establecido algunas diferencias relevantes con respecto a la tipicidad del derecho penal.

69. Pues bien, este Tribunal ha señalado dos diferencias principales entre la tipicidad penal y la disciplinaria: “(i) la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias y concretamente la posibilidad de establecer tipos disciplinarios en blanco y (ii) la amplitud que goza la autoridad disciplinaria para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios.”²⁶ En cuanto a la primera diferencia, en Sentencia C-392 de 2019 se explicó que los tipos en blanco son descripciones incompletas de conductas sancionables que se complementan por otras normas a las cuales remiten, a través de interpretación sistemática. Su justificación se encuentra en que el establecimiento de una lista taxativa de comportamientos sancionables obstaculizaría el adecuado ejercicio de la función disciplinaria. Sobre la segunda diferencia, también se señaló que, derivado del

de vista interno, persigue el cumplimiento de los deberes a cargo de los servidores públicos y desde el punto de vista externo, tiene el propósito de que se alcancen los fines del Estado y los principios de la función pública.”

²¹ Al respecto se puede revisar, entre otras, la Sentencia C-536 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²² Sentencias C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Otros principios que también han sido mencionados en dichas decisiones son los siguientes: publicidad; derecho de defensa, específicamente el derecho a contradecir y controvertir las pruebas; la doble instancia; la presunción de inocencia; imparcialidad; la prohibición de procesar dos veces a una persona por los mismos hechos (“*non bis in ídem*”); cosa juzgada y prohibición de la no reforma en peor (“*no reformatio in pejus*”).

²³ Sentencias C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁴ El principio de reserva de ley se encuentra en el artículo 29 constitucional y consiste en la obligación estatal de someter algunos temas específicos a la ley. Al respecto, ver: Corte Constitucional. Sentencia C-1076 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁵ Sentencia C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁶ Sentencia C-392 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-1039 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-507 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

carácter abierto de las faltas en materia disciplinaria, la autoridad sancionadora “*dispone de un mayor margen para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas, al emprender la interpretación sistemática, en aras de identificar de manera completa el contenido de los tipos en blanco y, así mismo, al llevar a cabo el razonamiento orientado a hacer determinable un concepto jurídico indeterminado, con base en los referentes objetivos a disposición.*”

70. De modo que la configuración de las faltas disciplinarias se estructura bajo el incumplimiento de deberes funcionales. La justificación de esta clase de técnica legislativa reside en que, de exigirse una descripción detallada en la ley disciplinaria de todos los comportamientos susceptibles de sanción, ello conduciría en la práctica a tener que transcribir todo el catálogo de deberes, mandatos y prohibiciones que se imponen a los servidores públicos en las distintas normas.²⁷

71. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha advertido que la configuración de faltas disciplinarias se estructura bajo el incumplimiento de deberes funcionales de los servidores públicos, en los siguientes términos: “*las conductas que pertenecen al ámbito del derecho disciplinario, en general, son aquellas que comportan quebrantamiento del deber funcional por parte del servidor público. En cuanto al contenido del deber funcional, la jurisprudencia ha señalado que se encuentra integrado por (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones. El incumplimiento al deber funcional, es lo que configura la ilicitud sustancial que circunscribe la libertad configurativa del legislador, al momento de definir las faltas disciplinarias.*”²⁸

72. De otra parte, también ha puesto de presente las condiciones generales del debido proceso que deben ser garantizadas en el proceso disciplinario:

1. La descripción de los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada.
2. Las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco.
3. Los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta.
4. Las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición.
5. Los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso.²⁹

²⁷ Sentencia C-392 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁸ C-452 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-819 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araujo Rentería. AV. Rodrigo Escobar Gil.

²⁹ Estas características fueron explicadas en las Sentencias C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Igualmente, estas se han acogido a partir de múltiples pronunciamientos sobre el derecho disciplinario, como los siguientes: C-921 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería, y C-507 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis, que desarrollan la reserva legal y tipicidad en derecho disciplinario; C-475 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, sobre el contenido del principio de legalidad en materia disciplinaria; y la T-1039 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, sobre flexibilidad de la tipicidad en derecho disciplinario.

