



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: Acción de nulidad

Número único de radicación: 25000232400020110022801

Demandante: Hospital Universitario San Ignacio

Demandado: Distrito Capital- Secretaria Distrital de Salud-

Asunto: Indevida escogencia de la acción- caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y el Ministerio Público contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 8 de octubre 2012, por la Subsección “C” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La presente sentencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. Hospital Universitario San Ignacio¹, en adelante la parte demandante, presentó demanda contra el Distrito Capital- Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C., en adelante la parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Decreto 01 de 1984², en adelante, Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad de las resoluciones núms. 1254 de 26 de noviembre de 2008, “*por la cual se decide la investigación Administrativa*”; 0096 de 5 de febrero de 2009, “*por la cual se resuelve el recurso de reposición y se*

¹ Por medio de apoderado. Cfr. Folio 12

² “*Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*”



concede el de apelación”; expedidas por el Director de Desarrollo de Servicios de Salud de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C.; y la Resolución núm. 1277 de 30 de noviembre de 2009, “*por la cual se resuelve un recurso de apelación dentro de la investigación administrativa No. 982/2008*”; expedida por el Secretario de Despacho de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C.

Pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

“ [...]”

1. *La Resolución 1254 de 26 de noviembre de 2008, expedida por el Director de Desarrollo de Servicios de Salud de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C., en cuanto por ella se dispuso sancionar al Hospital Universitario San Ignacio por la pretendida violación de una serie de deberes legales con ocasión de la atención médica que se le prestó a la señora Migdony Yolima Bernal Castillo.*
2. *La Resolución 96 de 5 de febrero de 2009, expedida por el Director de Desarrollo de Servicios de Salud de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C., en cuanto por ella se confirmó íntegramente lo dispuesto en la Resolución 1254 arriba citada.*
3. *La Resolución 1277 de 30 de noviembre de 2009, expedida por el Secretario de Despacho de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C., en cuanto por ella se confirmó lo dispuesto en la Resolución 1254 arriba citada, pese a que se redujo el valor de la multa que le fue impuesta al Hospital Universitario San Ignacio.*

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1. Mencionó que la señora Migdony Yolima Bernal Castillo por remisión de la clínica del Magdalena, acudió al Hospital Universitario San Ignacio para una consulta médica el 5 de febrero de 2008, debido a que venía presentando varias dificultades desde el inicio de su embarazo. Asimismo, aportó una ecografía que se le había practicado días anteriores, la cual fue analizada por el personal que la atendió, confirmándole que presentaba un embarazo único y, que al parecer la criatura padecía de hidrocefalia.

3.2. Sostuvo que citó de manera urgente a junta médica el 6 de febrero de 2008. Posteriormente, el personal médico atendió de nuevo a la señora Migdony Yolima Bernal Castillo y le realizó una nueva ecografía, en la que se pudo confirmar el diagnóstico inicial de hidrocefalia y una cardiopatía severa.



3.3. Afirmó que un médico ginecológico se reunió con la citada señora y su cónyuge para explicarles acerca del diagnóstico de la criatura; asimismo, le ordenó la práctica de varios exámenes para definir la conveniencia de practicar una amniocentesis.

3.4. La señora Migdony Yolima Bernal Castillo se presentó de nuevo a consulta médica el 19 de febrero de 2008, sin que se le hubieran practicado todos los exámenes ordenados, porque al parecer la EPS no los había autorizado, por lo que se le explicó que sin tener la totalidad de los exámenes no se podía determinar el nivel de riesgo de una muerte intrauterina; no obstante, se le informó que se estimaba las posibilidades de sobrevivencia de la criatura por encima del 85%. La señora Migdony Yolima Bernal Castiilo y su cónyuge manifestaron al personal médico su voluntad de no continuar con el embarazo.

3.5. Manifestó que se llevó a cabo una junta médica el 20 de febrero de 2008, en la que se le explicó a la señora Bernal Castillo y a su cónyuge el diagnóstico y lo importante que eran los exámenes que ya le habían solicitado, a fin de determinar con certeza tanto las causas de las malformaciones de la criatura como la viabilidad del embarazo. La señora Bernal Castillo manifestó su intención de no hacerse practicar esos exámenes, aduciendo de nuevo una pretendida inviabilidad de su embarazo.

3.6. Adujo que la señora Bernal Castillo se presentó nuevamente en el Hospital Universitario San Ignacio para retirar el resumen de lo expresado por la junta médica el 21 de febrero de 2008 y, manifestó ahora su interés en hacerse practicar los referidos exámenes para completar el diagnóstico; por lo que, se le hizo entrega de unas nuevas órdenes para los exámenes.

3.7. Sostuvo que al no existir certeza sobre la inviabilidad del embarazo y, debido a que no se tenía habilitado el servicio para la interrupción voluntaria de embarazos, se dispuso la remisión de la paciente a la EPS para practicar los exámenes y continuar el seguimiento.

3.8. Indicó que de manera totalmente sorpresiva, el representante legal del Hospital Universitario San Ignacio fue notificado de una acción de tutela en contra del Hospital y de Compensar EPS el 29 de febrero de 2008, promovida por la señora Migdony Yolima Bernal Castillo y por el señor Manuel Antonio Rodríguez Rojas. Mediante sentencia de 12 de marzo de 2008 se declaró improcedente la acción.



3.9. Señaló que el representante legal del Hospital Universitario San Ignacio recibió una solicitud de información relativa al caso de la señora Bernal Castillo el mismo 29 de febrero de 2008, por la Secretaría Distrital de Salud, el Director General del hospital dio respuesta a la solicitud.

3.10. La Secretaría Distrital de Salud formuló pliego de cargos en contra del Hospital Universitario San Ignacio el 26 de agosto de 2008, por presunta violación de las siguientes normas: artículo 153 de la Ley 100 de 1993; numeral 9 del artículo 185; numerales 1 y 2 del artículo 3 del Decreto 1011 de 2006; Resolución 4905 de 2006; artículo 2 y artículo 5 del Decreto 4444 de 2006.

3.11. El Director de Desarrollo de Servicios de Salud de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C., por medio de la Resolución núm. 1254 de 26 de noviembre de 2008, ordenó sancionar a la parte demandante.

3.12. Interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución núm. 1254 de 26 de noviembre de 2008.

3.13. El Director de Desarrollo de Servicios de Salud de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C., por medio de la Resolución núm. 0096 de 5 de febrero de 2009, resolvió el recurso de reposición, en el sentido de confirmar la Resolución núm.1254 de 26 de noviembre de 2008.

3.14. El Secretario de Despacho de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C., por medio de la Resolución núm. 0096 de 5 de febrero de 2009, resolvió el recurso de reposición, en el sentido de modificar la Resolución núm.1254 de 26 de noviembre de 2008.

Normas violadas y concepto de violación

4. La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 6, 26, 29 de la Constitución Política.
- Artículos 64, 66, 67 y 69 del Código Contenciosos Administrativo
- Artículos 1602 y 1618 del Código Civil



- Artículo 3 de la Ley 23 de 1981³

Conceptos de violación

5. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de violación así:

Primer cargo: Infracción de la norma superior.

El ejercicio de la Profesión

5.1. Sostuvo que el artículo 26 de la Constitución Política prevé el derecho de elegir libremente la profesión u oficio que se quiere desempeñar, en algunos casos dicho ejercicio puede estar condicionado a la obtención de un título de idoneidad y sujeto a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

5.2. Indicó que el ejercicio de la medicina se encuentra sujeto a regulaciones legales, es así como el artículo 3 de la Ley 23 de 1981, dispone que con relación al tema del aborto el médico se regirá por las disposiciones legales vigentes en el país y las recomendaciones de la Asociación Médica Mundial de la Salud.

5.3. Afirmó que la parte demandada bajo una interpretación errada de las normas que regulan la interrupción voluntaria del embarazo por razones terapéuticas, le exigió el cumplimiento de una conducta que no está prevista, exactamente la causal relacionada con la grave malformación del feto que haga inviable su vida, debido a que según la parte demandada también bajo esta causal se cobija aquellos casos en los que se presume que el feto no podrá tener vida independiente.

