

Auto 112/09

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Elementos

RECURSO DE SUPLICA CONTRA RECHAZO DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD-Procedencia

COSA JUZGADA RELATIVA-Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Admisión por eventual inconstitucionalidad sobreviniente/RECURSO DE SUPLICA CONTRA RECHAZO DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Procedencia frente a cambios por separación de funciones de investigación, acusación y juzgamiento prevista en Acto Legislativo 03 de 2002

Referencia: recurso de súplica contra el auto del diez (10) de febrero de 2009, proferido por el Magistrado sustanciador Jaime Araújo Rentería, dentro del proceso D-7607.

Actor: Andrés Eduardo Dewdney Montero.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981.

Magistrada Ponente (E):

Dra. CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil nueve (2009).

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 el siguiente

A U T O

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Andrés Eduardo Dewdney Montero instauró acción de inconstitucionalidad contra los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981, cuyos textos son los siguientes:

“ARTICULO 80. Estudiado y evaluado por el Tribunal el informe de conclusiones se tomará cualquiera de las siguientes decisiones:

a) Declarar que no existe mérito para formular cargos por violación de la ética médica en contra del profesional acusado;

b) Declarar que existe mérito para formular cargos por violación de la ética médica, caso en el cual, por escrito, se le hará saber así al profesional inculcado, señalando claramente los actos que se le imputan y fijando fecha y hora para que el Tribunal en pleno lo escuche en diligencia 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 81. Practicada la diligencia de descargos, el Tribunal podrá solicitar la ampliación del informativo, fijando para ella 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 podrá tomarse dentro de los quince días hábiles siguientes al plazo concedido para la práctica de dicha diligencia”.

A juicio del ciudadano demandante, las disposiciones citadas violan el artículo 29 de la Carta Constitucional.

En su demanda, el actor dirige sus argumentos a establecer que en el procedimiento descrito en los artículos acusados, se viola el principio de separación entre quien acusa y quien juzga. En sus propias palabras, *“son los magistrados del Tribunal (seccional) de Ética Médica los que deciden si existe mérito para imputar cargos a un médico por la violación de la Ley 23 de 1981, y posterior a esta decisión, son esos mismos magistrados los que deciden si imponen sanción o no al médico imputado que previamente ellos habían considerado que debía ser inculcado a través de un pliego de cargos, es decir, que los magistrados de los Tribunales Seccionales de Ética Médica, tienen a su cargo la instrucción o la decisión de la instrucción y el juzgamiento de los médicos cuando éstos han violado las normas de la Ley 23 de 1981”.*

El libelista considera que al quebrantarse el principio acusatorio, en los tribunales de ética médica no hay jueces imparciales. Dice, al respecto, que *“[e]n el caso concreto objeto de la presente demanda, cuando los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981, permiten que los Magistrados del Tribunal Seccional de Ética Médica previo informe del magistrado instructor decidan si imputan cargos al médico investigado y posteriormente esos mismos magistrados tienen la facultad de decidir si imponen sanción al médico, ésta facultad de instruir o decidir sobre la instrucción y al mismo tiempo juzgar el proceso ético iniciado contra un médico, viola el derecho al debido proceso del profesional de la salud, pues no se garantiza la imparcialidad del juez que lo juzga, tal como lo ordena el artículo 29 de la C.P.”*.

2. El Magistrado sustanciador Jaime Araújo Rentería, mediante auto del diez (10) de febrero de dos mil nueve (2009), decidió rechazar la demanda, porque *“esta Corporación ya se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981, mediante sentencia C-259 de 1995, declarándolos exequibles. En dicha sentencia se analizó la posible vulneración del artículo 29 por parte de las normas demandadas”*. Por consiguiente, estimó que las normas estaban amparadas por el efecto de la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, la Corte carecía de competencia para decidir sobre ella.

El auto se notificó, por medio de estado, el doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009).

3. El diecisiete (17) de febrero de dos mil nueve (2009), el demandante presentó memorial, con la pretensión de recurrir en súplica el auto de rechazo.

Para fundamentar su decisión, el actor manifiesta que conoce la Sentencia C-259 de 1995. No obstante, considera que el enjuiciamiento contenido en dicha sentencia, se hizo con fundamento en el debido proceso, pero sólo en una de sus dimensiones, pues la demanda de aquel entonces estaba *“encaminada a revisar que dentro del proceso disciplinario que adelantan los Tribunales de Ética Médica no se incurra en violación del debido proceso por ‘DOBLE VALORACIÓN’, es decir que al médico se le adelantan prácticamente dos procesos penales, por aquello de la remisión que la ley 23 de 1981 al Código Penal y adicionalmente por violación del principio non bis in ídem”*. En cambio, en la presente demanda lo que se busca que *“se analice la forma como funciona al interior del Tribunal de Ética Médica, la figura del Magistrado Instructor, quien luego participa de la Decisión Colegiada”*. Por lo tanto, solicita que su demanda sea admitida y decidida de fondo.