73. En resumen, la Sala advierte que al margen de las diferencias que puedan existir entre el proceso penal y el disciplinario, este último debe respetar el debido proceso descrito en el artículo 29 de la Constitución, concordante con el alcance de este derecho en los dos principales instrumentos internacionales de derechos humanos.³⁰ Si bien las garantías del debido proceso no tienen el mismo rigor de los procesos penales, la jurisprudencia ha establecido unas condiciones generales para los procesos administrativos sancionatorios, en particular, ha avalado la estructuración de la falta disciplinaria partir del incumplimiento de un deber funcional, así como la regulación legal de las sanciones y unas pautas mínimas que permiten su imposición.

6. Los procesos disciplinarios profesionales. Reiteración de jurisprudencia

74. Expuesto lo anterior, considera la Sala que es relevante profundizar en la naturaleza de los procesos disciplinarios profesionales. Como ha establecido la jurisprudencia constitucional, este tipo de procesos busca “*complementar la potestad de mando ejercida por la Administración*”³¹ con el fin de asegurar que las profesiones (1) se lleven a cabo de acuerdo con los valores propios de la disciplina³² y (2) “*en consonancia con los principios que regulan las actuaciones administrativas*”³³, pero en el marco de su autonomía científica y profesional”.³⁴ Esta doble finalidad se debe principalmente a que la práctica de cualquier oficio o disciplina, según la Corte Constitucional, conlleva responsabilidades frente a la comunidad y el Estado.³⁵ Tanto así que a este le corresponde “*expedir y aplicar estatutos de control bajo los parámetros previstos.*”³⁶

75. Así, es claro que las profesiones, en especial algunas como la medicina o la odontología, “*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.*”³⁷ Por lo anterior, el artículo 26 de la Constitución Política faculta al Legislador para regular las profesiones con diferentes propósitos, entre los cuales se encuentra el de fijar los deberes y prohibiciones con el fin de que se ajusten a “*unos mínimos éticos y concuerde con el ambiente axiológico fijado por la Constitución de 1991.*”³⁸ Igualmente, el mencionado artículo 26 permite que las profesiones legalmente reconocidas puedan organizarse en colegios a los cuales la ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.³⁹

³⁰ Esto, teniendo en cuenta que con la imposición de sanciones se afectan los derechos fundamentales de los ciudadanos les son aplicables las garantías del debido proceso descritas en el artículo 29 de la Constitución Política. Lo que también ha sido explicado desde la jurisprudencia constitucional a partir de lo prescrito por el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, normas que consagran las garantías judiciales aplicables a procesos de cualquier tipo, incluyendo el administrativo sancionatorio.

³¹ Sentencia C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³² Sentencias C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y C-259 de 1995. MP. Hernando Herrera Vergara.

³³ Sentencia C-708 de 1999. M.P. Álvaro Tafur-Galvis.

³⁴ Sentencia C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁵ Sentencia C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁶ Sentencias C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-579 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁷ Sentencia C-213 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ “ARTÍCULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y

76. Estos colegios “*son instituciones de origen privado a las cuales el legislador puede asignar funciones públicas, entre ellas la de conocer de procesos ético-profesionales.*”⁴⁰ Con tal objetivo se han creado tribunales o consejos de ética de profesiones como la ingeniería,⁴¹ la enfermería,⁴² la medicina⁴³ o, en el caso que interesa a este trámite, la odontología.⁴⁴ Como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, se trata de una función administrativa de carácter disciplinario que, debe respetar los principios propios del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución.⁴⁵ En ese orden de ideas, además del artículo 26 de la Constitución, la Corte ha precisado que dichos tribunales encuentran fundamento en los artículos 123 y 210 superiores, en los que se faculta a los particulares para ejercer funciones públicas.⁴⁶