5.4. Adujo que era evidente que la parte demandada se excedió en el alcance de lo considerado por la Corte Constitucional en la sentencia que se invoca como fundamento para la expedición de los actos administrativos acusados.

³ “Por la cual se dictan normas en materia de ética médica”



La objeción de conciencia

5.5. Manifestó que el catálogo de servicios que prestan las instituciones de salud está forzosamente permeado por los valores y creencias que las identifican, por lo que en su caso siendo una institución de la orden de la iglesia católica de la Compañía de Jesús, la oferta de servicios no incluye la práctica de intervenciones médicas dirigidas a interrumpir voluntariamente un embarazo; por lo que tal determinación es adoptada bajo el amparo de la autonomía que es titular y no podía verse irrespetada y violentada por decisiones como las argumentadas en los actos administrativos acusados. En ese sentido se violó el derecho fundamental a la objeción de conciencia.

Segundo cargo: Falsa motivación

5.6. Sostuvo que la parte demandada argumentó en los actos administrativos acusados la violación de los artículos 153 y 185 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 3 del decreto 1011 de 2006; sin embargo, hizo una interpretación flexible de la causal prevista en la sentencia de la Corte Constitucional, como la información por parte de la clínica Magdalena, habida cuenta que no tuvo en cuenta los exámenes que se habían ordenado a la paciente, los cuales eran necesarios, por lo que no hubo demora en la atención que se le prestó a la paciente.

5.7. Señaló que *“en este sentido, lo cierto es que las exigencias de calidad, eficiencia, oportunidad y celeridad fueron todas ellas cumplidas en debida forma, puesto que el Hospital no solo puso a disposición de la paciente todos los recursos necesarios para darle la mejor atención posible a su situación, sino que también lo hizo con la celeridad y oportunidad que le era exigible. De esta manera, los supuestos de hecho en los que se sustentó la sanción, en realidad no tuvieron lugar en el presente caso, con lo cual la autoridad incurrió en el vicio de falsa motivación”*⁴.

Contestación de la demanda

6. La parte demandada⁵ contestó la demanda⁶ y se opuso a la pretensiones formuladas, así:

⁴ Cfr. Folio 10 del Cuaderno núm. 1

⁵ Por medio de apoderado. Cfr. Folio 203

⁶ Cfr. folios 186 a 202



Respecto del primer cargo de infracción a las normas superiores

6.1. Adujo que, con relación a la objeción de conciencia, la parte demandante tomó como base para plantear su tesis el catálogo de servicios que ofrece, desconociendo el ritual normativo de los artículos 153 y 185 del Decreto 1011 de 2006, de la Ley 100 de 1993 y la sentencia de la Corte Constitucional C-355 de 10 de mayo de 2006, que declaró exequible el artículo 122 de la Ley 599 de 2000, donde dispuso que no incurre en delito cuando por voluntad de la mujer la interrupción del embarazo se produzca por los siguientes casos: “[...] *cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico, o cuando exista grave malformación del feto que haga inviable la vida, certificada por un médico [...]*”⁷.

6.2. Afirmó que el artículo 1 del Decreto N° 4444 de 2006, dispuso que el campo de aplicación es para todas las entidades de medicina, no hizo excepción alguna como lo argumenta la parte demandante en la demanda. Informa que a la paciente decidieron no practicarle el aborto, al considerar que no tenía habilitado este servicio, poniendo en riesgo a la paciente, razones suficientes para que se impusiera la sanción como era su deber por mandato legal; situación que no comporta una vulneración a lo previsto en el artículo 6 de la Constitución Política y el artículo 1602 y 1618 del Código Civil.

Respecto del segundo cargo de violación por falsa motivación

6.3. Indicó que la parte demandante argumentó que los supuestos de hecho no tuvieron fundamento para establecer la sanción impuesta, desconociendo el considerando central de la Resolución N° 1254 del 26 de noviembre de 2008, que determinó la causal de sanción; por lo que la parte demandante quiso hacer valer su visión como hecho cierto sin fundamento concreto.

Actuaciones, en primera instancia

7. La Subsección “B” de la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 2 de junio de 2011, admitió la demanda

⁷ Cfr. Folio 95 del cuaderno núm. 1



y ordenó: i) notificar personalmente a la parte demandada y al Ministerio Público; y ii) fijar en lista el proceso.

8. El Tribunal, una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 17 de mayo de 2012, corrió traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión, de conformidad con el artículo 210 del Código Contencioso Administrativo.

9. Las partes demandante⁸ y demandada⁹ presentaron alegatos de conclusión.

Sentencia proferida, en primera instancia

10. La Subsección “C” en descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 8 de octubre de 2012, resolvió lo siguiente:

“[...] PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de indebida escogencia de la acción respecto a la de simple nulidad.

SEGUNDO: DECLARAR probada de oficio la excepción de caducidad respecto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por los motivos expuestos, y en consecuencia se inhibe la Sala de pronunciarse de fondo

TERCERO: ABSTÉNGASE de condenar en costas en esta Instancia.

CUARTO: DEVUÉLVASE al actor el remanente a su favor por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso, si lo hay.

QUINTO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta [...]”

Consideraciones del Tribunal

11. El Tribunal se refirió de oficio a dos excepciones así:

Respecto de la excepción a la indebida escogencia de la acción

11.1. Afirmó que de conformidad con la teoría de los “motivos y finalidades”, la procedencia de una acción de nulidad tratándose de un acto particular y concreto,

⁸ Cfr. Folios 211 a 230

⁹ Cfr. Folio 210



se da en el caso que las pretensiones de la parte demandante o de la sentencia que se profiera, no traiga como consecuencia el restablecimiento del derecho para la parte demandante o un tercero y, afecte de manera grave e inminente el orden público, social o económico.

11.2. Indicó que “[...] no cabe duda de que la acción procedente no es la de simple nulidad, teniendo en cuenta que el asunto al cual se contrae el acto acusado no menoscaba de manera grave los intereses de la comunidad, en especial la del Hospital demandante, porque se trata de la imposición de una multa por violación a la normatividad a la que se sometía [...]”¹⁰

11.3. Asimismo, señaló que “[...] se observa que en el evento de prosperar las pretensiones de la demanda deriva un restablecimiento automático del derecho del accionante, consistente en la exoneración del pago de la multa, o si esta ya fue pagada, su devolución, en consecuencia procede la declaratoria de oficio de la teoría de los fines y los motivos, y no es procedente la acción de simple nulidad deprecada por el actor [...]”¹¹

11.4. Por último, sostuvo que “[...] Bajo esas directrices, y en virtud de garantizar el debido proceso del Hospital San Ignacio, se procede a estudiar de fondo las pretensiones de la demanda, basado en la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, de nulidad y restablecimiento del derecho [...]”¹²

Respecto de la excepción de caducidad de la acción

11.5. Sostuvo que, en virtud de garantizar el debido proceso de la parte demandante, se debía estudiar de fondo las pretensiones de la demanda, basado en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que se debía realizar de oficio, el estudio de la caducidad de la acción.

11.6. Afirmó que “[...] una vez revisado el expediente, se advirtió que la Resolución N- 1277 del 30 de noviembre de 2009 (Fls. 54-62 Cdo. Ppal.) agotó la vía gubernativa, fue notificada de forma personal a la parte actora, el día 11 de diciembre de 2009 (Fl. 62 Cdo ppal). Así las cosas, el término de caducidad de

¹⁰ Crf. Folio 265 del cuaderno núm. 1

¹¹ Cfr. Folio 266 del cuaderno núm. 1

¹² Cfr. Folio 266 del cuaderno núm. 1



cuatro (4) meses de que trata el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento procedente en este caso, empezó a correr a partir del día hábil siguiente al 11 de diciembre de 2009 (fecha de notificación personal), es decir, el 12 de diciembre del mismo año y el plazo para presentar la demanda venció el 12 de abril de 2010 [...]"¹³

11.7. Adujo que “[...] la demanda fue presentada el día 11 de abril de 2011 (Fls. 1-11 Cdo. ppal.), por el apoderado del Hospital San Ignacio, esto es, transcurrido un (1) año después de la fecha en que vencía el plazo para demandar, no advirtiéndose justificación alguna para suspender el término previsto en la norma [...]"¹⁴

11.8. Por ultimo manifestó que “[...] la Sala declarará probada de oficio la caducidad de la acción, y en consecuencia se declarará inhibida para pronunciarse en el fondo del asunto, al encontrar que la demanda interpuesta se presentó extemporáneamente [...]"¹⁵

Recurso de apelación

12. La parte demandante interpuso, dentro del término legal, recurso de apelación¹⁶ contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con base en el siguiente argumento: en el caso *sub examine* la acción procedente era la de nulidad.

