

**HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL**  
**Atn. M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER**  
E. S. D.

**REFERENCIA:** EXPEDIENTE D-13802 LEY 23 DE 1981, ARTÍCULO 77  
(PARCIAL)

**ASUNTO:** INTERVENCIÓN EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD

**ORLANDO ENRIQUE SANTAMARÍA ECHEVERRÍA** y **JORGE ALBERTO RAMÍREZ GÓMEZ**, mediante el presente escrito, en atención al oficio No. 3570 del nueve (9) de septiembre de dos mil veinte (2020) de la Honorable Corte Constitucional, a nombre del Centro de Estudios sobre Genética y Derecho de la Universidad Externado presentamos la siguiente intervención en la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 77 (parcial) de la ley 23 de 1981 expediente D-13802.

En síntesis, encontramos que la norma demandada debe ser declarada constitucional, por cuanto no excede el ámbito de libertad de configuración del legislador ni contraviene el bloque de constitucionalidad en el sentido señalado por el actor. Lo anterior se explica con base en los siguientes:

**I.- FUNDAMENTOS**

**1.-** La norma parcialmente demandada en la acción de inconstitucionalidad de la referencia es el artículo 77 de la ley 23 de 1981 que establece que “En todos los casos en que el profesional instructor o el profesional acusado lo consideren indispensable o conveniente, podrán asesorarse de abogados titulados.” (negrilla fuera de texto).

El accionante sostiene que la palabra “podrán” del mencionado artículo viola el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad; especialmente el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 de Derechos Humanos.

**2.-** Por las anteriores razones, de acuerdo con la demanda de constitucionalidad, el problema jurídico que debe resolver la Corte es si “la expresión “podrán” que consagra el artículo 77 de la ley 23 se ajusta a las provisiones del art. 29 de la Carta Política, y si la misma como parte de la frase “podrán asesorarse de abogados titulados” constituye una facultad de la cual puede hacer o no uso el disciplinado o, por el contrario, es un derecho irrenunciable e inderogable por ser parte integral del debido proceso en su componente del derecho a la defensa, lo que implica que todo disciplinado debe estar siempre asistido por un abogado para que ejerza su defensa técnica”.

**3.-** De la lectura de los susodichos argumentos y el problema jurídico enunciado, entendemos que en verdad, son tres los problemas jurídicos: a) ¿Es el artículo 77 contrario al derecho al debido proceso del artículo 29 de la Constitución?; b) ¿Es el artículo 77 contrario a los

tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad?; c) El derecho de defensa como contenido fundamental del más amplio derecho al debido proceso implica la obligación del profesional acusado de ser representado en todos los casos por un abogado titulado en los procesos disciplinarios ante los tribunales de ética médica?

Para precisar con claridad el alcance de los anteriores problemas jurídicos y los argumentos de la demanda transcribimos a continuación las normas referidas con las negrillas resaltadas por el accionante en la demanda de inconstitucionalidad:

Artículo 29 Constitución Política Colombiana: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

Artículo 14 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la ley 74 de 1998): “1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

(...) 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...) b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

(...) d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; (...).”

Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (aprobado por la ley 16 de 1972): “Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal

competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

d. Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e. Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;(...)"

4.- Para dar un principio de solución a los problemas jurídicos planteados es necesario precisar que en la sentencia C-259/ de 1995, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la conformidad de los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la ley 23 de 1981 con el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. En esa sentencia la Corte declaró la exequibilidad de estos artículos y sostuvo que en la ley 23 de 1981 “*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 (artículo 80). Igualmente, se le concede el derecho de ser asistido por un abogado escogido por él (artículo 77).* (Cursiva fuera de texto)” y que por tanto no viola el derecho fundamental al debido proceso.

Así, es posible afirmar en términos generales que el artículo 77, leído de manera armónica con los otros artículos relacionados de la ley 23 de 1981, no viola el derecho al debido proceso ni es contrario al artículo 29 constitucional. Esto, en principio, haría improcedente la presente acción de inconstitucionalidad, por haber operado la cosa juzgada constitucional, puntualmente, en relación con el un nuevo examen acerca de la conformidad del art. 77 precitado con el contenido y núcleo fundamental del derecho al debido proceso del artículo 29 de la Carta.