7. Pronunciamientos previos sobre el proceso disciplinario ético-odontológico

77. Como se expuso las profesiones no son actividades meramente particulares y, en especial disciplinas como la odontología, tienen una finalidad pública. En el caso de la odontología, al ser parte del área de la salud, tiene una función social orientada a la aplicación de “*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.*”⁴⁷ Por tal razón, se trata de profesionales que “*deben sujetarse a ciertos deberes u obligaciones fijadas de acuerdo con los fines y objetivos propios de la profesión.*”⁴⁸ Por tanto, se le ha encargado al Tribunal Nacional de Ética Odontológica y a los Tribunales Ético Profesionales de la Odontología la tarea de llevar a cabo el proceso disciplinario ético-odontológico.

78. La Corte se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la Ley 35 de 1989. Al respecto, la Sala destaca que sus normas principalmente han sido cuestionadas debido a que esta ley fue proferida con anterioridad a la Constitución de 1991. A continuación, se resumen los principales aspectos de dichas decisiones.

oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. // La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.”

⁴⁰ Sentencia C-620 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴¹ La Ley 842 de 2003 es el Código de Ética de la Ingeniería y Profesionales Afines. En el título V se desarrolla el régimen disciplinario y desde el artículo 60 se explica el procedimiento disciplinario, encargando al Consejo Seccional o Regional del Consejo Profesional de Ingeniería como autoridad competente para tramitarlo.

⁴² La Ley 911 de 2004 desarrolla el régimen disciplinario de la enfermería. El artículo 39 asigna al Tribunal Nacional Ético de Enfermería y a los tribunales departamentales éticos de enfermería la competencia para tramitar los procesos disciplinarios ético profesionales de los profesionales de la enfermería.

⁴³ La Ley 23 de 1981 regula la actividad médica en Colombia. El artículo 63 asigna al Tribunal Nacional de Ética Médica la competencia “*para conocer de los procesos disciplinarios ético-profesionales que se presenten por razón del ejercicio de la medicina en Colombia.*”

⁴⁴ La Ley 35 de 1989 es el Código de Ética de los Odontólogos. En su artículo 59 asigna al Tribunal Nacional de Ética Odontológica la competencia “*para conocer de los procesos disciplinarios Ético Profesionales que se presenten por razón del ejercicio de la odontología en Colombia.*”

⁴⁵ Sentencia C-620 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁶ Sentencias C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-620 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-213 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y C-259 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁴⁷ Ley 35 de 1989, artículo 1º, literal i.

⁴⁸ Sentencia C-064 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

79. En la Sentencia C-355 de 1994,⁴⁹ la Corte estudió una demanda en contra de unos apartes de los artículos 50⁵⁰ y 51⁵¹ de la Ley 35 de 1989. Estas normas impedían que los odontólogos utilizaran medios publicitarios o propaganda para atraer clientes, por lo que la demandante argumentó que atentaban contra los derechos al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad. La Corte Constitucional consideró que dichas normas imposibilitaban que los odontólogos pudieran “*dar a conocer, a través de una publicidad legítima, ciertos aspectos relevantes para su ejercicio profesional, en un plano de igualdad con los demás profesionales.*” Este tribunal le dio la razón a la demandante y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de todo el artículo 50 y de los apartes cuestionados del artículo 51.

80. Posteriormente, en la Sentencia C-537 de 2005⁵² la Corte analizó una demanda contra algunos apartados de los artículos 1º (literales e⁵³, f⁵⁴ y g⁵⁵), 18⁵⁶, 30,⁵⁷ 34,⁵⁸ 49⁵⁹ y 55⁶⁰ de la Ley 35 de 1989. Los temas principales que discutía la demanda eran los siguientes: la *conducta pública y privada de los odontólogos, el concepto abstracto de “moral” o “contra la moral”,* la fijación de honorarios, la conducta a seguir en la atención de un paciente gravemente enfermo, la forma de hacer conocer sus destrezas profesionales y el derecho a la libertad de expresión.