En el caso sub examine la acción procedente era la de nulidad.

12.1. Indicó que “[...] tal y como se expresó en la demanda y en el escrito de alegato de conclusión, si bien los actos administrativos acusados son de contenido particular, a la luz de las normas aplicables y de la jurisprudencia del Consejo de Estado, es viable impugnar su validez mediante el ejercicio de la acción de nulidad. Esto, por cuanto la situación particular a que ellos se refieren, sin duda alguna, comporta un especial interés para la comunidad, y porque con la anulación no se estaría procurando un restablecimiento automático de derechos que, de otra manera, se habrían tenido que hacer valer dentro del plazo de caducidad de cuatro

¹³ Cfr. Folio 207 del cuaderno núm. 1

¹⁴ Cfr. Folio 266 del cuaderno núm. 1

¹⁵ Cfr. Folio 267 del cuaderno núm. 1

¹⁶ Cfr. folios 271 a 279



meses señalado en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo entonces vigente [...]”¹⁷.

12.2. Sostuvo que “[...] la afirmación de a-quo en cuanto a que el asunto al cual se contrae el acto acusado no menoscaba de manera grave los intereses de la comunidad, porque se trata de la imposición de una multa, pasa por alto dos circunstancias muy claras: por una parte, que el tema de la interrupción voluntaria del embarazo está desde hace meses en la agenda nacional y tiene un innegable impacto en la vida de muchos colombianos; y, por otra, que mi mandante no pretende con esta acción ni que se declare que no debe pagar la multa —que de hecho ya pagó—, ni que le regresen el dinero correspondiente [...]”¹⁸.

12.3. Afirmó que “[...] como se señaló expresamente en la demanda con la que se dio inicio a este proceso, a pesar de que mi representada canceló en su integridad la multa que fue impuesta mediante los actos administrativos demandados, no existe interés alguno que se disponga una medida orientada a obtener la devolución de dichos dineros o, de manera general, el restablecimiento de sus derechos [...]”¹⁹

12.4. Por último, adujo que “[...] siendo así, y ante la renuncia que realizó el Hospital Universitario San Ignacio a lo que constituiría el restablecimiento del derecho- plenamente valido, por tratarse de derechos patrimoniales-, debo expresar, con el mayor respeto, que resulta errada la conclusión a la que arribó el a-quo en cuanto al supuesto restablecimiento automático del derecho [...]”²⁰

13. El Ministerio Público se adhirió²¹, dentro del término legal, al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con base en el siguiente argumento: “en el caso sub examine la acción procedente era la de nulidad”.

En el caso sub examine la acción procedente era la de nulidad.

13.1. Manifestó que en principio la acción de nulidad y restablecimiento del derecho esta instituida para el control de los actos administrativos de carácter particular y concreto; sin embargo, la Corte Constitucional ha elaborado la teoría

¹⁷ Cfr. Folio 272

¹⁸ Cfr. Folio 275

¹⁹ Cfr. Folio 278

²⁰ Cfr. Folio 278

²¹ Cfr. folios 281 a 283



según la cual debe proceder con respecto a casos particulares y concretos el control judicial de las decisiones administrativas, cuando estas tengan una especial relevancia, ya sea por importancia jurídica, económica o social, que de una u otra forma impliquen injerencia directa o indirecta al grupo social en general o a una comunidad particular.

13.2. Sostuvo que “[...] en el caso sometido a estudio y control ante el tribunal, en principio y formalmente visto podrá decirse que tiene la naturaleza de una decisión particular y concreta, en la medida en que atendió los hechos que le sirvieron de soporte, seguramente han sido y serán repetitivos en el tiempo, máxime si se tiene en cuenta que para la adopción de la decisión de interrumpir un estado de embarazo, previamente se debe disponer de precios e incontrovertibles diagnósticos que informen de manera inequívoca las circunstancias que padece la madre gestante o el nasciturus y su estado [...]”²²

13.3. Adujo que “[...] de otro lado debe advertir esta Agencia del Ministerio Público que atendidas las repercusiones que puede tener esta decisión judicial frente a la gran pluralidad de casos futuros, análogos al que ahora ocupa al Tribunal, será plausible que el Honorable Consejo de Estado, en consonancia con la jurisprudencia Constitucional, entre otras la sentencia de constitucionalidad C-426 de 2002, acceda a estudiar de fondo la legalidad de las resoluciones o actos administrativos demandados [...]”²³

Trámite en segunda instancia

14. El Despacho Sustanciador, mediante auto proferido el 22 de enero de 2014²⁴, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y el Ministerio Público contra la sentencia proferida el 8 de octubre de 2012 por la Subsección “C” de la Sección Primera Sala del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

15. El Despacho Sustanciador, mediante auto proferido el 4 de septiembre de 2017, resolvió correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que alegaran de conclusión y le informó al Agente Ministerio Público que, antes del vencimiento del término para alegar de conclusión, podía solicitar el traslado

²² Cfr. Folio 282 del cuaderno núm. 1

²³ Cfr. Folio 283 del cuaderno núm. 1

²⁴ Cfr. Folio 4 del cuaderno núm. 2 del expediente.



especial previsto en el mencionado artículo, el cual se surtió en los siguientes términos:

Alegatos de conclusión en segunda instancia

16. **La parte demandante**²⁵ reiteró los argumentos del recurso de apelación.

17. **La parte demandada**²⁶ reitero los argumentos expuestos en la contestación de la demanda:

Concepto del Ministerio Público

18. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

19. La Sala procederá al estudio de: i) la competencia de la Sala; ii) los actos administrativos acusados; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo de la acción de nulidad; v) el marco normativo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; vi) marco normativo de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; vii) marco jurisprudencial sobre la constitucionalidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo y viii) el análisis del caso en concreto.

Competencia de la Sala

20. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

21. Agotados los procedimientos inherentes a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin que se observe causal de nulidad que pueda

²⁵ Cfr. Folios 22 a 44 del cuaderno núm. 2 del expediente

²⁶ Cfr. Folios 20 a 21 del cuaderno núm. 2 del expediente



invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y el Ministerio Público.

22. Visto el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por la parte demandante y el Ministerio Público en el recurso de apelación, interpuesto contra la sentencia proferida el 8 de octubre de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró: i) probada de oficio la excepción de indebida escogencia de la acción; ii) probada de oficio la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, porque estas, en el caso de apelante único, definen el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia.

23. Los actos administrativos acusados son los siguientes:

24. Se procede a transcribir los apartes más relevantes, sin perjuicio de las citas que se hagan al analizar cada uno de los cargos.

24.1. La **Resolución núm. 1254 de 26 de noviembre de 2008**²⁷, mediante la cual el Director de Desarrollo de Servicios de Salud de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, en la que se indicó:

[...]

6. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO PARA DECIDIR

Procede el despacho a efectuar el análisis de los elementos probatorios allegados al expediente y que fundamentan la decisión examinando los hechos que constituyen materia de la presente investigación, las pruebas que reposan en -el mismo, y aplicando para ello los principios y reglas de la sana crítica-objetividad, con el fin de decidir de fondo la presente investigación, sancionando o exonerando a la investigada por los cargos formulados.