Al respecto, es importante reiterar que esa H. Corte Constitucional tiene dicho que la cosa juzgada constitucional toma el siguiente matiz (Sentencia C-100 de 2019):

*En el proceso constitucional es necesario modular la operancia de la cosa juzgada conforme a un análisis que tenga en cuenta la posibilidad de que se planteen nuevos cargos, no tenidos en cuenta por el juez constitucional, o que el examen de las normas demandadas se haya limitado al estudio de un solo asunto de constitucionalidad, o que no se haya evaluado la disposición frente a la totalidad de la Carta, o que exista una variación en la identidad del texto normativo. En eventos como estos, no obstante existir ya un fallo de constitucionalidad, podría abrirse la posibilidad de realizar una nueva valoración de la norma acusada. [...]*

*Cuando es declarada exequible una disposición, el fenómeno de la cosa juzgada material, produce como regla general la imposibilidad para la Corte Constitucional de pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o*

*alteren la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulneren el principio de la igualdad.*

La consecuencia de la cosa juzgada constitucional declarada en el asunto de la referencia es que la Corte, en principio, debería abstenerse de estudiar los cargos de fondo planteados por el actor.

5.- Con todo, aún pasando por alto que ya operó la cosa juzgada constitucional en el sentido señalado, la conclusión en punto de la constitucionalidad de la norma atacada, estudiando los reparos del actor, sería idéntica: el artículo 77 de la ley 23 de 1981 no contraviene el núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, es ajustado a los tratados que hacen parte del bloque de constitucionalidad mencionados por el actor y, concretamente, es una manifestación legítima y válida de la libre configuración que tiene el legislador en materia procesal. Esto es así, al menos, por cuatro razones, expresadas en los numerales siguientes de este escrito.

6.- En primer lugar, partiendo del texto claro y expreso de los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, no cabe conclusión diferente a que estos, contrario a lo aducido por el actor, no hacen referencia alguna a la obligación de ser representado en todos los casos por un abogado. Por el contrario, el artículo 14 del Pacto permite expresamente que toda persona acusada de un delito tiene el derecho a defenderse personalmente o a ser asistida por un defensor de su elección. De manera similar lo establece el artículo 8 de la Convención, pues prescribe el derecho de toda persona inculpada de un delito de defenderse personalmente y el derecho irrenunciable a ser defendido por un defensor proporcionado por el Estado si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor.

Así, en ambas disposiciones el derecho al debido al proceso incluye la posibilidad del acusado o inculcado de un delito de defenderse personalmente sin necesidad de abogado. Si esto es así para los procesos penales, en los que los derechos fundamentales del acusado están en mayor peligro y debe vigilarse con mayor atención la protección del debido proceso del acusado, con mayor razón podrá afirmarse que en los procesos disciplinarios ante los tribunales de ética médica al procesado le será posible decidir no ser representado por un abogado titulado, si así lo desea. Por esta razón no consideramos que el artículo 77 de la ley 23 de 1981 contrarié los antes citados tratados internacionales de derechos humanos.

7.- En segundo lugar, y en línea con lo anterior, ya centrando el análisis en las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, lo cierto es que el derecho al debido proceso en materia disciplinaria, si bien implica el lleno de garantías procesales reconocidas, no incluye obligatoriamente el ser representado por un abogado (*defensa técnica*) como sí ocurre en el proceso penal.

Así lo ha reconocido la Sección Segunda del Consejo de Estado, en aplicación del precedente constitucional trazado por esa H. Corporación en materia de defensa técnica en procesos disciplinarios, entre otros, en fallo de 7 de noviembre de 2013 (C.P. Alfonso Vargas Rincón, exp. 25000-23-25-000-2008-00078-01(2263-10) en el que se anotó:

*Al respecto la Corte Constitucional ha mencionado que el derecho disciplinario prevé dos modalidades de defensa, la defensa material, que es la que lleva a cabo personalmente el investigado y la defensa técnica que es la ejercida por un abogado,*

*modalidades que no son excluyentes y que por el contrario se complementan. En relación con el derecho a la defensa técnica, como derecho fundamental, ha establecido que este derecho está circunscrito por el constituyente al derecho penal, lo cual es comprensible en el entendido de que la responsabilidad penal involucra la afeción directa de derechos fundamentales.*

Se advierte, pues, que en línea con los tratados internacionales, el ejercicio de la defensa técnica en procesos disciplinarios puede ser opcional, pues no el constituyente ha circunscrito su obligatoriedad al proceso penal habida cuenta de la índole de los derechos fundamentales en juego para el acusado, siendo claro, entonces, que al establecerlo como opcional el legislador opera dentro del ámbito de su libertad de configuración y no vulnera la Carta.