II. CONSIDERACIONES

1. Con motivo del recurso de súplica interpuesto por Andrés Eduardo Dewdney Montero contra el auto del diez (10) de febrero de dos mil nueve (2009), proferido por el Magistrado sustanciador Jaime Araújo Rentería, a la

Sala Plena le corresponde establecer si en el auto de rechazo se consideraron todos los argumentos indispensables para enjuiciar la *procedibilidad* de la acción pública.

Para resolver esta cuestión, la Sala procederá a enunciar, en primer lugar, cuáles son las implicaciones y efectos de los fallos dictados por la Corte en ejercicio del control constitucional. En segundo lugar, precisará cuáles fueron las razones esgrimidas por el Magistrado sustanciador para rechazar la demanda de la referencia. En tercer lugar, expondrá cuáles son las razones expuestas por el libelista para solicitar un nuevo pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el asunto. En cuarto lugar, la Sala establecerá si, en principio, es dable admitir la acción incoada por el ciudadano, sin perjuicio de lo que decida finalmente la Sala Plena de la Corte en cuanto al fondo del asunto controvertido.

2. A la Corte Constitucional, la Carta le asigna “*la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo*” (artículo 241, C.P.). En el numeral 4° de dicho artículo, se le atribuye la potestad de “*[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*”.

La acción de inconstitucionalidad contra las leyes, en ese sentido, aparece al mismo tiempo como un modo concreto de ejercicio del derecho ciudadano “*a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*” (art. 40, No. 6, C.P.), y como un requisito indispensable para avocar el estudio de una norma legal en un proceso de constitucionalidad.¹

Ahora bien, la exigencia de una demanda previa, no es un requisito puramente formal. Toda demanda de inconstitucionalidad debe satisfacer algunos requisitos mínimos, indispensables para ser admitida en sede judicial.² El Decreto 2067 de 1991, ‘*por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*’, en su artículo 2° prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial (N° 1); (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas (N° 2); (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales (N° 3); (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado (N° 4), y; (v) la razón por la cual la Corte es competente (N° 5). Ese artículo es complementado por el 6°, inciso 4°, del mismo Decreto, que preceptúa: “*[s]e rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa*

¹ Sentencia C-447 de 1997.

² Sentencia C-1052 de 2001. Además, véase la Sentencia C-426 de 2002.

juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia”.

Así las cosas, la Corte Constitucional es incompetente para pronunciarse de nuevo sobre un asunto decidido en uno de sus fallos, pues “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional” (art. 243, C.P.). Sin embargo, la constatación de la existencia de cosa juzgada puede adoptarse tanto al momento de la admisión, como al momento de la sentencia.

De ese modo, en el momento de la admisión sólo deberían ser rechazadas las demandas contra las normas clara y evidentemente amparadas por los efectos de la cosa juzgada constitucional, y no aquellas que versen sobre normas que no se sabe exactamente si están o no amparadas por dichos efectos. En ese sentido, la duda se absolvería a favor del actor en virtud del principio *pro actione*.

Por lo demás, la Corte debe reiterar que cuando una norma es declarada exequible, el tránsito a cosa juzgada implica para la Corte una prohibición de pronunciarse de nuevo sobre el asunto decidido en dicho fallo. Esta regla general está sustentada en que el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, faculta a la Corte Constitucional para “*confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución*”, poder atribuido de nuevo por el artículo 46 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.³ Con todo, los alcances de dicha prohibición no son absolutos, sino que dependen específicamente de las limitaciones que la propia Corte señale en la correspondiente providencia a los efectos de su decisión, ya que es a ella es a quien le compete definir los efectos de sus fallos.⁴ De manera que puede limitar el alcance de los efectos de la cosa juzgada, ya sea de forma explícita –en cuyo caso lo precisará en la parte resolutive de la providencia- o de forma implícita –en cuyo caso lo hará en la parte motiva de la misma-.⁵ Cuando la Corte introduce dichos límites, se habla de *cosa juzgada relativa*.

Al introducir un límite en los efectos de la cosa juzgada, el pronunciamiento de exequibilidad no impide que “*un ciudadano pueda volver a demandar una norma jurídica por cargos o razones diferentes a las litigadas en una sentencia previa de constitucionalidad, o para que la Corte se pronuncie en oportunidades diversas, sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica específica, cuando se acusa la norma por razones de inconstitucionalidad distintas, y ello resulta procedente de acuerdo con*

³ Véanse las Sentencias C-311 de 1993, y C-037 de 1996, en las cuales se controlan ambas normas.