Analizadas las pruebas obrantes dentro del expediente, este Despacho entra a analizar primero que los cargos imputados fueron presuntamente por violación a la Ley 100 de 1993, artículo 153, numeral 9o y artículo 185; Decreto 1011 de 2006, artículo 3o, numerales 1, Accesibilidad y 2. Oportunidad; Resolución 4905 de 2006, artículo 5 y Decreto 4444 de 2006 artículo 2, por considerar que no se dio cumplimiento a lo ordenado en esta normatividad, al no proceder conforme a lo allí estipulado.

Manifiesta el investigado que para poder proceder a la IVE, se requiere de una certificación médica que disponga que hay una grave malformación y que por ello,

²⁷ Cfr. Folios 53 a 66



el Hospital quiso estar muy seguro de ello, para poder expedir tal certificación, e invoca la sentencia de la Corte Constitucional, pero este despacho quiere precisar que en dicha sentencia también se habló de la despenalización del aborto y cuando se identifican las distintas clases de malformaciones y que en ella se plantean las que el feto sea inviable, es decir que el feto probablemente no vivirá, según certificación médica, debido a una grave malformación, que es diferente a la simple enfermedad en el que feto se pueda curar antes o después del parto; argumento que no comparte del despacho, ya que la misma sentencia dispuso que en la última hipótesis, relacionada con las malformaciones del feto, certificadas médicamente, cuando éstas lo hacen inviable, también se consideró desproporcionado sancionar el aborto, pues pierde peso el deber del Estado de proteger la vida, y entrañaría' la imposición de una conducta a las mujeres que excede la que normalmente es exigible a la madre, puesto que la mujer debería soportar la carga de un embarazo y luego la pérdida de la vida del ser que por su grave malformación es inviable, lo que significaría someterla a tratos crueles, inhumanos y degradantes que afectan su intangibilidad moral, esto es, su derecho a la dignidad humana.

También es pertinente dejar claro que la Corte ha dicho que existen eventos en los cuales, la vida del ser que está por nacer se encuentra en grave entredicho y se torna en inviable y que los avances de la ciencia han permitido determinar unas graves y específicas malformaciones del ser que está por nacer llevan concluir que la vida que éste tendría no sería viable; o .se consideran incompatibles con la vida, o la vida independiente del niño afectado en otras palabras, el ejercicio de la vida no sería posible. Las anteriores conclusiones científicas, devendrían indefectiblemente e ineludiblemente, de las graves malformaciones del feto. El análisis constitucional acaece beneficios para la mujer y su libre desarrollo de la personalidad. Lo anterior, por cuanto se le exigiría una carga altamente desproporcionada violatoria de su derecho constitucional para escoger su plan de vida a favor de una vida que científicamente no sería viable; o , se considera incompatible con la vida, o la vida independiente del niño afectado por la grave malformación. En este orden de ideas, el derecho al libre desarrollo de la personalidad toma un realce constitucional de gran tono, cuando se compara con el ser que está por nacer y con su irrealizable e imposible vida o vida independiente. No cabe duda, que no podría hacerse valer, por encima del derecho cierto y consolidado de la mujer con vida independiente.

Como se puede apreciar, en estos casos, no solo se debe analizar desde la perspectiva del bebe por nacer, sino el de la mujer, la dignidad humana, el sufrimiento que le acarrearía a una madre, tener que criar a un bebe con malformaciones como las ya descritas, es decir, un feto con un pronóstico de hidrocefalia severa y creciendo asimétricamente, con problemas de corazón, (cardiopatía severa) y un foco hipoecogénico en desviación del eje cardiaco, lo que le conllevaría no solo tener que estar pendiente todo el tiempo de él y quien finalmente dada su enfermedad fallecería, pudiendo evitar un sufrimiento tanto a la madre como al hijo por nacer. Ha dicho también la corte Constitucional en múltiples pronunciamientos que "El primer deber de un Estado es proteger la vida de los asociados, adoptando todas aquellas medidas que permitan a los ciudadanos vivir en condiciones dignas. Esto es aún más claro si se tiene en cuenta que el Estado Social de Derecho, como lo ha venido reiterando la Jurisprudencia de esta Corle, se funda en el respeto a la dignidad humana y - tiene como uno de sus fines esenciales garantizar la efectividad de los principios y derechos". "El derecho a la vida no puede reducirse a la mera subsistencia, sino que implica el vivir adecuadamente en condiciones de dignidad". "La Constitución no sólo protege la- vida como un derecho sino que además la incorpora como un valor del ordenamiento, que implica competencias de intervención, e incluso deberes, para el Estado y para los particulares. La Carta no es neutra frente al valor vida sino que es un ordenamiento claramente en favor de él, opción política que' tiene implicaciones, ya que comporta efectivamente un deber del Estado de proteger la vida. Sin embargo, tal y como la Corte ya lo mostró en anteriores decisiones, el Estado no puede pretender cumplir esa obligación desconociendo la autonomía y la dignidad de las propias personas".



Dado lo anterior desde la remisión de la clínica de la Magdalena la paciente ya tenía un dictamen, de su bebé, lo que significa que ya tenía una certificación, médica de la gravedad del mismo, por ello el argumento del Hospital San Ignacio; que la Interrupción del embarazo voluntario no era viable practicarse porque la misma no existía, no es cierto, ya que todos los exámenes y diagnósticos indicaban que el bebe venía con malformaciones que hacían inviable su Vida, razón por la cual el argumento de la defensa se despacha desfavorable, aunque esta instancia considera que no hay falla en cuanto a la accesibilidad, ya que efectivamente el Hospital, le prestó los servicios de salud y le practico los exámenes que considero pertinentes.

Agrega la IPS investigada, que los exámenes solicitados, no son barreras de acceso sino por el contrario son una muestra de atención adecuada y de calidad, donde se demuestra que se puso a disposición todas las herramientas de la Institución, por lo que este despacho le recuerda a la entidad investigada, que en la sentencia C-355 de 2006, entre otros asuntos, la Corte resolvió, que cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico y que a partir de la Constitución de 1991 los derechos de las mujeres adquirieron relevancia constitucional, por lo que hoy en día la mujer es un sujeto constitucional de especial protección, así mismo que los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres son derechos humanos y por lo tanto forman parte del derecho constitucional, por ello el requisito exigido para acreditar la procedencia de la interrupción del embarazo en cada uno de los tres casos no constitutivos de delito, según la sentencia C-355 de 2006, es el único que puede exigirse como máximo, si no se puede establecer por el legislador requisitos que establezcan cargas desproporcionadas sobre los derechos de la mujer ni barreras que impidan la práctica del aborto, tampoco le es dado a los profesionales de la salud exigir otro u otros requisitos adicionales en cuanto imponen barreras administrativas al acceso al servicio legal de la IVE y resultan contrarios a la Constitución y a otra normatividad tanto nacional como internacional sobre la materia, por ello en Colombia; mediante la sentencia C-355 de 2006, se removió una barrera de orden legal que conllevaba la práctica de aborto en condiciones inseguras con riesgo para la vida y la salud de las mujeres. **Por tanto, a partir de la sentencia C-355 de 2006, las mujeres están autorizadas para acceder a los servicios legales de salud y solicitar la práctica del procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo: acreditando encontrarse en alguna de las tres circunstancias en que dicha práctica no constituye delito. Decisión de las mujeres de interrumpir su embarazo que debe ser respetada por todas las personas, pero en especial por los profesionales de salud, quienes, como garantía del respeto por los derechos fundamentales de las mujeres, deben permitir que el procedimiento de la IVE sea realizado a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS-, a fin de no poner en riesgo ni la vida ni la salud de éstas.** Como se puede apreciar el hecho de hacer infinidad de exámenes y juntas médicas, se debe considerar desde dos perspectivas la primera que hubo efectivamente accesibilidad por parte del Hospital San Ignacio por cuanto realizo los exámenes que considero eran necesarios y la segunda el hecho de saber que el feto era inviable bastaba y no se justificaba poner a la madre a realizar más exámenes, adicionalmente si realmente los médicos no iban a realizar la IVE, a la paciente de autos; de tal manera debieron proceder de manera inmediata a remitir a la misma a otro Centro de Atención y así evitar que la misma tuviera que acudir a la acción de tutela para lograr que se diera cumplimiento a su deseo de la IVE, por las circunstancias ya descritas, como se ha podido apreciar pasaron más de dos (2) semanas, para que esto sucediera, poniendo en riesgo eminente (sic) la salud de la madre gestante y a su vez permitir que el feto creciera y pasara a tener más semanas, lo que serían inviable la interrupción del embarazo, si la misma no decide acudir a otro Centro asistencial, la Tutela que la paciente instaura, se dio por considerar que el Hospital San Ignacio había vulnerado los derechos fundamentales a la igualdad, a la mujer embarazada, a la salud en conexidad con el de la vida en condiciones dignas, de acuerdo con los hechos y circunstancias que relaciona en la: demanda entre otras, la cual fue declarada improcedente, por cuanto en el Juzgado 38 Penal Municipal, mediante