**8.-** En tercer lugar, son variados los ejemplos o escenarios procesal en los cuáles el ejercicio del derecho a la defensa y al debido proceso no implica necesariamente, ni en todos los casos, la defensa técnica por parte de un abogado titulado. Contrario a lo que pareciera sugerir el actor, lo cierto es que en la legislación colombiana son múltiples los casos en los que es posible actuar en causa propia. La acción de tutela es el ejemplo paradigmático. De otro lado, los artículos 28<sup>1</sup> y 29<sup>2</sup> del Decreto 196 de 1971, preceptos que regulan los eventos en que se permite litigar en causa propia o incluso en causa ajena sin necesidad de ser abogado inscrito ni contar con uno, como ocurre, por ejemplo, en los procesos de mínima cuantía y en los procesos de única instancia en materia laboral, entre otros.

**9.-** Por otra parte, como también lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-069 de 1996 *“Las normas (...) referentes a la exigencia de la calidad de abogado para intervenir en los procesos judiciales o actuaciones administrativas, obedecen al designio del legislador de exigir una especial condición de idoneidad -la de ser abogado- para las personas que van a desarrollar determinadas funciones y actividades que por ser esencialmente jurídicas y requerir, por consiguiente, conocimientos, habilidades y destrezas jurídicas, necesariamente exigen un aval que comprueba sus calidades, como es el respectivo título profesional.”*

A la luz de la anterior reflexión, parece innecesaria la obligatoria presencia de un abogado titulado en los procesos disciplinarios de carácter administrativo ante los tribunales de ética médica. Estos tribunales, conformados por médicos reconocidos en su profesión a los cuáles

---

<sup>1</sup> La norma es del siguiente tenor: “Por excepción se podrá litigar en causa propia sin ser abogado inscrito, en los siguientes casos:

1o. En ejercicio del derecho de petición y de las acciones públicas consagradas por la Constitución y las leyes.

2o. En los procesos de mínima cuantía.

3o. En las diligencias administrativas de conciliación y en los procesos de única instancia en materia laboral.

4o. En los actos de oposición en diligencias judiciales o administrativas, tales como secuestros, entrega o seguridad de bienes, posesión de minas u otros análogos. Pero la actuación judicial posterior a que de lugar la oposición formulada en el momento de la diligencia deberá ser patrocinada por abogado inscrito, si así lo exige la ley.”

<sup>2</sup> Esta norma señala lo siguiente: “También por excepción se podrá litigar en causa propia o ajena, sin ser abogado inscrito, en los siguientes casos:

1o. En los asuntos de que conocen los funcionarios de policía que se ventilen en municipios que no sean cabecera de circuito y en donde no ejerzan habitualmente por lo menos dos abogados inscritos, circunstancia que hará constar el funcionario en el auto en que admita la personería.

2o. En la primera instancia en los procesos de menor cuantía que se ventilen en municipios que no sean cabecera de circuito y en donde no ejerzan habitualmente por lo menos dos abogados inscritos. El juez hará constar esta circunstancia en el auto en que admita la personería.

Se entiende que un abogado ejerce habitualmente en un municipio cuando atiende allí oficina personalmente y de manera regular, aunque no resida en él.”

no se les exige particulares conocimientos jurídicos, analizan en ejercicio de sus funciones, si la conducta de un profesional se ajusta o no a las normas éticas que rigen el ejercicio de esta profesión.

Se trata, por lo demás, de una actuación que no implica el ejercicio de la función pública de administrar justicia, es decir, no existe ejercicio de jurisdicción ante un tribunal de ética médica, todo lo cual refuerza la idea acá expuesta y con arreglo a la cuál, si el legislador puede legítimamente habilitar a los ciudadanos para que, como excepción al derecho de postulación, acudan directamente ante los Jueces de la República para litigar en causa propia, con mayor razón puede hacerlo cuando su defensa no se ejerce ante jueces propiamente, sino ante pares, ante otros profesionales de la medicina y el sector salud, siendo que los parámetros y pautas de juzgamiento le son más familiares al propio profesional de este sector que a cualquier abogado.

