



Radicado: 11001-0324-000-2018-00172-00 -
11001-0324-000-2018 - 00189-00 (acumulado)
Demandante: Marco Fidel Ramírez y otros

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-24-000-2018-00172-00 y 11001-0324-000-2018-00189 -00 (ACUMULADO)
Actor: MARCO FIDEL RAMÍREZ ANTONIO Y OTROS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Corresponde al despacho resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución número 0825 del 9 de marzo de 2018, "*por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad de los niños, niñas y adolescentes*", expedida por el Ministro de Salud y Protección Social.

1.- La solicitud de suspensión provisional

La parte actora del proceso con radicado nro. 2018 00189 00 formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad previsto por el artículo 137 del CPACA, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución número 0825 del 9 de marzo de 2018 y solicitó la suspensión provisional de los efectos de la resolución atacada en los siguientes términos¹:

"[...] PRETENSIONES

Por lo anterior y con base en todos los hechos y fundamentos, tal como lo hemos hecho a lo largo de la demanda, reiteramos aquí nuestra solicitud de que el Consejo de Estado declare nula en su totalidad la Resolución 0825 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social.

¹ Visto en el índice 36 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2018 00172 00 acumulado con el proceso radicado nro. 11001 0324 000 2018 00189 00.



Adicionalmente, como en la misma demanda hemos expresado y fundamentado, solicitamos la suspensión cautelar de la misma resolución. Como hemos expresado en la demanda en los cargos y fundamentos, en los numerales 1,2,3,4,5,6 y 14 se ha demostrado que la resolución demandada infringe de manera manifiesta normas superiores, tales como declaraciones de derechos humanos, la Constitución, y las leyes penales, y reglamenta asuntos para los que carece de competencia.

Que la resolución demandada haya sido emitida obedeciendo una orden de la Corte Constitucional (sentencia T - 544 de 2017) no impide su suspensión de manera cautelar pues evidentemente esa orden ya fue acatada por el ministerio de salud y protección social. El Consejo de Estado no está obligado a mantener vigente una resolución abiertamente contraria a la legislación internacional, la Constitución y la ley, una resolución que pone en riesgo la vida de los pacientes, o sea de la población en general, y en particular de niños y adolescentes.

Además de la infracción manifiesta de esa norma en que la resolución demandada debe fundarse, enfatizamos en que están en riesgo derechos fundamentales como el derecho a la vida y en particular de niños. Por el principio de precaución, debe el Consejo de Estado impedir el riesgo injustificado de permitir el homicidio de cualquier paciente, y mucho menos de un niño, a manos de los médicos [...]”.

2. Traslado de la medida cautelar

2.1. Por auto del 22 de mayo de 2019 el despacho que conoció del proceso con radicado nro. 2018 00189 00 corrió traslado a la parte demandada del escrito de medida cautelar, término en el que el **Ministerio de Salud y Protección Social** se opuso a su prosperidad con fundamento en las siguientes razones².

Aclaró que el acto demandado se profirió en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T - 544 de 2017 de la Corte Constitucional y que allí se indicó que era necesaria la expedición urgente de una regulación que garantice el derecho a la muerte digna de niños, niñas y adolescentes.

Mencionó que fue la sentencia C-239 de 1997 de la Corte Constitucional la que reconoció y estructuró los elementos esenciales del derecho

² Visto en el índice 36 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2018 00172 00 acumulado con el proceso radicado nro. 11001 0324 000 2018 00189 00.



fundamental a una muerte digna, *"dada su relación inescindible con el principio constitucional de la dignidad humana y, posteriormente, fue la sentencia T-970 de 2014, la que estableció un procedimiento para garantizar su protección"*.

Aseguró que *"la Corte Constitucional fue enfática al señalar que el derecho fundamental a la muerte digna había sido regulado y reglamentado en su propia jurisprudencia y las órdenes impartidas al Ministerio de Salud y Protección Social, se limitan a desarrollar aspectos relacionados con las funciones propias de la administración, las cuales no tienen ninguna incidencia en los elementos esenciales del precepto constitucional objeto de estudio"*.

2.2. Por auto del 19 de enero de 2022 se acumuló el proceso con radicado nro. 2018 00189 00 al proceso identificado con el nro. 2018 00172 00³.