pronunciamiento del 12 de Marzo de 2008 resolvió declarar que la acción es improcedente por carencia actual del objeto sobre el cuál decidir, ya que al momento del pronunciamiento, la accionante ya había obtenido el aborto por parte del Hospital San José y por ende la causa de la acción había sido superada y por lo tanto desaparecieron las acciones de hecho que la motivaron es decir las causas de vulneración de los derechos fundamentales ya no existían y cualquier pronunciamiento era ineficaz, puesto que los objetivos se encontraban satisfechos al ser interrumpido el embarazo por el cuerpo médico del Hospital San José, así mismo la Corte advierte que el certificado médico en los casos de peligro para la vida o la salud de la madre o de grave malformación del feto, no se puede determinar ni por el legislador, ni por el ejecutivo, como un requisito único y al contrario lo ve como barreras adicionales, es así que considera que “Son a título de ejemplo barreras legales o administrativas que imposibilitan un aborto legal y seguro como dice la organización mundial de la salud OMS: a) Requisito de autorización de varios médicos (o a veces de comisiones). Evitar firmas múltiples o la aprobación por parte de un comité; Permite a la mujer decidir b) Tiempo de espera entre la solicitud y la provisión del aborto, o listas de espera. Eliminar los periodos de espera que no son médicamente necesarios, y expandir los servicios para atender rápidamente a todas las mujeres - que reúnen los requisitos para abortar. Los periodos de espera retrasan innecesariamente la atención y disminuyen la seguridad c) Ciertas mujeres son excluidas de los servicios por los proveedores del cuidado de la salud.

“[...]

Así mismo, el artículo 18 de la Constitución Política consagra el derecho a la libertad de conciencia en estos términos: "Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido o revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia" y el artículo 16 establece el derecho al libre desarrollo de la personalidad así: "Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y, el orden jurídico", de ahí que la sentencia ha dicho que la objeción de conciencia es únicamente para profesionales de la salud, no para Entidades, por ello nos ratificamos que este argumento no cabe en ninguna parte de este fallo de la misma manera no compartimos el argumento de la defensa al manifestar que por no tener habilitado el servicio para la IVE, no podía ofrecer este servicio, puesto como lo hemos venido diciendo tanto en el Pliego de Cargos, como en la presente decisión, ninguna entidad del territorio Nacional, debe habilitar este servicio, pues se entiende intrínsecamente incluido en el servicio de Ginecología, ya que como lo define el artículo 2 del Decreto 4444 de 2006, todas las IPS deberán prestar este servicio y más en un Hospital como el de Autos, que es Universitario, con un Nivel de Complejidad III y donde las barreras de acceso y oportunidad no se deberían presentar, con argumentos como el anterior donde denota la falta de interés en cumplir con la norma ya citada y sí fallando en la calidad del servicio en el parámetro de Oportunidad, al no remitir de manera rápida e inmediata a la, paciente a otro establecimiento hospitalario, a que le practicaran el procedimiento de la interrupción voluntaria del embarazo a sabiendas de antemano: que no se lo iban a realizar y no como hemos venido diciendo, esperar a realizar una Serie de exámenes, para posteriormente decirle que el Hospital no tenía habilitado este servicio que por ende no podía practicar este procedimiento, razón; por la cual dicho argumento también se despacha desfavorable.

“[...]

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- EXONERAR al HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN IGNACIO ubicado en la Carrera 7 No.40-62, de la nomenclatura urbana de Bogotá, identificado con Nit. No. 860.015.536-1 y Código de Prestador No. 1100109456-00, de responsabilidad administrativa en lo relacionado con lo dispuesto en el Decreto



1011 de 2006, artículo 3o, numerales 1, Accesibilidad, dé conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente proveído.

ARTICULO SEGUNDO.- SANCIONAR al HOSPITAL UNIVERSITARIO SATÑJ IGNACIO ubicado en la Carrera 7 No.40-62, de la nomenclatura 1 urbana de Bogotá, identificado con Nit. No. 860.015.536-1 y Código de Prestador No. 11 00109456-00, con multa equivalente a la suma de veinticinco (25) salanos mínimos mensuales legales vigentes por el año 2008, es decir la suma de ONCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS [PES&É (\$11.537.500,00) M/CTE, por violación a las siguiente normas: Ley 100 de 1993; artículo 153, numeral 9o y artículo 185; Decreto 1011 de 2005, artículo 3° numeral 2 Oportunidad; Resolución 4905 de 2006, artículo 5 y Decreto 1444 de 2006 artículo 2, de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente

ARTÍCULO TERCERO.- Dicha suma deberá consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente resolución en cuenta de ahorros No. 200-82768-1 código No. 2120302 del Banco de Occidente a nombre del Fondo Financiero Distrital de Salud y entregar en el mismo término copia del recibo de dicha consignación a la tesorería de la Secretaría Distrital de Salud, en donde le será expedido un comprobante de ingreso a bancos, cuya copia debe ser presentada en el Área de Vigilancia y Control de la Oferta de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, para acreditar el pago de la misma.

ARTICULO CUARTO.- En firme este acto administrativo y con fundamento en el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 29 del Decreto 2240 de 1996, si no se presenta copia del comprobante de pago de la multa señalada en el artículo primero de este proveído, se remitirá copia auténtica del mismo a la jurisdicción coactiva, para que se proceda a su respectivo cobro.

ARTICULO QUINTO.-: Notificar al investigado el presente acto administrativo, haciéndole saber que contra el mismo proceden los recursos de reposición ante La Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud y el de apelación ante el Secretario de Salud de Bogotá, de los cuales se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta resolución [...]” (subrayado fuera de texto).

24.2. La **Resolución núm. 0096 de 5 de febrero de 2009**, mediante la cual el Director de Desarrollo de Servicios de Salud de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar la Resolución núm. 1254 de 26 de noviembre de 2008, en la que se indicó:

[...]

ANALISIS JURÍDICO DE LA DIRECCIÓN

Frente a los argumentos del-recurso interpuesto, esta Dirección considera:

Analizados los argumentos con que la investigada fundamenta los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, y quien manifiesta que la atención de la paciente se dio bajo una continuidad específica y hace un recuento de la atención desde el 05 de Febrero al 06 de Febrero y agrega que la paciente solo regreso el 21 de Febrero de 2008, donde se le ordena ecografía de detalle y que esta regresa hasta el 29 de Febrero sin la misma, pero revisada la historia clínica este despacho no comparte los argumentos del ente investigado, por cuanto el día 05 de Febrero se realiza junta médica y la citan a control a los 15 días, razón por la cual la paciente regresa solo hasta esa fecha, así mismo a folio 76 del expediente y en consulta



externa la paciente asiste el día 19 de Febrero de 2008 y no el 21 como lo manifiesta el apoderado y en ella se explica que de acuerdo con el protocolo definido por la junta, se realiza valoración ecográfica detallada, se confirman hallazgos de ecografía de remisión aunque técnicamente es difícil de precisar anatomía cardíaca, así mismo se decide realizar ecografía de detalle en 3 semanas para nueva valoración cardíaca y la citan a control en 2 semanas, igualmente definen el embarazo de alto riesgo por compromiso fetal, dada por los hallazgos allí descritos y aclaran que el Hospital no tiene habilitado el servicio de interrupción del embarazo, la paciente asiste a cita de control el 05 de Marzo de. 2008, donde manifiesta que desea la interrupción del embarazo, por cuanto los resultados de los exámenes son desfavorables para el feto, es de aclarar que en la demanda de tutela el apoderado de la paciente informa al despacho que desde el primer control la pareja expuso a la médica tratante que deseaban parar el embarazo, sin embargo el grupo de salud insistió en realizar los exámenes, argumento este que esta Dirección considera cierto, puesto que se ha visto, que el Hospital San José no requirió de tantos exámenes ni juntas médicas, como- tampoco necesito el argumento de no tener habilitado el servicio de interrupción de embarazos, al contrario, se acogió a la ley y practicó la interrupción del embarazo.