Esta argumento, por lo demás, va en línea con la jurisprudencia de esa H. Corte en relación con la naturaleza de la función que ha sido encargada a los tribunales de ética médica:

*“Sirven de fundamento para la creación del Tribunal de Ética Médica los artículos 26, 123 y 210 de la Constitución Política, al cual le son asignadas funciones públicas. En principio, los colegios creados en virtud de lo dispuesto por el artículo 26 de la Carta Política son instituciones de origen privado a las cuales el legislador puede asignar funciones públicas, entre ellas la de conocer de procesos ético-profesionales, como ocurre con el Tribunal Nacional de Ética Médica, encargado de adelantar procesos de esta índole iniciados por razón del ejercicio de la medicina. Se trata, entonces, de una función administrativa de carácter disciplinario, sometida a los principios propios del debido proceso administrativo, consagrados en el artículo 29 superior. El Tribunal Nacional de Ética Médica así como los Tribunales Seccionales ejercen la función pública de disciplinar a quienes ejercen la medicina, cuando incurran en las faltas previstas en la Ley 23 de 1981. La Sala reitera que los tribunales de ética-médica no ejercen actividad judicial, sino que han sido habilitados por el legislador para adelantar una función administrativa de carácter disciplinario relacionada con el ejercicio de la medicina, por lo cual los artículos 63, 67 y 73 de la Ley 23 de 1981 tampoco vulneran lo dispuesto en el artículo 228 de la Carta Política, según el cual la administración de justicia es función pública a cargo de los órganos que integran la rama judicial del poder público, con las excepciones previstas en el ordenamiento jurídico. [...]La atribución de control disciplinario asignada mediante las normas que se examinan está orientada a garantizar que la actividad médica sea ejercida atendiendo a criterios éticos útiles para censurar comportamientos indeseables o reprochables descritos en la ley, en beneficio de los pacientes, del personal subalterno y paramédico, de los colegas médicos, de las entidades e instituciones vinculadas a la prestación de los servicios médicos y, por ende, en favor del interés general representado por la sociedad, además de contribuir a la salvaguarda del buen nombre, del prestigio profesional y de la responsabilidad de quienes ejercen la medicina.*

**10.-** En cuarto lugar, es importante recordar que las decisiones proferidas por el Tribunal Nacional de Ética Médica y aquellas proferidas por el Ministerio de Salud en respuesta a los recursos de apelación, podrán demandarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En tales escenarios de control judicial, allí sí, por ser el debate de eminente contenido técnico, tendrá que ejercitarse el respectivo medio de control a través de un profesional del derecho

que cuente con derecho de postulación, en los términos del artículo 73 del Código General del Proceso.

**11.-** En conclusión, entendemos que la norma bajo estudio debe ser declarada constitucional, como quiera la solución a los problemas jurídicos planteados conduce a entender que ante los tribunales de ética médica, con rigor, no existe una obligación de índole constitucional de asegurar la comparecencia del disciplinado mediante un profesional del derecho. Si bien en estas actuaciones administrativas de origen disciplinario rige el derecho fundamental al debido proceso, no ocurre como en materia penal que la defensa técnica sea obligatoria. Al contrario, como ocurre en algunos escenarios jurisdiccionales, se permite litigar en causa propia. Ello va en línea con lo dispuesto – incluso ante delitos, con intereses jurídicos de mayor valía en juego- por el Tratado Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

## **II.- PETICIÓN**

Con apoyo en los fundamentos expuestos, respetuosamente solicitamos a esa H. Corte Constitucional declarar que el artículo 77 de la ley 23 de 1981 es constitucional y se ajusta a la Carta Política.

De los señores Magistrados,

**Orlando Enrique Santamaría Echeverría**

C.C. 1020725607 de Bogotá

T.P. 321.041 del Consejo Superior de la Judicatura

**Jorge Alberto Ramírez Gómez**

C.C. 1.128.279.336 de Medellín

T.P. 256.947 del Consejo Superior de la Judicatura