

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., dos (2) de julio de dos mil quince (2015)

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

REF: Expediente núm.2010 00314 00
Acción: Nulidad.
Actor: ALEXANDRA RICARDO ACEVEDO

Alexandra Ricardo Acevedo, en nombre propio en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, presentó demanda con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del artículo 5° del Decreto 1875 de 1994, expedido por el Gobierno Nacional, “Por el cual se reglamenta el registro de los títulos en el área de la salud, expedidos por las instituciones de educación superior”.

I. FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.1. La demandante consideran quebrantados los artículos 2º, 6º, 13, 25, 48 y 333 de la Constitución Política.

I.2. El concepto de la violación fue expuesto en los términos que se resumen a continuación:

I.2.1. Considera la actora que la normativa demandada plantea una exigencia adicional al profesional de la salud que ya está inscrito ante el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud) y es poseedor de la tarjeta profesional que lo acredita para ejercer, pues además de lo anterior lo somete a registrar el título respectivo en el lugar donde vaya a desarrollar su profesión.

I.2.2. Señala la actora que la disposición cuestionada quebranta el artículo 2 superior al restringir la libertad de los profesionales de la

salud a ejercer su profesión al imponer requisitos adicionales como la inscripción en el lugar donde van a realizar su trabajo.

I.2.3. Asegura que existe una contradicción entre el artículo 1° y la disposición demandada (artículo 5°) del Decreto 1875 de 1994, pues aquel determina que las Direcciones Departamentales de Salud y la Secretaría Distrital de Salud de Santa Fe de Bogotá, deben expedir el acto administrativo mediante el cual se autorice el ejercicio de las profesiones del área de la salud en todo el territorio nacional, en tanto el artículo 5 exige que para poder ejercer la profesión o la especialización en zona geográfica diferente a donde se registró el título, la persona deberá inscribir su nombre en la Secretaría de Salud del Departamento donde va a laborar, con el fin de ejercer el control y vigilancia que le corresponde.

Anotó al respecto que no hay una razón válida para que se obstaculice el ejercicio de las profesiones relacionadas con la salud, ya que si el ente territorial mediante acto administrativo avala el ejercicio de la profesión en todo el territorio nacional, por qué habría de realizarse luego una inscripción en los diferentes departamentos, circunstancia

que dificulta la labor de los profesionales de la salud que requieren desplazarse con frecuencia por falta de personal en algunos lugares.

I.2.4. Resiente la actora la violación del artículo 25 de la Constitución al desconocer el derecho de los profesionales de la salud a elegir el lugar de prestación de sus servicios, una vez han adquirido el título correspondiente y han sido reconocidos por el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud).

II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud), por medio de apoderado contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma por las razones que se exponen a continuación.

Indicó que la facultad de vigilancia y control del ejercicio profesional en el área de la salud obedece a la naturaleza riesgosa de la actividad y al riesgo social que conlleva su ejercicio, que, pese a incluir obligaciones de medio y no de resultado, resulta íntimamente ligada al bienestar y salud individuales y colectivos.

Precisó que son las autoridades sanitarias territoriales las llamadas a ejecutar actos de autoridad en su jurisdicción e imponer en uso del poder de policía las medidas de seguridad respectivas, por lo cual se exige en la norma demandada la inscripción en la Secretaría de Salud del Departamento donde se va a laborar.

III. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda, por las razones que se exponen a continuación.

Manifestó que el servicio de salud es un servicio público íntimamente ligado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y en cabeza

del mismo radica, según dispone el artículo 49 de la carta, el deber de organizar, dirigir y reglamentar su prestación, al igual que el de ejercer la vigilancia y control sobre el mismo.

Como consecuencia de lo anterior advirtió que no es extraño que el Estado, en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, intervenga la citada actividad en la totalidad de los aspectos que comprende su prestación, con el fin de ejercer los controles que considere pertinentes.

Destacó que si bien Colombia es una República Unitaria, la autonomía territorial otorga competencias a las entidades territoriales en materia de salud, por lo cual no se aparta del marco constitucional la medida que implementa la inscripción del profesional en salud, permite el control del ejercicio de la profesión en la respectiva circunscripción territorial, como medio de ejercer sus funciones y competencias.

Concluyó que la medida atacada no constituye restricción alguna al ejercicio de las profesiones en el área de la salud, en tanto se trata de

una medida de control propia del ejercicio de una actividad que implica un alto riesgo y tiene impacto social.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

IV.1. La normativa demandada

La disposición demandada es el artículo 5 del Decreto 1875 de 1994 cuyo tenor es:

DECRETO 1875 DE 1994

(agosto 3)

Por el cual se reglamenta el registro de los títulos en el área de la salud, expedidos por las Instituciones de Educación Superior.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución Política en el artículo 189, numeral 11, artículo 25 y artículo 26 de la Ley 30 de 1992,

DECRETA:

(...)

Artículo 5º. De la inscripción para el ejercicio. Para poder ejercer la profesión o la especialización en zona geográfica diferente a donde se registró el título, la persona deberá inscribir su nombre en la Secretaría de Salud del Departamento donde va a laborar, con el fin de ejercer el control y vigilancia que le corresponde.

(...)

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 3 de agosto de 1994.

*CESAR GAVIRIA TRUJILLO
El Ministro de Salud,
Juan Luis Londoño de la Cuesta
La Ministra de Educación,
Maruja Pachón de Villamizar.*

IV.2. La acción de nulidad por inconstitucionalidad

La acción de “nulidad por inconstitucionalidad” contra los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, aparece consagrada en el artículo 237, numeral 2, de la Constitución de 1991, como una atribución propia del Consejo de Estado, a través de su Sala Plena Contencioso Administrativa,

circunstancia esta última corroborada por el artículo 37, numeral 9, de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Así las cosas, lo primero que habrá de resolver la Sala es si le corresponde a la Sala Plena resolver sobre la denominada “acción de nulidad por inconstitucionalidad” que la demandante manifiesta ejercitar, invocando al efecto el artículo 97 del C.C.A., o si, por el contrario, atendiendo la naturaleza del acto enjuiciado, compete a esta Sección resolver el asunto planteado, bajo el entendido de que en el presente caso la acción verdaderamente ejercitada es la de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A.

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 446 de 1998, que precisó el alcance de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la decisión sobre la misma corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, únicamente, cuando se dirige contra Decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y no obedezca a función propiamente administrativa, pues, en caso contrario, la acción de nulidad contra tales decretos se tramitará y

decidirá por las Secciones respectivas, conforme a las reglas generales de competencia previstas en el C.C.A. y en el reglamento del Consejo de Estado.

En el caso sub examine, tomando en cuenta que el Gobierno Nacional para expedir la normativa atacada no solo invocó la atribución constitucional del artículo 189 numeral 11 que consagra la potestad reglamentaria, sino también los artículos 25 y 26 de la Ley 30 de 1992, no es posible establecer la procedencia o no de la inconformidad aducida por la actora con la sola confrontación entre el acto reprochado y los textos constitucionales que se dicen quebrantados, pues es necesario determinar si el reglamento desarrolla la norma legal invocada como fundamento, circunstancia que conduce a que se entienda que la acción de “nulidad por inconstitucionalidad” aquí planteada es una acción de simple nulidad cuyo conocimiento corresponde a la Sección Primera, por versar sobre una materia no asignada por el reglamento de esta Corporación al conocimiento de las otras Secciones.

IV.3. El caso concreto

El Decreto 1875 de 1994 establece el procedimiento para el registro de los títulos expedidos por las Instituciones de Educación Superior, en el área de la salud, para autorizar por ese medio el ejercicio profesional, efecto para el cual determina los documentos requeridos para el registro de los títulos en el área de la Salud en Educación Superior, títulos que a su vez deben ser los establecidos en la Ley, pues de otra manera no podrían exigirse.