Como se puede apreciar desde el primer ingreso 05 de Febrero de 2008 hasta el 05 de Marzo de 2008, transcurren 30 días calendarios, que son de suma L.V» importancia para la interrupción del embarazo, que era lo que la usuaria pretendía cuando acude remitida con una ecografía donde se encontró un feto con hidrocefalia severa y creciendo asimétricamente, tenía problemas de corazón es decir cardiopatía severa y un foco hipogénico en desviación del eje cardíaco, con una respuesta negativa por parte del ente investigado con el argumento de no tener habilitado el servicio de Interrupción de embarazos, cuando ya lo dijimos tanto en el Pliego de Cargos, como en la resolución impugnada, ninguna entidad del territorio Nacional, debe habilitar este servicio, pues se entiende intrínsecamente incluido en el servicio de Ginecología, como lo define el artículo 2 del Decreto 4444 de 2006, al establecer que todas las IPS deberán prestar este servicio y más un Hospital como el de Autos, que es Universitario, con un nivel de Complejidad III y donde las barreras de acceso y oportunidad no se deberían presentar, con argumentos como el anterior donde denota la falta de interés en cumplir con la norma ya citada y sí fallando en la calidad del servicio en el parámetro de oportunidad.

Dado lo anterior desde la remisión de la clínica de la Magdalena la paciente ya tenía un dictamen, de su bebé, lo que significa que ya tenía una certificación médica de la gravedad del mismo, por ello el argumento del Hospital San Ignacio, que la Interrupción del embarazo voluntario no era viable practicarse porque la misma no existía, no es cierto, ya que todos los exámenes y diagnósticos indicaban que el bebe venía con malformaciones que hacían inviable su vida, Agrega la IPS investigada, que los exámenes solicitados, no son barreras de acceso sino por el contrario -son una muestra de atención adecuada y de calidad, donde se demuestra que se puso a disposición todas las herramientas de la Institución por, lo que este despacho le recuerda a la entidad investigada, que en la sentencia C-355 de 2006, entre otros asuntos, la Corte resolvió, que cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico y que a partir de la Constitución de 1991 los derechos de las mujeres adquirieron relevancia constitucional, por lo que hoy en día la mujer es un sujeto constitucional de especial protección, así mismo que los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres son derechos humanos y por lo tanto forman parte del derecho constitucional, por ello el requisito exigido para acreditar la procedencia de la interrupción del embarazo en cada uno de los tres casos no constitutivos de delito, según la sentencia C-355 de 2006, único que puede exigirse como máximo, si no se puede establecer por el legislador requisitos que establezcan cargas desproporcionadas sobre los derechos de la mujer ni barreras que impidan la práctica del aborto, tampoco le es dado a los profesionales de la salud exigir



otro u otros requisitos adicionales en cuanto imponen barreras administrativas al acceso al servicio legal de la IVE y resultan contrarios a la Constitución y a otra normatividad tanto nacional como internacional sobre la materia, por ello en Colombia, mediante la sentencia C-355 de 2006, se removió una barrera de orden legal que conllevaba la práctica de aborto en condiciones inseguras con riesgo para la vida y la salud de las mujeres. [...]

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ARTÍCULO PRIMERO.- No Reponer la Resolución No. 1254 del 26 de Noviembre de 2008 proferida dentro de la Investigación administrativa No. 98.2 -^008 confirmándola en todas sus partes, de conformidad con lo expuesto la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO. Conceder el recurso de apelación ante 'el Despacho del Señor Secretario de Salud de Bogotá. [...]' (destacado fuera de texto)

24.3. La **Resolución núm. 1277 de 30 de noviembre de 2009**, mediante la cual el Secretario de Despacho de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, resolvió el recurso de apelación en el sentido de modificar la Resolución núm. 1254 de 26 de noviembre de 2008, en la que se indicó.

[...]

En primer término, debe indicarse que una vez revisado el procedimiento efectuado, se evidencia que actuación y decisión tomada por el A- quo se encuentra ajustada a derecho, descartándose así la existencia de alguna causal que invalide la presente actuación administrativa, por cuanto la misma se soportó en normas legales vigentes que regulan la prestación de servicios de salud, así como también en medios de prueba legalmente producidos y allegados a la investigación, respetando el debido proceso y aquellos aspectos que atribuyen la competencia para investigar y decidir la actuación administrativa, hecho este, que permite entrar a evaluar los argumentos del apelante en su escrito de alzada tendientes a desestimar los cargos formulados hoy traducidos en la sanción apelada, y , que es lo que compete a esta instancia, de la siguiente manera:

[...]

Se debe anotar que frente a esta norma que es de obligatorio acatamiento por parte de todos los prestadores de servicios de salud sin excepción alguna, no se puede tener como eximente de responsabilidad de dicha apelante argumentar que el Hospital que representa no tenía habilitado ese servicio, toda vez que esos casos esporádicos deben ser atendidos sin dilación alguna con estricto apego a las normas ya enunciadas, debiéndose en consecuencia confirmar la Resolución atacada y así habrá de plasmarse en la parte resolutive.

En lo referente a la sanción impuesta, considera esta superioridad que está merece un tratamiento diferente, debiéndose hacer referencia al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, indicando que este exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuados a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública y concretamente en la proporcionalidad de la sanción administrativa que implica, que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta , ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad, reiterando que es un hecho demostrado la infracción sanitaria que mereció el reproche de la administración, no obstante haberse brindado el servicio de accesibilidad, se vulnera la característica de la oportunidad con que se debió prestar el servicio, pero con fundamento en lo anterior y en lo preceptuado en el



artículo 36 del Código Contencioso la misma habrá de rebajarse en atención a las circunstancias que rodearon la interrupción del embarazo solicitado por la señora MIGDONY YOLIMA BERNAL CASTILLO.

Con fundamento en las anteriores consideraciones,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR la Resolución No. 1254 del 26 de noviembre de 2008, mediante la cual la Dirección de Desarrollo de servicios de salud de esta Secretaría, en el sentido de disminuir el monto de la multa impuesta a QUINCE (15) SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES, equivalentes a la suma de SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.922.500).

ARTICULO SEGUNDO: *Notificar el contenido de esta Resolución al apoderado y/o Representante Legal de la Institución Investigada, haciéndole saber que contra la presente decisión no procede recurso alguno, por encontrarse agotada la vía gubernativa.*

PARAGRAFO: *si no fuere notificar personalmente dentro el término previsto, deberá hacerse conforme el Código Contencioso administrativo.*

ARTÍCULO TERCERO: *Notificada la presente Resolución, se ordena devolver el expediente a la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud de esta Secretaría para que continúe con el trámite legal a que haya lugar.*

ARTÍCULO CUARTO: *la presente Resolución rige a partir de su expedición*

Problema jurídico

25. Corresponde a la Sala, con fundamento en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y el Ministerio Público, determinar:

25.1 Si se configuró la indebida escogencia de la acción en el *sub lite*, debido a que a juicio de la parte demandante y del Ministerio Público la acción procedente en el caso *sub examine* era de nulidad y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo consideró el Tribunal.

25.2. Si en el caso *sub examine*, la acción procedente era la de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, constatar si se configuró la caducidad de la acción.

26. En consecuencia, si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por la Subsección "C" en descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Marco normativo de la acción de nulidad

27. Visto el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, sobre acción de nulidad, procedente en principio contra los actos de carácter general y abstracto, determina que “[...] *Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos [...]*”.