⁴ En la Sentencia C-113 de 1993, la Corte expresó esta idea de la siguiente manera: “*fuera del poder constituyente, ¿a quién corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, efectos que no hacen parte del proceso, sino que se generan por la terminación de éste? Únicamente a la propia Corte Constitucional, ciñéndose, como es lógico, al texto y al espíritu de la Constitución. (...) En conclusión, sólo a la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad*”. Cfr., además, las sentencias C-037 de 1996 y C-783 de 2005.

⁵ Cfr., Autos 131 de 2000 y 290 de 2001; Sentencias C-774 de 2001; C-337 de 2007; C-720 de 2007.

jurisprudencia actual” de la Corporación.⁶ Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de que sólo se controlen las normas por vicios de forma en su producción; o sólo por vicios de fondo. En el primer evento, la norma podría volverse a juzgar de fondo; y, en el segundo, volverse a enjuiciar, esta vez por razones de forma. También acontece, cuando una norma sometida al juicio de la Corte, es confrontada con un artículo de la Constitución, pero no con todas las normas o derechos que se pueden adscribir, por vía de interpretación, a dicho artículo.

3. En el caso concreto, que ahora ocupa la atención de la Sala, el Magistrado sustanciador, doctor Jaime Araújo Rentería, **rechazó** una demanda dirigida contra los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981. En su concepto, las disposiciones estaban amparadas por el efecto de cosa juzgada a que había hecho tránsito la Sentencia C-259 de 1995, en la cual la Corte adoptó la siguiente resolución: “**DECLARAR EXEQUIBLES** los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley 23 de 1981”, tras confrontar dichas disposiciones con el artículo 29 de la Constitución.

3.1. Ciertamente, en la Sentencia C-259 de 1995, la Corte sintetizó los cargos del demandante de la siguiente manera: “*el demandante considera inconstitucionales las disposiciones legales que conforman el citado Capítulo II, es decir, los artículos 74 a 82 de la mencionada Ley, por violar el artículo 29 de la Constitución Política, basado en tres cargos principales*”. Esos tres cargos, según la Sentencia, eran los siguientes: “1. *Primer Cargo. El proceso disciplinario ético médico carece de principios y garantías propias del debido proceso*”; “2. *Segundo Cargo. Violación del principio del non bis in ídem*”; y, “3. *Tercer cargo. La integración del proceso disciplinario en lo no contemplado en la Ley 23 de 1981, con las normas del Código de Procedimiento penal, resulta inconstitucional*”.

El primero de los cargos era el de supuesta violación del artículo 29 de la Carta. La Corte Constitucional estimó que la demanda no debía prosperar por esa acusación, toda vez que “*los artículos 72 a 82 demandados garantizan en materia de proceso de ética médica, que estos se adelanten con la observancia plena del debido proceso y ante el Tribunal competente, que lo es el Tribunal de Ética Médica*”. Para la Corte, en ese contexto constitucional, el debido proceso estaba comprendido por las siguientes garantías: “*En efecto, [en las normas demandadas] se consagra la existencia de un Tribunal competente (artículos 74 y 75, Ley 23 de 1981); se garantiza el derecho de defensa del acusado por violación de la ética médica al permitirle a éste formular los correspondientes descargos ante el mismo Tribunal, con respecto a los cargos que se le hagan (art. 80). Igualmente, se le concede el derecho de ser asistido por un abogado escogido por él (artículo 77); y además, para dejar a salvo las garantías consignadas en el artículo 29 de la Constitución se expresa en forma concluyente que en lo concerniente al proceso disciplinario*

⁶ Sentencia C-337 de 2007.

ético profesional “En lo no previsto en la Ley, se aplicarán las normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal” (artículo 82), con lo cual queda plenamente asegurada la observancia “de la plenitud de las formas propias” del respectivo proceso disciplinario, en materia de ética médica, a que se contraen los preceptos demandados”. Asimismo, expresó que las normas demandadas conformaban un régimen en el cual estaba comprendida *“la facultad que tiene el profesional acusado para presentar pruebas y solicitar la práctica de las mismas en el respectivo proceso disciplinario en su contra, a fin de desvirtuar los cargos formulados y demostrar su inocencia”.* Por lo tanto, declaró que no había lugar para la prosperidad del primer cargo.