Igualmente la normativa demandada exige que cuando se vaya a ejercer la profesión en un lugar diferente a aquel en que se inscribió el título y donde por tanto se autorizó el ejercicio de la profesión, se debe solamente inscribir el nombre del profesional en la Secretaría de Salud del Departamento donde va a desarrollar la labor, lo cual permite la inspección y vigilancia, sin que con ello se desconozca, como afirma la actora, el derecho de los profesionales de la salud a elegir el lugar de prestación de sus servicios, una vez han adquirido el título correspondiente y este ha sido debidamente registrado.

En materia de libertades, como lo prevé el artículo 26 de la Constitución Política, si bien toda persona es libre de escoger profesión

u oficio, la Ley puede exigir títulos de idoneidad y las autoridades competentes deben inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, y en este caso, se observa que la autorización para el ejercicio de la profesión que debe realizar una autoridad determinada y facultada para ello en el ámbito departamental y en el Distrito Capital, es un instrumento para hacer efectiva esa inspección y vigilancia en los lugares donde las personas estén trabajando o donde decidan ejercer su profesión.

Así, visto el artículo 1° en concordancia con el 5° del Decreto 1875 de 1994, es claro que la normativa atacada busca facilitar a las autoridades, el control que les corresponde ejercer sobre quienes ejercen profesiones relacionadas con la salud, lo cual no contradice las normas de la Ley 30 de 1992 sobre los títulos que se otorgan de conformidad con la ley con base en los cuales las personas pueden desarrollar sus profesiones, especialmente en un campo que, como el de la salud, está relacionado con el derecho a la vida y tiene, como lo afirmo el demandado, un gran impacto social.

En este orden de ideas, no encuentra la Sala que en forma alguna se hayan desconocido con la norma demandada las disposiciones de la Carta Política relacionadas con los fines del Estado (artículo 2), el principio de responsabilidad jurídica (artículo 6) , el derecho al trabajo (artículo 25) o la iniciativa privada y la libre empresa.

Tampoco se vislumbra violación al derecho a la igualdad, especialmente considerando que Al respecto, como lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional¹, cuando se presenta un cargo por violación del derecho a la igualdad no basta con la simple afirmación de un trato diferenciado sino que es necesario, además, que el actor indique entre quienes se presenta la diferencia de trato y las razones por las cuales considera que la misma resulta discriminatoria y contraviene el principio de igualdad. Esta estructuración del cargo resulta indispensable en la medida que el derecho a la igualdad no impone a las autoridades el deber de otorgar el mismo tratamiento jurídico a todas las personas sino que ella se predica de condiciones o situaciones iguales o similares por lo que resulta, entonces, menester

¹ C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil. También pueden consultarse las sentencias C-176 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-913 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

que el actor indique por qué las situaciones resultan comparables y en qué radica el trato discriminatorio.

En el presente caso, el actor no explica por qué la situación prevista en el aparte acusado del Decreto 1875 de 1994 expedido por el Gobierno nacional, resulta discriminatoria ni por qué su situación es comparable a otra que haga desigual el trato y por tanto implique violación del artículo 13 Superior, por lo cual el cargo tampoco prospera.

De todo lo anterior colige la Sala que los argumentos que sustentaron los cargos formulados en la presente acción, no lograron desvirtuar la presunción de legalidad de las normas atacadas, por lo cual serán desestimadas las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

PRIMERO: DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: RECONÓCESE personería al doctor Joaquín Elías Cano Vallejo como apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social (hoy Ministerio de Salud), en los términos y para los efectos del poder que obra a folio 93.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
GONZÁLEZ**
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA



**GUILLERMO VARGAS AYALA
MORENO**
Ausente con permiso

MARCO ANTONIO VELILLA