⁴⁹ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵⁰ En esta y en las siguientes notas al pie se subrayará el aparte demandado. En caso de que se haya demandado toda la norma, su subrayará toda en su integridad: “ARTÍCULO 50. Es contrario a la ética servirse de medios publicitarios para atraer pacientes o aparecer superior a los demás colegas. Solo será permitido al odontólogo comentar o informar sobre temas profesionales si lo hace en publicaciones o conferencias científicas.”

⁵¹ “ARTÍCULO 51. La formación decorosa de clientela debe cimentarse en la capacidad profesional y en la honorabilidad. // La propaganda se manifiesta en contra del odontólogo que la emplea y disminuye el aprecio público hacia la profesión. Este tiene la obligación de elevar su reputación, gracias a su cumplimiento, juicio y capacidades y todo ello solo por medio del servicio prestado a sus pacientes y a la sociedad. El uso de propaganda de cualquier clase que ella sea, es incompatible con este precepto.”

⁵² M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁵³ “e) Debido a la función social que implica el ejercicio de su profesión, el odontólogo está obligado a mantener una conducta pública y privada ceñida a los más elevados preceptos de la moral universal.”

⁵⁴ “f) Es deber del odontólogo colaborar en la preparación de futuras generaciones en instituciones docentes aprobadas por el Estado, estimulando el amor a la ciencia y a la profesión, difundiendo sin restricciones el resultado de sus experiencias y apoyando a los que se inicien en su carrera. // En caso de que sea llamado a dirigir instituciones para la enseñanza de la odontología o a regentar cátedra en las mismas, se someterá a las normas legales o reglamentarias sobre la materia así como a los dictados de la ciencia, a los principios pedagógicos y a la ética profesional.”

⁵⁵ “g) La vinculación del odontólogo a las actividades docentes implica una responsabilidad mayor ante la sociedad y la profesión. La observancia meticulosa de los principios éticos que rigen su vida privada y profesional y sus relaciones con otros odontólogos, profesores y estudiantes deben servir de modelo y estímulo a las nuevas promociones universitarias.”

⁵⁶ “Artículo 18. El odontólogo no podrá atender ningún paciente que por su estado de salud, peligre su vida, salvo previa autorización escrita de sus familiares y/o el médico tratante.”

⁵⁷ “Artículo 30. El odontólogo no fijará honorarios que establezcan competencia con sus colegas, ni aceptará o dará comisiones por remisión de pacientes.”

⁵⁸ “Artículo 34. Es deber de todo odontólogo informar, por escrito, al Tribunal Seccional de Ética Profesional, de cualquier acto que vaya contra la moral y la ética profesional, cometido por algún colega.”

⁵⁹ “Artículo 49. Para efectos de placas, membretes o avisos, el odontólogo sólo puede acompañar a su nombre, el de la universidad que le otorgó el título y la especialidad cuando sea el caso estipulado. Especialidad en ... (especialidad) o práctica limitada a ... (especialidad). El uso de caracteres desproporcionados o iluminados o cualquier sistema similar es violatorio del presente artículo. La mención de títulos académicos, honoríficos, científicos o de cargos desempeñados, solamente podrá hacerse en publicaciones de carácter científico.”

⁶⁰ “Artículo 55. Es contrario a la ética absolver consultas y testimonios públicamente a título personal, bajo cualquier pretexto, haya o no remuneración, sobre asunto relacionado con la odontología y ramas auxiliares, salvo que lo requieran las autoridades competentes.”