Marco normativo de la acción de restablecimiento del derecho

28. Visto el artículo 85 *ibídem*, sobre acción de nulidad y restablecimiento del derecho, procedente en principio contra los actos de carácter particular y concreto, prevé que “[...] *Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño [...]*”.

Marco jurisprudencial sobre la constitucionalidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo

29. La Corte Constitucional, en la sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002²⁸, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo y la posibilidad de ejercer la acción de nulidad contra actos de carácter particular y concreto, expresó:

*[...] 7.12. Respecto al contenido del artículo 84 del C.C.A., no observa la Corte que el mismo establezca distinciones en relación con la clase de actos administrativos que pueden ser demandados por esa vía, **como tampoco que condicione o restrinja su ámbito de procedibilidad frente a los actos de contenido particular, o bien al cumplimiento de ciertos presupuestos - como el de tener que acreditar que el acto acusado representa un especial interés para la comunidad-**, o bien a los casos expresamente consagrados en normas o leyes especiales. Por el contrario, la circunstancia específica de que el artículo en cuestión disponga en forma clara y precisa que "toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos", lleva a la conclusión de que la voluntad del legislador extraordinario al regular la acción pública de simple nulidad, no fue la de privilegiar su ejercicio respecto de los actos relativos a situaciones jurídicas generales, sino la de permitir, en plena concordancia con la Constitución, **que ésta pudiera ejercerse también contra los actos de contenido particular y concreto**. Ello, en el entendido de que éstos, independientemente de regular situaciones jurídicas individuales, igualmente pueden entrar en contradicción*

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

con la integridad del ordenamiento jurídico, que es lo que en últimas busca preservarse a través de la acción pública de nulidad.

7.13. Ciertamente, conforme a las reglas que identifican las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, se tiene que la diferencia fundamental entre éstas radica en que mientras la acción de nulidad tiene por objeto principal, directo y exclusivo preservar la legalidad de los actos administrativos, a través de un proceso en que no se debaten pretensiones procesales que versan sobre situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, limitándose a la simple comparación del acto con las normas a las cuales ha debido estar sujeto, la de restablecimiento del derecho, por su parte, no solo versa sobre una pretensión de legalidad de los actos administrativos, sino que propende por la garantía de los derechos subjetivos de los particulares mediante la restitución de la situación jurídica de la persona afectada, ya sea a través de una reintegración en forma específica, de una reparación en especie o de un resarcimiento en dinero.

7.14. Ello conduce a que, por fuera de lo que constituyen sus características más próximas, **la procedencia de una u otra acción no esté determinada por el contenido del acto que se impugna** -general o particular- ni por los efectos que de éstos se puedan derivar, **sino por la naturaleza de la pretensión que se formule, o lo que es igual, por la clase de solicitud o de petición que se haga ante el órgano jurisdiccional**. Si el proceso administrativo de anulación define su propia identidad a partir del bien jurídico a tutelar -la simple legalidad o ésta y la garantía de un derecho subjetivo-, la pretensión procesal se convierte en su objeto principal pues en torno a ella es que tiene lugar todo el curso de la actuación judicial. La promoción o iniciación del proceso, su desarrollo e instrucción **y la posterior decisión, encuentran como referente válido la declaración de voluntad del demandante o lo que éste pida que se proteja**, sin que tenga por qué incidir en la actuación la condición del acto violador o sus efectos más próximos.

En esos términos, si la pretensión procesal del administrado al acudir a la jurisdicción se limita tan sólo a impugnar la legalidad del acto administrativo, no existe razón para desconocerle el interés por el orden jurídico y privarlo del acceso a la administración de justicia, por la fútil consideración de que la violación alegada provenga de un acto de contenido particular y concreto que también afecta derechos subjetivos. Resultaría insólito y contrario al Estado de Derecho que la Administración, acogiéndose a criterios netamente formalistas que no interpretan fielmente los textos reguladores sobre la materia, se pueda sustraer del régimen legal que gobierna la actividad pública y, de contera, del control judicial de sus propios actos, como si unos -los de contenido general- y otros -los de contenido particular- no estuvieran sometidos al principio de legalidad.

7.15. Bajo este entendido, consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, **cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico**, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros. **Siguiendo este mismo razonamiento, si lo que persigue el demandante es un pronunciamiento anulatorio y la consecuente reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho**, a ejercitarse dentro del término de caducidad a que hace expresa referencia el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A., para que el juez proceda no sólo a decretar la nulidad del acto sino también al reconocimiento de la situación jurídica individual que ha resultado afectada.



7.16. Así las cosas, independientemente de las tesis que hayan sido expuestas en el seno del máximo órgano de la jurisdicción administrativa para delimitar la procedencia de la acción de nulidad contra actos de contenido particular, la formulación y exigencia de requisitos adicionales no contenidos en el texto de la norma acusada ni derivados de su verdadero espíritu y alcance, representan, sin lugar a dudas, una carga ilegítima para los administrados que afecta y restringe de manera grave el ejercicio de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso, pues, lo ha dicho la Corte, el intérprete no puede hacer decir a las normas lo que éstas no dicen, mucho menos si el sentido que les atribuye excede su verdadero contenido y no se ajusta al texto de la Constitución Política.

7.17. **Establecer como orientación jurisprudencial dominante, que la acción de nulidad sólo procede contra los actos de contenido particular cuando lo indique la ley o cuando éstos representen un interés para la comunidad**, no sólo comporta una interpretación inexacta del contenido del artículo 84 del C.C.A., cuyo texto permite demandar por vía de la simple nulidad todos los actos de la Administración, sino también, una inversión de la regla allí establecida, en cuanto que la citada orientación lleva a la conclusión de que sólo por excepción los actos administrativos de contenido particular son demandables a través de la acción de simple nulidad, sentido que jamás podría extraerse del texto de la preceptiva impugnada ni del alcance que la propia Constitución y la ley le han fijado a la acción Pública de nulidad.
[...]

7.22. Así, **cuando una persona con interés directo pretenda demandar un acto de contenido particular y concreto, podrá alternativamente acudir al contencioso de anulación por dos vías distintas**. Invocando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A. art. 85), caso en el cual lo hace motivada por el interés particular de obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño antijurídico como consecuencia de la declaratoria de la nulidad del acto. En la medida en que esta acción no se intente o no se ejerza dentro de los cuatro meses de que habla la ley (C.C.A. art. 136-2), quien se considere directamente afectado o un tercero, podrán promover la acción de simple nulidad en cualquier tiempo (C.C.A. arts. 84 y 136-1), **pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador**, dejando a un lado la situación jurídica particular que en éste se regula, para entender que actúan por razones de interés general: la de contribuir a la integridad del orden jurídico y de garantizar el principio de legalidad frente a los excesos en que pueda incurrir la Administración en el ejercicio del poder público
[...]"

Marco normativo de la caducidad de la acción de nulidad de restablecimiento del derecho.

30. Visto el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.



Análisis del caso concreto

31. Vistas las normas indicadas en el acápite desarrollado *supra* i) de la acción de nulidad; ii) de acción nulidad y restablecimiento del derecho; y iii) de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La Sala procede a realizar el análisis de los argumentos expuestos por la parte demandante y el Ministerio Público en el recurso de apelación, de acuerdo con el problema jurídico indicado.

Indebida escogencia de la acción de nulidad.

32. Atendiendo a que la parte demandante manifestó su desacuerdo con la sentencia proferida en primera instancia, debido a que la acción procedente era la nulidad, en razón a que: i) no está pretendiendo el restablecimiento del derecho; y ii) se trata de un tema de impacto social al tratarse de la interrupción voluntaria de un embazo.

33. Atendiendo que el Ministerio Público se adhirió a los argumentos expuestos por la parte demandante en el recurso de apelación.

34. En el caso *sub examine* el *a quo* consideró que los actos administrativos acusados eran de carácter particular, y al prosperar las pretensiones de la demanda, la consecuencia sería un restablecimiento automático del derecho a la parte demandante; además, que no existía un interés para la comunidad, debido a que lo discutido es una multa impuesta a la parte demandante; por lo que de acuerdo con la teoría de los fines y los móviles, no era procedente la acción de nulidad.