3.- Consideraciones

Conforme con lo establecido por el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo definió un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional, tanto para el medio de control de nulidad, como de nulidad y restablecimiento del derecho. Al efecto, en el inciso primero del artículo 231 estableció que la suspensión provisional procederá *"por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en*

³ Visto en el índice 21 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2018 00172 00 acumulado con el proceso radicado nro. 11001 0324 000 2018 00189 00.



la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.

En este sentido, la medida de suspensión provisional pretende evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide su constitucionalidad y legalidad, y para su procedencia resulta necesario que, del análisis efectuado por el juez, se concluya que el acto acusado infringe las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Sobre este aspecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia del 17 de marzo de 2015, expediente número 2014-03799, explicó⁴ que del inciso primero del artículo 231 *ibidem* se desprende que para el estudio de la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional se requiere una valoración inicial del acto acusado con las normas superiores invocadas y, en ese sentido, precisó que si bien dicha valoración inicial permite abordar la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, se trata de un examen sumario, propio de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud el derecho de defensa, además, tal valoración inicial no constituye prejuzgamiento.

4. Caso concreto

En el asunto bajo examen, la parte actora del expediente nro. 2018 00189 00 solicitó la suspensión provisional de la Resolución número 0825 del 9 de marzo de 2018, *“por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad de los niños, niñas y adolescentes”*, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social.

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 17 de marzo de 2015 C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2014 03799 00.



Para fundamentar la medida cautelar, expresó en el acápite denominado "pretensiones" lo siguiente: *"adicionalmente, como en la misma demanda hemos ya expresado y fundamentado, solicitamos la suspensión cautelar de la misma resolución. Como hemos expresado en la demanda en los cargos y fundamentos, en los numerales 1,2,3,4,5,6 y 14 se ha demostrado que la resolución demandada infringe de manera manifiesta normas superiores, tales como declaraciones de derechos humanos, la Constitución, y las leyes penales, y reglamenta asuntos para los que carece de competencia"*⁵.

De lo anterior se desprende que en los términos en los que fue formulada la solicitud de medida cautelar, hay lugar a negarla, debido a que no cumple con los requisitos establecidos por los artículos 229 y 231 del CPACA, dado que, la parte demandante omitió sustentar la petición de suspensión provisional del acto demandado, puesto que para ello solo se remitió a la argumentación expuesta en la demanda respecto de los cargos en los que fundamenta la pretensión de nulidad de la resolución controvertida.

Al respecto, se recuerda que el artículo 229 del CPACA establece que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte **debidamente sustentada**, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. A su turno, el artículo 231 *ibidem* prevé que la suspensión provisional procede por violación de las disposiciones invocadas, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores alegadas.

Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma

⁵ Visto en el índice 36 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2018 00172 00 acumulado con el proceso radicado nro. 11001 0324 000 2018 00189 00.



precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida, omitiendo la confrontación normativa, así⁶:

*"[...] En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas **a solicitud de parte debidamente sustentada**, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.*

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

*En el mismo sentido, el alcance de la expresión "procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado" contenida en artículo 231 Ibíd, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbello introductorio o en un escrito aparte, **y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda**, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente [...]" (Negrillas ajenas)*

Teniendo en cuenta lo señalado por la jurisprudencia de la Sección Primera de la Corporación la sustentación de la medida cautelar no se sustituye con las razones expuestas en la demanda para respaldar el concepto de violación de las normas que se estiman infringidas; por ello, es que se considera que no es procedente el decreto de la medida cautelar solicitada, comoquiera que la parte la formuló así: *"como en la misma demanda hemos expresado y fundamentado, solicitamos la suspensión cautelar de la misma resolución. Como hemos expresado en la demanda en los cargos y fundamentos, en los numerales 1,2,3,4,5,6 y 14 se ha demostrado que la*

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Rad. No. 11001 0324 000 2012 00317 00, C.P. Guillermo Vargas Ayala.



resolución demandada infringe de manera manifiesta normas superiores (...)”.

Es de anotar que, presentar de manera clara y expresa los argumentos de violación de las disposiciones superiores es una carga de quien formula la solicitud, puesto que la suspensión constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos⁷.

Por lo señalado, la solicitud de suspensión provisional de la Resolución nro. 0825 del 9 de marzo de 2018, *“por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad de los niños, niñas y adolescentes”*, será negada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala Unitaria, Sección Primera,

RESUELVE:

PRIMERO: DENEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante, por las razones explicadas.

SEGUNDO: En firme vuelvan las diligencias al despacho para proseguir el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial – SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

⁷ *Ibidem.*