81. La Corte explicó que, aunque el Legislador tiene competencia para desarrollar los códigos de ética profesional, esa competencia sólo le permite establecer faltas relacionadas con la respectiva profesión. Por tal razón declaró inexecutable el literal e) del artículo 1º y los apartes demandados del literal g) del artículo 1º y del artículo 34, que establecían parámetros de conducta a la vida privada de los odontólogos con base en la “moral universal”. Igualmente, declaró executable la expresión “[e]s deber del odontólogo” contenida en el literal f) del artículo 1º, bajo el entendido de que no se impone una obligación de ser profesor a los odontólogos, sino que se trata de un llamado a la colaboración y solidaridad de las futuras generaciones de esta profesión. Por su parte, frente al artículo 18 consideró que es constitucional ya que en casos en los que un paciente gravemente enfermo necesite atención urgente el odontólogo sí podrá actuar con base en los artículos 11 y 19 al 22 de la misma ley. Frente al artículo 30, señaló que no es constitucional pues la prohibición de fijar honorarios que generaran competencia entre sus colegas es contraria al artículo 25 de la Constitución. En cuanto al artículo 49, que para efectos de placas, membretes o avisos únicamente permitía a odontólogos el uso del nombre de la universidad y la especialidad de las que se graduaron, la Corte consideró inconstitucional por violar los derechos al trabajo, a la igualdad y a entregar información veraz. Sobre el artículo 55, la Corporación dijo que era inconstitucional que se estableciera que es contrario a la ética del odontólogo absolver consultas y testimonios a título personal y en forma pública, pues violaba el derecho a la libre expresión.

82. Luego, en la Sentencia C-213 de 2007,⁶¹ la Sala Plena analizó una demanda contra el artículo 83 de la Ley 35 de 1989, el cual establecía que contra la decisión que impone las sanciones de amonestación privada o censura únicamente sería procedente el recurso de reposición. La Corte estudió la naturaleza del proceso disciplinario ético-odontológico e hizo un repaso jurisprudencial sobre el debido proceso en el marco del derecho administrativo sancionador y la doble instancia. Frente a esta, señaló que los procesos de única instancia en procesos administrativos sancionatorios son constitucionales cuando la sanción a imponer es menor. Así, al analizar la norma demandada concluyó que la amonestación privada es una sanción leve, pues “no implica una restricción desproporcionada, discriminatoria, arbitraria o poco razonable de los derechos constitucionales fundamentales” de los odontólogos. Sin embargo, consideró que la sanción de censura sí puede implicar una gran afectación al prestigio profesional de estos, y, por lo tanto, su imposición en un proceso de única instancia podría afectar el derecho de defensa y el debido proceso. Por lo anterior, la Sala Plena declaró executable el artículo 83, a excepción de la palabra “censura”, en el entendido de que cuando esa sanción sea impuesta procederá el recurso de apelación ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica.

83. En particular, en la Sentencia C-213 de 2007 la Corte puntualizó sobre el mencionado proceso disciplinario:

“[E]l 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

⁶¹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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.”⁶²

84. En ese orden de ideas, el Tribunal Nacional de Ética Odontológica y los tribunales ético profesionales de la odontología ejercen una función pública al examinar y sancionar la conducta de los profesionales de la odontología. Como lo dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-213 de 2007, esta actividad es de orden administrativo sancionador, de manera que sus decisiones deben respetar plenamente las garantías inherentes al debido proceso previamente descritas.

8. El artículo 79 de la Ley 35 de 1989 es exequible en tanto no desconoce el debido proceso en lo relacionado con el principio de legalidad

85. Para la Corte el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 se ajusta a los presupuestos del debido proceso derivados del contenido del artículo 29 de la Constitución Política. En efecto, la norma analizada no desconoce el principio de legalidad de la sanción en materia disciplinaria comoquiera que los tribunales de ética odontológica tienen referentes internos y externos al momento de aplicar las sanciones por la comisión de las distintas faltas éticas.

86. Así, la Sala Plena reitera que el derecho fundamental al debido proceso exige unas condiciones generales para que se entienda garantizado en los procesos administrativos sancionatorios. En lo que interesa al análisis del cargo, sobre el principio de legalidad es importante que el sujeto disciplinado conozca anticipadamente cuáles son las conductas prohibidas y las sanciones que se derivan de su infracción. No obstante, la jurisprudencia ha reconocido la amplitud que goza la autoridad disciplinaria para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios. En especial, que la configuración de la falta disciplinaria se estructura bajo el incumplimiento de un deber funcional.

87. Al respecto, la Corte precisa que la demanda enfoca el cargo en la indeterminación que tiene el operador disciplinario para elegir la sanción que deberá imponer ante determinada conducta disciplinable. En tal sentido, afirma que se desconoce el principio de legalidad porque no es la ley la que define qué sanción corresponde a cada falta sino que dicha labor es realizada por los tribunales seccionales o el Tribunal Nacional de Ética odontológica.

88. Recuérdesse que en el marco del reconocimiento del derecho a ejercer profesión u oficio, la jurisprudencia constitucional ha avalado la organización de las profesiones a través de distintas instancias que tienen como propósito fijar los deberes y prohibiciones de los profesionales para que se ajusten a ciertos mínimos éticos. Tal es la función de la Ley 35 de 1989, mediante la cual se reguló la ética

⁶² Sentencia C-213 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

del odontólogo colombiano. De forma puntual, la mencionada ley definió que corresponde al Tribunal Nacional de Ética Odontológica y a los tribunales seccionales adelantar los procesos disciplinarios por las faltas cometidas por los odontólogos.⁶³

89. De acuerdo con la jurisprudencia citada (ver *supra* párrafo 69 y ss), la garantía al derecho al debido proceso en los procedimientos disciplinarios exige que se hayan regulado las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición. De modo que, es admisible constitucionalmente que una ley disciplinaria no contemple todos los comportamientos susceptibles de sanción, sino que los derive de los deberes, mandatos y prohibiciones que se imponen a los profesionales de la salud de acuerdo con las distintas normas que los rigen.

90. Ahora bien, el artículo 79 demandado enumera cuatro tipos de sanciones: a) amonestación privada, b) censura (en las modalidades escrita y privada, escrita y pública y verbal y pública), c) suspensión del ejercicio de la odontología hasta por seis meses y d) suspensión del ejercicio de la odontología hasta por cinco años. Al tiempo que estipula su aplicación teniendo en cuenta la gravedad o reincidencia en las faltas a la ética odontológica.

91. De lo anterior, la Sala observa dos pautas que debe tener en cuenta el Tribunal Nacional o Seccional al momento de elegir la sanción, relacionadas con la gravedad y la reincidencia.

92. En adición, como lo ponen de presente el Tribunal Nacional de Ética Odontológica y el Ministerio de Salud y Protección Social existen otras normas que complementan la graduación de la sanción en materia odontológica disciplinaria. Originalmente el artículo 78 de la Ley 35 de 1989 remitía al Código de Procedimiento Penal.⁶⁴ No obstante, en concepto del Consejo de Estado, la mencionada norma se encuentra derogada tácitamente. Así lo expresó:

“El artículo 47 -inciso primero- de la Ley 1437 de 2011 que expidió el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, instituyó el procedimiento administrativo sancionatorio (arts. 47 a 52) como la regulación general que debe aplicar la autoridad administrativa para el ejercicio de la facultad sancionatoria a ella asignada por el ordenamiento jurídico, cuando no existe un procedimiento administrativo especial o cuando, existiendo, el mismo adolece de vacíos o lagunas. En caso de que estas normas sean también insuficientes en la actuación administrativa sancionatoria, los vacíos y las lagunas deben llenarse y solucionarse con sujeción a las demás disposiciones de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (arts. 1 a 46 y 53 a 97 *ibidem*) y, en su defecto, es decir, en los aspectos no contemplados o regulados por este, es necesario acudir a las normas del Código de Procedimiento Civil, o del Código General del Proceso a partir del 1 de enero de 2014, en lo que sea compatible con la naturaleza de la actuación sancionatoria (arts. 34 y 306 *ejusdem*).”⁶⁵

⁶³ Ley 35 de 1989. Artículo 57: “Las faltas contra lo preceptuado en este Código serán sancionadas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Por tanto, se considera obligatoria la enseñanza de la ética odontológica en las facultades de odontología.”

⁶⁴ Ley 35 de 1989. Artículo 78. “En lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las normas pertinentes del Código de Procedimiento.”

⁶⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar. Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación Número: 11001-03-06-000-2015-00169-00 (11001-03-06-000-2016-00136-00) (2272-2309 Ad). Actor: Ministerio de Salud y Protección Social.

93. En este orden de ideas, la norma que complementa, con criterios externos, la aplicación del artículo 79 de la Ley 35 de 1989, es el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, mediante el cual se establece la graduación de las sanciones a imponer en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.”

94. En consecuencia, el artículo demandado también puede ser complementado con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo referente a la graduación de las sanciones a imponer, así como con las definiciones y reglas de procedimiento contenidas en el Decreto 491 de 1990 compilado en el Decreto 780 de 2016.

95. En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declarará la exequibilidad del artículo 79 de la Ley 35 de 1989 pues no se desconoce el principio de legalidad de las sanciones en el proceso disciplinario dado que estas se encuentran reguladas. La norma contempla dos criterios de gravedad y reincidencia como pautas para la imposición de sanciones, los cuales pueden complementarse con los criterios establecidos en el artículo 50 del CPACA. Por consiguiente, queda desvirtuada la indeterminación alegada por los demandantes relacionada con la ausencia de correspondencia entre las faltas y las sanciones.

9. Síntesis de la decisión

96. La Corte examinó la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 79 y 80 de la Ley 35 de 1989, por desconocer el artículo 29 de la Constitución Política.

97. Luego de establecer el alcance de la norma, al estudiar la aptitud de la demanda, la Corte encontró que únicamente era apto el cargo por violación al derecho al debido proceso presentado contra artículo 79 de la Ley 35 de 1989.

98. En ese contexto, la Sala formuló el siguiente problema jurídico: ¿el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 que dispone que a juicio del Tribunal Ético Profesional contra las faltas a la ética odontológica, según la gravedad o reincidencia, proceden cuatro tipos de sanciones a) amonestación privada, b) censura (en las modalidades escrita

y privada, escrita y pública y verbal y pública), c) suspensión del ejercicio de la odontología hasta por seis meses y d) suspensión del ejercicio de la odontología hasta por cinco años sanciones, desconoce el derecho al debido proceso, específicamente el principio de legalidad, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política?

99. La Sala concluyó que el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 es constitucional porque no desconoce el principio de legalidad contenido en el artículo 29 de la Constitución Política. Al respecto, reiteró el alcance del derecho sancionatorio disciplinario, y específicamente, las reglas sobre el debido proceso en los trámites disciplinarios. En lo relacionado con la potestad sancionatoria destacó que el principio de legalidad exige que se conozcan previamente las faltas y las sanciones que se pueden imponer.

100. Finalmente, encontró que la norma acusada contaba con dos criterios internos que orientaban la aplicación de las sanciones: la gravedad y la reincidencia. Y con múltiples criterios externos contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- empleados para la graduación de la sanción: i) daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados; ii) beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero; iii) reincidencia en la comisión de la infracción; iv) resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión; v) utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos; vi) grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes; vii) renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente; y viii) reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

101. Por lo tanto, concluyó que el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 no desconoce el principio de legalidad derivado del derecho fundamental al debido proceso puesto que los tribunales de ética odontológica cuentan con criterios orientadores al momento de imponer sanciones disciplinarias.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declararse **INHIBIDA** para decidir el cargo contra el artículo 80 de la Ley 35 de 1989, de acuerdo con lo señalado en esta sentencia.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 79 de la Ley 35 de 1989 por el cargo analizado en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Ausente

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Ausente con permiso

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General