El segundo de los cargos era el de una supuesta infracción del derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Según la Corte, para el libelista esa violación tiene lugar habida cuenta de que existiría la *“posibilidad de tramitar simultáneamente un proceso penal y un proceso disciplinario en contra de un profesional de la medicina”.* Empero, para la Corporación, *“en aras del interés de la sociedad y de los bienes jurídicamente tutelados, y del respeto que debe tenerse a la dignidad humana, así como de la responsabilidad tanto de los particulares como de los servidores públicos ante las autoridades competentes por infringir la Constitución y las leyes de la República, nada impide que la falta disciplinaria en que eventualmente incurra un profesional de la medicina por sus actos u omisiones en ejercicio de su actividad profesional, que acarrea las sanciones correspondientes a la violación al régimen disciplinario ético médico, pueda así mismo, al quebrantar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y en especial el de la vida, la integridad física, la salud, la dignidad, la seguridad social, etc., ser responsable penal, civil o administrativamente, de hechos u omisiones que infrinjan los respectivos estatutos, que lo hacen acreedor de las sanciones correspondientes, diferentes a la disciplinaria”.* Por esas razones, la Corte encontró que no le asistía razón al demandante en esa acusación.

El tercero de los cargos era el de una supuesta contravención al artículo 29 de la Carta. En el sentir de la Corte, para el libelista la infracción se concreta en que el artículo 82 de la citada ley, integra el proceso disciplinario ético médico, con las normas del Código de Procedimiento Penal; es decir, *“principios jurídicos de diferente naturaleza”.* La Corte consideró que *“la remisión que hace el artículo 82 de la Ley 23 de 1981 a las normas del Código de Procedimiento Penal, en nada quebranta el artículo 29 de la Constitución Política. Al contrario, este precepto, así como los demandados, tienen desarrollo en debida forma, ya que conducen a que toda actuación del Tribunal de Ética Médica esté sometida a la observancia del debido proceso, garantizando de esa manera los derechos del profesional acusado dentro del proceso disciplinario allí consagrado, con sujeción a las normas constitucionales”.*

3.2. No obstante lo anterior, con posterioridad a la sentencia precitada se produjo un cambio constitucional que introdujo elementos adicionales al contenido del artículo 29 de la Carta, mediante el Acto Legislativo 03 de 2002, que estableció, entre otras cosas, la separación de las funciones de investigación y acusación y de juzgamiento. La importancia de este principio ha sido examinada por la Corte en la sentencia C-545 de 2008, MP: Nilson Pinilla Pinilla, entre otras. Dicho cambio constitucional podría haber dado lugar a una posible inconstitucionalidad sobreviniente de aquellas normas sancionatorias que no prevean la separación de las funciones de investigación, acusación y juzgamiento.

4. El demandante del expediente D-7607 acusa los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981, de violar el artículo 29 de la Carta Política. No obstante, y de modo específico, su acusación se centra en señalar una supuesta infracción del derecho a un juez imparcial en el proceso disciplinario ético-médico. En sus palabras, “[e]n el caso concreto objeto de la presente demanda, cuando los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981, permiten que los Magistrados del Tribunal Seccional de Ética Médica previo informe del magistrado instructor decidan si imputan cargos al médico investigado y posteriormente esos mismos magistrados tienen la facultad de decidir si imponen sanción al médico, ésta facultad de instruir o decidir sobre la instrucción y al mismo tiempo juzgar el proceso ético iniciado contra un médico, viola el derecho al debido proceso del profesional de la salud, pues no se garantiza la imparcialidad del juez que lo juzga, tal como lo ordena el artículo 29 de la C.P.”.

Por lo tanto, la demanda plantea una eventual inconstitucionalidad sobreviniente por violación del artículo 29 por falta de separación de las funciones de acusación y juzgamiento en el proceso sancionatorio seguido ante el Tribunal de Ética Médica. Por ello considera la Sala que la demanda tiene suficientes razones como para ser admitida, sin perjuicio de lo que decida la Sala Plena de la Corporación en la Sentencia.

5. En consecuencia, la Sala procederá a revocar el auto recurrido en súplica y a ordenar la admisión de la demanda de la referencia. Los efectos de esta decisión se circunscriben estrictamente al ámbito de la admisibilidad de la acción, sin perjuicio de la interpretación que la Corporación efectúe en la providencia que ponga fin al presente trámite.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el auto del diez (10) de febrero de dos mil nueve (2009), que rechazó la demanda promovida por el ciudadano Andrés Eduardo Dewdney Montero contra los artículos 80 y 81 de la Ley 23 de 1981. En su lugar, **DISPONER** que se admita la demanda de la referencia.

Segundo.- Comunicar el contenido de esta decisión al recurrente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

**MAURICIO GONZALEZ CUERVO
PEREZ**

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO

Magistrado

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
SCHLESINGER**

Magistrado

CRISTINA PARDO

Magistrada (E)

**JORGE IVAN PALACIO PALACIO
GUTIÉRREZ**

Magistrado

CLARA ELENA REALES

Magistrada (E)

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
SILVA**

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General