35. Como quedo visto *supra*²⁹, con la acción de nulidad se persigue la defensa de legalidad y del orden jurídico en abstracto y, con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se busca no sólo la defensa del ordenamiento jurídico, sino el resarcimiento de un derecho subjetivo lesionado por la expedición de un acto administrativo.

36. Asimismo, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho solo puede ser invocada por la persona que crea que ha sido lesionada; es decir, por el titular del

²⁹ Ver numerales 27 y 28 de esta providencia

derecho y dentro de un término establecido; a diferencia de la acción de nulidad que puede ser ejercida por cualquier persona y en cualquier tiempo.

37. Ahora, cuando se pretende cuestionar un acto administrativo de contenido particular y concreto, por regla general, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho y, cuando se tratan de actos administrativos de carácter general, la acción adecuada para cuestionar la legalidad es la de nulidad.

38. Asimismo, esta Sección ha reiterado que la acción de nulidad también procede excepcionalmente frente a los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas. En ese sentido en sentencia³⁰ de 9 de julio de 2020 se indicó:

Ahora bien, esta Corporación de manera reiterada y uniforme ha considerado que, además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede, excepcionalmente, en contra de los actos administrativos particulares y concretos, cuando la situación de carácter individual comporte un interés para la comunidad de tal importancia que vaya aparejado con el afán de legalidad, situaciones en las cuales, por ende, la sentencia produciría efectos respecto de la restauración del orden jurídico en abstracto, esto es, no conllevaría consigo el restablecimiento del derecho subjetivo que pueda haberse producido³¹; planteamiento que corresponde a la teoría de los móviles y las finalidades, que ha sido decantada por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Al respecto se ha indicado lo siguiente³²:

*“Ahora bien, la Jurisprudencia de esta Corporación³³, en desarrollo de la teoría de los móviles y las finalidades, ha sostenido que la acción de nulidad procede contra actos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas, “cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que **desborde el simple interés de la legalidad en abstracto**, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico”.³⁴ (...) También, en la sentencia de 4 de marzo de 2003, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que la acción de nulidad contra actos administrativos particulares, procede únicamente cuando la anulación del acto **no implica el restablecimiento automático de un derecho particular y concreto**, pues en el evento contrario la acción*

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 9 de julio de 2020. M.P. Roberto Augusto Serrato. número único de radicación 17001-23-31-000-2008-00235-01

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 2 de marzo de 2017. Radicación: 08001-33-31-004-2011-00660-01. M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor: Área Metropolitana De Barranquilla y otros.

³² Consejo de Estado, Sección Primera, M.P.: María Elizabeth García González. 6 de octubre de 2017. Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00447-01.

³³ Sentencia del 10 de agosto de 1996 (C.P. Daniel Suárez Hernández), ha sido reiterada de manera uniforme por el Consejo de Estado, entre otras, en las siguientes providencias: Autos de la Sección Primera de 1° de julio y 4 de noviembre de 1999, expedientes 5444 y 5372 (C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola); Auto de la Sección Segunda del 1° de junio de 2000, expediente 2220-99 (C.P. Ana Margarita Olaya Forero); Auto de la Sección Primera del 30 de marzo de 2000, expediente 6053 (C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); Auto de la Sección Primera del 27 de septiembre de 2001, expediente 17001-23-31-000-2000-1038-01 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Primera del 14 de febrero de 2002, expediente 6581 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Cuarta del 12 de abril de 2002, expediente 12627 (C.P. Ligia López Díaz); Sentencia de 19 de septiembre de 2013 (2019815) (C.P. María Elizabeth García González) y de 04 de julio de 2013 (2015721) (C.P. María Claudia Rojas Lasso).

³⁴ Sentencia de 26 de octubre de 1995. Expediente núm. 3332. Consejero ponente: doctor Libardo Rodríguez Rodríguez.



que corresponde es la subjetiva, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, así el actor sostenga que no es esa su finalidad³⁵”.

39. En ese sentido, como quedo visto *supra*³⁶, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo mediante la sentencia C-426 de 26 de mayo de 2002, en la que indicó que la procedencia de la acción de nulidad estaba supeditada, entre otras circunstancias, no al contenido del acto (general o particular), sino a las pretensiones de la demanda; es decir, siempre que en la demanda se establecieran o advirtieran pretensiones de restablecimiento, la acción a ejercer sería la de nulidad y restablecimiento del derecho.

40. Al respecto, la postura que ha mantenido esta Corporación, con relación a que se pueda cuestionar un acto administrativo de carácter particular a través de la acción de nulidad, se supedita al hecho de no estar presente un restablecimiento automático con la anulación que se persigue.

41. En el caso *sub examine* los actos administrativos acusados son de carácter particular, habida cuenta que por medios de estos se definió una situación jurídica a la parte demandante, con ocasión a la investigación realizada por la parte demandada, la cual culminó con la sanción impuesta; por lo que en principio la acción procedente sería la de nulidad y restablecimiento del derecho; no obstante, como se indicó en párrafos *supra*, es posible que un acto administrativo de carácter particular sea cuestionado a través de la acción de nulidad; por lo que la Sala realizará el estudio si en el *sub lite* concurren los presupuestos excepcionales para admitir la procedencia de la acción de nulidad, tal como lo pretende la parte demandante.

42. La parte demandante en su escrito de la demanda argumentó que hubo una falsa motivación de los actos administrativos acusados, habida cuenta que la parte demandada realizó una interpretación flexible de la causal de la interrupción del embarazo por razones terapéuticas y, por el contrario, se le prestó al paciente la mejor atención posible y, lo que se buscaba era asegurarse que médicamente no existían esperanzas de vida, por lo cual los supuestos de hechos que sustentaron la sanción, en realidad no tuvieron lugar.

³⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 4 de marzo de 2003. Expediente núm. 1999-05683 (IJ-030). Consejero ponente: doctor Manuel Santiago Urueta Ayola.

³⁶ Ver numeral 29 de esta providencia



43. Asimismo, indicó que se violó el derecho fundamental a la objeción de conciencia, de lo cual la Sala evidencia que la discusión es de carácter particular habida cuenta que el interés perseguido por la parte demandante es que se señale que la parte demandada trasgredió dicho derecho.

44. Además, la Sala considera que le asiste razón al *a quo*, debido a que de prosperar la demanda, la consecuencia de la nulidad de los actos administrativos acusados sería la exoneración del pago de la multa impuesta o la devolución en caso de haber sido pagada; por lo que es evidente que se desprende un restablecimiento automático del derecho.

45. En ese orden, la demanda debió ser tramitada a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, habida cuenta que de la eventual declaratoria de nulidad de los actos administrativos acusados se desprende un restablecimiento automático del derecho.

46. Ahora bien, la Sala debe analizar si la demanda fue presentada dentro del término de cuatro (4) meses, de acuerdo a lo previsto en el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

47. La Resolución 1277 de 30 de noviembre de 2009, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación y, con la cual se agotó la vía gubernativa fue notificada personalmente a la parte demandante el 11 de diciembre de 2009, por lo que el término para la presentación de la demanda, vencía el 12 de abril de 2010 y, la demanda fue radicada el 14 de abril de 2011 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; de lo cual se evidencia que en el caso *sub examine* operó el fenómeno de caducidad de la acción.

48. Así las cosas, la Sala confirmara la sentencia proferida por el *a quo* en el sentido que se probó la excepción de indebida escogencia de la acción y, la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Conclusiones de la Sala

49. En suma, la Sala concluye que los argumentos expuestos por la parte demandante y el Ministerio Público en el recurso de apelación no están llamados a prosperar, en razón a que en el caso *sub examine* se debió tramitar la demanda a



través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de nulidad.

Condena en costas

50. Visto el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, sobre condena en costas, y atendiendo la conducta asumida por las partes, la Sala considera que no se configuran los presupuestos previstos en la norma, por lo que no se condenará en costas a la parte demandante en segunda instancia.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida, en primera instancia, por la Subsección “C” en descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de 8 de octubre de 2012, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

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.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado