

ACCION DE NULIDAD - Agotamiento de vía gubernativa. Improcedencia / AGOTAMIENTO DE VIA GUBERNATIVA - Acción de nulidad. Improcedencia / ACCION DE LESIVIDAD - Agotamiento de vía gubernativa. Improcedencia

En cuanto a la falta de agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto procesal para ejercer la acción, basta a la Sala precisar que tal agotamiento es requisito previo propio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y no así de las acciones de simple nulidad y menos aún, como en este caso, en el que es la misma entidad que profirió los actos quien los demanda en acción de lesividad.

TEORIA DE LOS MOTIVOS Y FINALIDADES - Acto de carácter particular y concreto / ACCION DE SIMPLE NULIDAD - Finalidad. Acto de carácter particular y concreto / ACTO DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO - Acción de simple nulidad / HOMEOPATIA - Ejercicio. Vigencia Ley 14 de 1962

Los recurrentes insisten en que debe declararse probada la excepción de caducidad al tenor del artículo 136, numeral 7 del C.C.A., declaración que no es procedente, dado que como lo sostuvo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación sobre la Teoría de los motivos y finalidades, en este caso se trata de actos de carácter particular y concreto susceptibles de demanda en ejercicio de la acción de simple nulidad, si se tiene en cuenta que lo único que se pretende con la misma es el mantenimiento del orden legal abstracto y la prevalencia del interés general, en cuanto el ejercicio de la homeopatía por parte de los señores VASQUEZ, DUARTE y ESCOVAR involucra una situación de orden público, ya que se encuentra de por medio la salud de las personas que acuden a los servicios por ellos prestados. Los apelantes sostienen que su situación encuadra dentro de lo previsto en el parágrafo 2 del artículo (Ley 14 de 1962,) anteriormente transcrito, por cuanto obtuvieron sus títulos de homeópatas en 1978 y 1979, sin que, a su juicio, la expresión "...que hayan adquirido legalmente el título, licencia o permiso..." para ejercerla signifique que debieron adquirirlo antes de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1962, interpretación con la que se encuentra en total desacuerdo esta Corporación, pues ello implicaría que, aún hasta la fecha, quienes adquieran simplemente el título de homeópatas puedan ejercer dicha rama o sistema de la medicina, lo cual es abiertamente contrario a lo que dispuso la Ley que regula, precisamente, la profesión de medicina. De igual manera, al resolver sendas demandas contra los actos proferidos por el Ministerio de Salud que negaron la solicitud de inscripción como médicos homeópatas de dos de los aquí terceros directos interesados en las resultas del proceso, esta Sección se pronunció sobre la imposibilidad de que los mismos puedan ejercer la homeopatía después de haber entrado en vigencia la Ley 14 de 1962. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1962 la homeopatía es una rama de la medicina, razón por la cual al no haber obtenido los recurrentes su título de homeópatas antes de la entrada en vigencia de la ley en cita, no puede afirmarse que tenían un derecho adquirido con justo título para ejercerla.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia del 24 de octubre del 2002, exp. núm. 7638, actor, Instituto Homeopático de Colombia, Consejera Ponente, dra. Olga Inés Navarrete Barrero. Sentencia del 6 de septiembre de 1999, exp. 5358, actor, Guillermo Escovar Escárraga, Consejero Ponente, dr. Manuel S. Urueta Ayola. Sentencia del 20 de mayo de 1999, exp. núm. 5380, actor, José Arnulfo Vásquez Tovar, Consejero Ponente, dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON

Bogotá, D.C., Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00803-02

Actor: SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD DE BOGOTA

Demandado: INSPECTORA LEGAL DE LA SECRETARIA DE SALUD PUBLICA DISTRITAL, REGIONAL SAN IGNACIO

Referencia: APELACION SENTENCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por los señores JOSÉ ARNULFO VÁSQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA, terceros directos interesados en las resultas del proceso, contra la sentencia del 10 de noviembre del 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante la cual declaró no probada la excepción propuesta por dichos terceros directos interesados y declaró la nulidad de las Resoluciones 21, 43 y 45 de 1982, expedidas por la Inspectora Legal de la Secretaría de Salud Pública Distrital, Regional San Ignacio.

I. ANTECEDENTES

a.- El actor, el tipo de acción incoada y las pretensiones de la demanda

La SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA DISTRITAL, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda contra las Resoluciones 21, 43 y 45 de 1982, expedidas por la Inspectora Legal de la Secretaría de Salud Pública Distrital, Regional San Ignacio.

b. Hechos

- El 18 de julio del 2003 el Juez 57 Civil Municipal de Bogotá decidió la acción de tutela interpuesta por los señores JOSÉ ARNULFO VÁSQUEZ TOVAR, JAIRO

DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA en contra de la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD y en su artículo 3º dispuso “... Ordenar al Secretario de Salud del Distrito que en el término de 48 horas contados a partir de la comunicación respectiva, tome las medidas necesarias para sacar del ordenamiento jurídico los actos administrativos que fueron promulgados sin obedecer el debido proceso...”.

- La mencionada acción de tutela fue interpuesta por los también mencionados señores para que se les amparara el derecho de petición, presuntamente vulnerado por la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD, entidad que les negó su solicitud de inscripción en el Registro Especial de Prestadores de Salud, trámite necesario para obtener la habilitación del establecimiento en el cual estos ciudadanos ejercían la medicina homeopática.

- Los actores consideran que de conformidad con las resoluciones acusadas tienen un derecho adquirido para atender consulta médica homeopática, sin tener el título de médicos.

- Los señores JOSÉ ARNULFO VÁSQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA no fueron inscritos licenciados u obtuvieron permiso para ejercer la homeopatía antes de entrar en vigencia la Ley 14 de 1962, por lo cual están ejerciendo ilegalmente la profesión.

- La SECRETARÍA DE SALUD DISTRITAL se negó a inscribir a los citados señores por no cumplir con los requisitos de ley y así se los hizo saber mediante oficio 137279 del 23 de mayo del 2003, oficio con fundamento en el cual instauraron la acción de tutela, en cuyo fallo primó el interés particular sobre el general.

c. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación

En apoyo de sus pretensiones, la actora citó como violados los artículos 2º y 26 de la Constitución Política; 2º, párrafo 2 de la Ley 14 de 1962; 42.10 de la Ley 715 del 2001; el Decreto 2309 del 2002; el artículo 4º de la Resolución 2927 de 1998; y la Resolución 1439 del 2002. Para el efecto, estructuró los siguientes cargos:

Primer cargo.- Sostiene que los actos acusados infringen las normas en que deberían fundarse (Ley 14 de 1962), porque los beneficiarios del mismo no son ni médicos titulados, ni homeópatas titulados, licenciados o con permiso para ejercer la homeopatía antes de la expedición y entrada en vigencia de la Ley 14 de 1962 ni tampoco tenían sus autorizaciones en trámite.

Considera que las resoluciones demandadas fueron expedidas por un funcionario que no tenía la competencia para autorizar el ejercicio de dicha profesión, ya que sólo hasta la expedición del Decreto 1352 del 2000 le fue delegada esa función a la Secretaría Distrital de Salud, lo que implica que el funcionario inspector de la Regional I San Ignacio profirió los actos con desviación de poder y de forma irregular.

Pone de presente que aunque se trata de actos administrativos de carácter particular que reconocen a los señores JOSÉ ARNULFO VÁSQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA un “derecho” para ejercer la medicina por el sistema homeopático, se trata de una situación que de manera irregular otorga facultades a personas que carecen del justo título para haberlo adquirido, poniendo en riesgo a la comunidad, dado que se trata de la prestación de un servicio de salud, ligado directamente con la vida de las personas, aspecto de incuestionable proyección sobre el desarrollo y el bienestar social y económico del conglomerado social, ligado de manera inequívoca con los fines esenciales del Estado.

Agrega que es misión de las autoridades “... *proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”.

Sostiene que los actos de carácter particular y concreto demandados repugnan el ordenamiento jurídico, pues van en contra de la misma ley que autoriza el ejercicio legal de la homeopatía, dado que sus beneficiarios adquirieron el título de doctores en medicina homeopática en 1978 y 1979 sin tener el título de médico ni las autorizaciones, permisos o licencias expedidas antes de la vigencia de la Ley 14 de 1962, es decir, adquirieron su formación como homeópatas sin cumplir con los requisitos para su ejercicio y, en consecuencia, quedaron por fuera

de la permisión contemplada en la norma que a partir de 1962 reguló el ejercicio de la medicina en Colombia y de la homeopatía como tal.

Refiere que su posición frente al ejercicio de la medicina y sus especialidades no es novedosa ni caprichosa, ya que se trata de un debate zanjado hace tiempo por el Consejo de Estado en sentencia del 13 de febrero de 1990, que ratifica lo dicho por la misma Corporación en sentencia del 13 de abril de 1981, en el sentido de que a partir de la vigencia de la Ley 14 de 1962 la homeopatía sólo se puede ejercer en Colombia por profesionales médicos, de tal manera que quien desee ejercer tal especialidad debe acreditar ser médico, con certificación idónea, previo cumplimiento de los requisitos legales y académicos.

Menciona que la homeopatía no es una actividad independiente sino una modalidad, método terapéutico, sistema o especialidad de la medicina y que, por consiguiente, un médico cirujano reconocido como tal por el Estado no requiere autorización especial para adoptar el método terapéutico que considere más apropiado según su criterio y conocimientos, siempre que no vulnere los principios éticos de la medicina ni las disposiciones que la regulan.

Pone de presente que la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior expidió el Acuerdo 50 de 1980, por el cual se adoptó una política sobre la enseñanza de la homeopatía en Colombia, teniendo en cuenta el concepto emitido por la Comisión de Juristas designada por el Consejo Nacional de Formación de Recursos Humanos para la Salud, que fue acogido y adoptado plenamente y en el que se aprobó que solamente se podrá autorizar el funcionamiento de programas de homeopatía, siempre y cuando los aspirantes a ingresar a ellos tengan como requisito mínimo indispensable el título profesional en medicina y cirugía.

Señala que en este orden de ideas se han proferido normas como la Resolución 2927 de 1998, por la cual se reglamenta la práctica de terapias alternativas en la prestación de servicios de salud, que en su artículo 4º establece que *“las terapias alternativas, sólo podrán ser ejercidas por médicos titulados de universidades reconocidas por el Estado de acuerdo con la Ley 14 de 1962, con formación específica en la o las terapias alternativas que practique, y que acrediten el registro profesional vigente”*.

Sostiene que las resoluciones acusadas contravienen el interés general (artículo 2º de la Constitución Política) y ponen en riesgo la vida de las personas, al permitir que individuos que no ostentan la calidad de médico ejerzan como profesionales de la homeopatía sin cumplir los requisitos que establecen la Constitución y la ley, lo que da al traste con el cumplimiento de los cometidos estatales.

Considera que permitir el ejercicio de la homeopatía por parte de personas que no reúnen los requisitos legales bajo el argumento de que con arreglo a los actos acusados tienen derecho constituye una desnaturalización de las finalidades que el Estado encomienda a autoridades como la Secretaría Distrital de Salud.

Segundo cargo.- Afirma que es con fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política que se exige a las personas que ofrecen servicios de medicina, entre ellos la consulta homeopática, acreditar su idoneidad mediante el correspondiente título o diploma de médico expedido por una universidad reconocida por el Estado.

Agrega que el citado canon constitucional faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad y que aunque la norma utiliza la expresión “*podrá*”, la Corte Constitucional en su función interpretativa determinó que esta función no es facultativa sino imperativa¹.

Aclara que la SECRETARÍA DE SALUD DISTRITAL nunca ha desconocido los derechos adquiridos por las personas que habiendo desempeñado la homeopatía obtuvieron licencia o permiso con base en leyes anteriores a la Ley 14 de 1962.

Afirma que tal no es el caso de los actos acusados, pues en contravía de toda legalidad fueron promulgados por un funcionario que no tenía la competencia, ya que la mencionada SECRETARÍA DE SALUD sólo tuvo esta facultad a partir del 2002, cuando le fue delegada por el Decreto 1352 del 2000.

¹ Sentencia C-50 de 1997, Magistrado Ponente, dr. Jorge Arango Mejía.

Por último, se refiere a la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado², en la que se afirmó que sólo los derechos adquiridos con arreglo a las leyes y a la Constitución Política merecen protección y que si para lograr la expedición de un acto administrativo que reconoce un derecho individual se ha hecho uso de medios ilegales, el derecho no es digno de protección.

d.- Contestación de la demanda

El apoderado de los señores JOSÉ ARNULFO VÁSQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA, terceros directos interesados en las resultas del proceso en cuanto son los titulares de las resoluciones acusadas, manifiesta que mediante tutela del 18 de julio del 2003 el Juzgado 57 Civil Municipal resolvió *“Ordenar al Secretario de Salud del Distrito que dentro del término de 48 horas contados a partir de la comunicación respectiva, tome las medidas necesarias para sacar del ordenamiento jurídico los actos administrativos que fueron promulgados sin obedecer el debido proceso”* y que la Secretaría de Salud interpretó mal dicha orden y comunicó al Juez 57 que *“...Este Despacho ha dado inicio a las acciones legales para sacar del ordenamiento jurídico los actos administrativos, Resoluciones Nos. 021 de Abril 21 de 1982; 043 de Julio 1º de 1982 y 045 del 8 de Julio de 1982, otorgando poder al Dr. LUIS JAIME HERNÁNDEZ NIZO, funcionario encargado de instaurar la demanda ante la jurisdicción competente”*.

Dice que aporta un cuaderno que se titula LA HOMEOPATÍA EN COLOMBIA REGLAMENTACIÓN DE LA MEDICINA HOMEOPÁTICA EN COLOMBIA, que contiene decretos y leyes que datan de 1905, y del cual puede concluirse que la entidad que les expidió el título de médicos homeópatas a los terceros directamente interesados se encuentra legalmente constituida y creó el derecho a sus graduados de ejercer la medicina dentro del campo homeopático.

Propone la excepción de caducidad, pues de conformidad con la Ley 446 de 1998 el término para que la Administración demande su propio acto es de dos años, al igual que la excepción de legitimación en la causa por activa para demandar, dado que, a su juicio, tal legitimación la tiene el Ministerio de la Protección Social.

² Exp. núm. 8732 (IJ 029), Consejera Ponente, dra. Ana Margarita Olaya Forero.

II.- LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En primer término, el Tribunal considera pertinente referirse a la excepción de caducidad planteada por los terceros interesados, en cuanto fue extemporánea la acción de simple nulidad ejercitada por la misma entidad que profirió los actos.

Sostiene que, en efecto, el artículo 136, numeral 7 del C.C.A. dispone que *“Cuando una persona de derecho público demanda su propio acto, la caducidad será de dos años, contados a partir del día siguiente al de su expedición”*.

Que al tenor de la norma transcrita, en estricto sentido, se encuentra caducada la demanda presentada el 4 de septiembre del 2003 contra las Resoluciones 21, 43 y 45 del 21 de abril y 1º y 8 de julio, respectivamente, mediante las cuales se resolvió que los señores JOSÉ ARNULFO VÁSQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA tienen de acuerdo con la ley un derecho adquirido y están autorizados por ella para ejercer la medicina por el sistema homeopático.

Argumenta que, sin embargo, los terceros directos interesados, a quien se les notificó el auto admisorio de la demanda no lo impugnaron, como tampoco nada dijo sobre el particular esta Sección en relación con la admisión de la demanda presentada en el 2003 contra actos de carácter particular y concreto expedidos en 1982, al conocer del recurso de apelación contra el auto que denegó la suspensión provisional.

Considera que en este caso resulta viable la acción de simple nulidad de los actos de carácter particular y concreto que se analizan, debido a que la demanda tiene el propósito de proteger la legalidad en abstracto y abarca el interés general en consideración a la materia y sus implicaciones de afectación a la comunidad, de trascendente naturaleza e importancia tratándose de salud pública. Que asimismo resulta procedente la acción impetrada, debido a que de accederse a las pretensiones no se observa que pueda derivarse restablecimiento del derecho alguno de naturaleza subjetiva para la demandante, diferente a obtener la defensa de la legalidad y del interés general.

Se remite a la ponencia sobre la *“Extensión Jurisprudencial de la Teoría de los Motivos y Finalidades”* presentada por el dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

en el XI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo celebrado en septiembre del 2005, que recoge la posición jurisprudencial de esta Corporación sobre la procedencia de la acción de simple nulidad contra actos de carácter particular, pese a que ello no hubiere sido previsto expresamente en la ley, así: *“...cuando del asunto regulado por aquel se identifique la existencia de un vicio que por su magnitud y trascendencia desborde los límites del interés particular y el control de legalidad en abstracto para invadir la esfera del interés general y producir una grave afectación del orden público, social o económico, eventos en los cuales de todas maneras deberá vincularse a las personas directamente afectadas con la decisión que pudiera adoptarse”*.

Menciona que debido a la trascendencia frente al interés general que comportan las decisiones contenidas en las resoluciones acusadas y teniendo en cuenta la anterior posición jurisprudencial, conocerá de la acción de nulidad impetrada contra dichos actos de carácter particular y concreto, sin que ello implique desconocer la existencia de la diferente normativa reguladora de las acciones de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho consagradas en los artículos 84 y 85 del C.C.A., respectivamente, en el entendido de que la primera, de ordinario, procede contra actos de carácter general y sólo de manera excepcional (como en el presente caso) contra los actos de carácter particular; y que la segunda procede normalmente contra actos administrativos de carácter particular y excepcionalmente contra los de carácter general.

Frente al fondo del asunto y después de referirse a los artículos 1º y 2º de la Ley 14 de 1962, anota que en ellos no aparece incluido el portador del título de doctor en medicina homeópata, otorgado en los años 1978 y 1979, como autorizado para ejercer la medicina y cirugía en Colombia, título éste que corresponde al ostentado por los tres ciudadanos con interés directo en las resultas del proceso.

Agrega que de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2º de la citada Ley 14, la imposibilidad legal para ejercer la medicina por el sistema homeopático sin contar con título de médico y cirujano encuentra su única excepción en aquellos homeópatas titulados, licenciados o permitidos que al momento de la promulgación de la Ley 14 de 1962 vinieran ejerciéndola con título, licencia o permiso o que se encontraran tramitándolo.

Expresa que el artículo 6º de la Ley 14 dispone que *“A partir de la vigencia de esta ley y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3º es obligatoria la inscripción para las personas a que se refiere el artículo 2º ante las autoridades sanitarias o de policía del lugar donde ejerzan regularmente y en las respectivas secretarías o direcciones de salud pública Departamentales, Intendenciales o Comisariales”* y que, a propósito de tal mandato, en el cuaderno de pruebas número 3, contentivo de fotocopias de providencias sobre el tema de la profesión de homeopatía, obran sentencias de la Sección Primera del Consejo de Estado del 20 de mayo y 6 de septiembre de 1999, mediante las cuales se resolvieron en segunda instancia las demandas de nulidad instauradas contra el Ministerio de Salud por JOSÉ ARNULFO VÁSQUEZ TOVAR y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA, beneficiarios de dos de las tres resoluciones acusadas, a efectos de que fuera declarada la nulidad de los oficios mediante los cuales tal ente les negó la inscripción de sus títulos de médicos homeópatas otorgados en 1978 por el Instituto Homeopático de Colombia, fallos que tuvieron como argumento esencial lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 14 de 1962, en el sentido de que a partir de la vigencia de dicha ley sólo podrá ejercerse la medicina y cirugía en virtud de título médico y cirujano expedido por alguna de las facultades o escuelas reconocidas por el Estado que funcionen o hayan funcionado legalmente en el país; los graduados en el extranjero en las mismas condiciones; así como los homeópatas titulados licenciados o permitidos que con anterioridad hayan adquirido legalmente el título, licencia o permiso para ejercer la medicina homeopática, pero en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título licencia o permiso.

Añade que en tales providencias se sostuvo también que el título licencia o el permiso para ejercer la medicina por el sistema homeopático, obtenidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1962 no son suficientes e idóneos para ejercer la medicina y cirugía en Colombia, cuando el título no provenga de una facultad o escuela universitaria reconocida por el Estado, que funcione legalmente en el país, o que si funciona en el exterior cumpla con los requisitos especiales previstos en el artículo 2º de la Ley 14 de 1962; y que los actores obtuvieron su título de doctor en medicina homeopática en 1978 por parte del Instituto Homeopático de Colombia, del cual no obra prueba que tenga la condición de ente universitario ni que haya conferido el título por conducto de una facultad o escuela de medicina de nivel universitario reconocida legalmente por el Estado, por lo cual no le era posible al Ministerio de Salud admitirlos como idóneos para, mediante

su inscripción, autorizar a su titular ejercer la medicina, así fuera con el rótulo de homeopática.

Anota que como aparece acreditado que los tres ciudadanos a quienes las resoluciones acusadas les declaran que de acuerdo con la ley tienen un derecho adquirido y están autorizados para ejercer la medicina por el sistema homeopático obtuvieron su título de *“Doctor en Medicina Homeopática”* en los años 1978 y 1979 por un instituto del cual no se acredita su connotación de ente universitario autorizado por el Estado, ciudadanos que tampoco demostraron contar antes de la expedición de la Ley 14 de 1962 con título licencia o permiso para desempeñarse como homeópatas, no cabe duda alguna de que tales actos contienen una declaración que contraviene abiertamente la citada Ley 14.

De igual manera, el Tribunal considera aprobado el cargo referente a la incompetencia de la Secretaría Distrital de Salud para expedir las resoluciones demandadas, ya que la atribución de autorizar el ejercicio de la medicina le fue otorgada a dicha entidad a partir del año 2000, pues en el artículo 1º del Decreto 1875 de 1994 *“Por el cual se reglamenta el registro de los Títulos en el área de salud, expedidos por las Instituciones de Educación Superior”* se estableció que los títulos expedidos por las instituciones de educación superior en el área de salud se registrarán en la Secretaría de Salud del Departamento en donde esté ubicada la institución formadora.

Por Decreto 1352 del 12 de julio del 2000 se modificó parcialmente el Decreto 1875 de 1994, en el sentido de establecer que la competencia para la autorización del ejercicio profesional en las áreas de la salud está radicado en las Direcciones Departamentales de Salud y en la Secretaría Distrital de Bogotá, entidades que expedirán el acto administrativo mediante el cual se autorice el ejercicio de las profesiones del área de la salud en todo el territorio nacional.

Observa que hasta el año 2000 el registro que autorizaba el ejercicio de las profesiones en el área de la salud se encontraba a cargo de las Secretarías Departamentales de Salud y que sólo a partir del mes de julio de ese año se concedieron atribuciones para el efecto a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Concluye que en 1982 ningún funcionario de la Secretaría de Salud Pública Distrital estaba legalmente facultado para autorizar el ejercicio de la medicina por el sistema homeopático, como así lo declaró la Inspectora Legal de la Secretaría de Salud Pública Distrital Regional San Ignacio mediante las Resoluciones 21 del 21 de abril y 43 y 45 del 1º y del 8 de julio de 1982.

Respecto de la alegada violación del artículo 2º de la Constitución Política, sostiene el sentenciador de primera instancia que no resulta consonante con los fines esenciales del Estado, que propenden por la protección del interés general y por la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, que sin tener atribuida dicha competencia y en clara oposición a la Ley 14 de 1962 una funcionaria distrital de la Secretaría de Salud haya resuelto en 1982 declarar a favor de tres ciudadanos no comprendidos dentro de las situaciones previstas por el artículo 2º de tal normativa la existencia de un derecho adquirido y la autorización para ejercer la medicina por el sistema homeopático; que el reglamento de los títulos y requisitos para el legal ejercicio de la medicina y cirugía contenido en la Ley 14 está cimentado en el mandato constitucional consagrado en el artículo 26, según el cual si bien toda persona es libre de escoger profesión u oficio, la ley puede exigir títulos de idoneidad; y que es por ello que en el artículo 2º de la Ley 14 se regulan taxativamente los requisitos para el ejercicio de la medicina y la cirugía, estableciéndose que los homeópatas licenciados titulados o permitidos sólo podrán ejercer cuando hayan adquirido legalmente el título licencia o permiso con anterioridad a la vigencia de dicha ley.

En consecuencia, declara la nulidad de los actos acusados.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El recurrente, en primer término, sostiene que el Distrito Capital de Bogotá es una persona de derecho público que obedece al concepto de la organización político-administrativa del Estado, que como tal tiene la capacidad jurídica para comparecer en juicio como demandante o demandado y que su representante legal para todos los efectos radica en el Alcalde Mayor de Bogotá.

Anota que la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD es una dependencia afecta al Despacho del Alcalde, que en esas condiciones no tiene la capacidad jurídica para actuar motu proprio como demandante y que no se advierte que lo está haciendo en virtud de una delegación otorgada por el Alcalde, razón por la cual el Tribunal debió inadmitirla, pero como la admitió, tal hecho es causa de un vicio procesal que afecta el trámite seguido y, por tanto, procede revocarlo.

Se refiere a que el artículo 135 del C.C.A. establece que la demanda para que se declare la nulidad de un acto particular que ponga término a un proceso administrativo y se reestablezca el derecho del actor debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo, presupuesto que dice no aparece acreditado en la demanda, razón por la cual el Tribunal debió inadmitirla y al no hacerlo violó el artículo 29 de la Constitución Política, que dispone que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, luego por este aspecto considera que también debe ser revocada la sentencia.

Alega que el Instituto Homeopático de Colombia es una persona jurídica con domicilio en Bogotá, cuya personería fue otorgada por el poder ejecutivo mediante acto del 24 de julio de 1914 publicado en el Diario Oficial 152674 del 25 de agosto del mismo año, que está vigente según certificación expedida por la Secretaría de Educación de Bogotá; y que sus estatutos fueron aprobados por el Gobierno Nacional mediante Decreto 2069 de 1930.

Observa que en la sentencia se hace referencia a que los títulos de los recurrentes fueron expedidos por el "*Instituto de Homeopatía*", denominación que no corresponde a la realidad y que falsea el origen de legitimidad de tales documentos, razón por la cual considera pertinente citar el soporte legal de dicho organismo, su trayectoria legal y el aval que la ley le confiere a los títulos que otorga en medicina homeopática.

Se remite al artículo 5º del Decreto Legislativo 592 de 1905 y 2º de la Ley 83 de 1914; a las Leyes 67 de 1920, 85 de 1922 y 35 de 1929; al Decreto 986 de 1932, reformativo del 1099 de 1930 y finalmente al Decreto 2069 de 1930, respecto del cual dice que es el fundamento con que el Instituto Homeopático de Colombia confiere los títulos en homeopatía y mediante el cual se estructura la legalidad de ésta, configurando con la legislación antes citada todo un sistema

jurídico que confiere legitimidad e idoneidad a quienes son patentados para ejercer la actividad profesional de la homeopatía.

Anota que por el Decreto 2069 de 1930 fueron aprobados los estatutos del Instituto Homeopático de Colombia, que constituyen la columna vertebral por cuyas normas se gobierna y rige esa entidad y que, por tanto, es importante determinar su naturaleza, la cual, a su juicio, no es una norma de carácter general y reglamentaria, pues tiene un carácter puntual y específico, es decir, que el decreto en mención es creador de una situación particular y concreta, o sea, que contempla exclusivamente unos derechos referentes a la persona jurídica denominada Instituto Homeopático de Colombia, y en tal condición es un acto administrativo estructural de derechos individuales.

Considera que el Decreto 2069 está sometido a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo; que dicha normativa es de obligatorio cumplimiento mientras no sea revocada o anulada por la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 66); y que no puede ser revocada sin el consentimiento de su titular, por haber creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto (artículo 73).

Agrega que el Decreto 2069 está vigente y que goza de presunción de legalidad.

De otra parte, hace referencia a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 5 de agosto de 1958, que se pronunció respecto de la inexecutable del Decreto Ley 279 de 1953 y en virtud de la cual se reivindican los derechos de los homeópatas al respectivo ejercicio profesional, los cuales fueron conculcados por la citada norma.

Concluye que conforme a lo anterior, la homeopatía ha sido y es una profesión lícita en Colombia y, entonces, los derechos que los homeópatas titulados, licenciados o permitidos han adquirido deben ser respetados.

Dice que la Ley 14 de 1962, reglamentaria del ejercicio de la medicina en Colombia, dispuso en el artículo 2º, parágrafo 2 que los homeópatas titulados (que lo son por el Instituto Homeopático) licenciados o permitidos que hayan adquirido legalmente el título, licencia o permiso para ejercer la medicina por el sistema

homeopático podrán seguir practicándola en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título, licencia o permiso.

Considera que es importante hacer una claridad y precisión en cuanto al tiempo del verbo **haber**, usado en la frase “*Los homeópatas titulados, licenciados o permitidos **que hayan adquirido** legalmente el título...*”, pues no es el pretérito del verbo, como lo sería el de que “***hubieran adquirido** legalmente el título...*”, de tal manera que no cerró la posibilidad de que éstos pudieran adquirirlo posteriormente y tenerse como una limitante a este respecto.

Argumenta que si bien la Ley 14 de 1962 en su artículo 2º estableció que a partir de su vigencia sólo podrán ejercer la medicina y cirugía quienes hayan adquirido título de médico y cirujano expedido por una escuela o facultad reconocida por el Estado y que funcionen o hayan funcionado legalmente en el país, lo cual es incuestionable, lo cierto es que lo que indica diáfananamente es que son los médicos que ejercen la medicina y cirugía.

Menciona que los homeópatas no ejercen la medicina y cirugía sino la homeopatía y que, entonces, es el párrafo 2 del artículo 2º de la Ley 14 el que establece que quienes hayan adquirido título, licencia o permiso pueden seguir practicando la homeopatía, según lo establecido en el respectivo título, licencia o permiso.

Se refiere a que en 1976 el Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades extraordinarias, expidió el Decreto Ley 88, por el cual se estructura el Estatuto Orgánico del Sistema Educativo de la Nación y se reorganiza dicho Ministerio.

Este estatuto legal, que es del mismo rango jerárquico de la Ley 14 de 1962, la modifica en cuanto amplía el campo de aplicación para que los homeópatas puedan adquirir el correspondiente título del Instituto Homeopático de Colombia, conforme el Decreto 2069 de 1930.

El citado Decreto Ley 88, en sus artículos 26 y 27 ubica en la oficina jurídica, contratos, personerías jurídicas y diplomas, entre otras funciones, la de dictaminar y certificar sobre la validez de los títulos expedidos en el país y/o en el exterior. En consecuencia, en ejercicio de dichas funciones que le adscribe la ley

y con la plena competencia que ella le otorga, el 30 de septiembre de 1997 tal oficina jurídica hizo el siguiente pronunciamiento:

“Con posterioridad, el día nueve de diciembre del año 1930, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2069 por el cual se aprobaron los estatutos del Instituto Homeopático de Colombia, cuyos artículos 6º y 7º, al definir sobre los miembros de la Entidad, dicen: el primero, que son ACTIVOS, todos los médicos homeópatas que de acuerdo con estos estatutos obtengan el correspondiente diploma, y el segundo en mención, que son TITULARES, todos los que hayan recibido el diploma del Instituto, y los que habiendo sido aprobados en el examen de revisión lo obtuvieren. DE MANERA QUE EL ESTATUTO EN CITA VIENE A REAFIRMAR EL ORIGEN LEGAL DE LA FUNCION DE TITULARIDAD UBICADA EN EL INSTITUTO PARA QUIENES ACREDITANDO REQUISITOS DE IDONEIDAD SON PATENTADOS POR ESTE PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL HOMEOPÁTICO...

“EL CRITERIO DE LEGALIDAD EXPUESTO EN CUANTO RESPECTA A LA VALIDEZ DE LOS TÍTULOS EN HOMEOPATÍA DADOS POR EL INSTITUTO HOMEOPÁTICO DE COLOMBIA, ES EL DE ESTE MINISTERIO, PUES ESTÁ CONTENIDO EN LAS NORMAS DE DERECHO POSITIVO COMO SON LAS ACOTADAS Y COMENTADAS ANTERIORMENTE.

“DEFINIDO QUEDA, QUE LOS TITULOS DEL INSTITUTO HOMEOPÁTICO DE COLOMBIA TIENEN VALIDEZ LEGAL PARA LA EJERCIBILIDAD POR PARTE DE SUS TITULARES DE LA HOMEOPATÍA EN COLOMBIA”.

A su juicio, teniendo en cuenta la situación legal configurada tanto por el Decreto Ley 88 de 1976, como por lo que en desarrollo de él expresa el Ministerio de Educación en el acto arriba transcrito, se establece clara y precisamente la vigencia del Decreto 2069 de 1930, en cuanto a la atribución del Instituto Homeopático de Colombia para conferir títulos de idoneidad en homeopatía, así como la oportunidad para que quienes estando en la situación legal correspondiente los hayan adquirido o los adquieran dentro de los parámetros tratados.

De lo anterior concluye que los señores JOSÉ ARNULFO VASQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA tienen títulos legítimos y válidos porque están avalados y reconocidos por el Estado colombiano, títulos que, además, les confieren idoneidad profesional para el ejercicio de la actividad homeopática en Colombia; y que las resoluciones acusadas tienen un fundamento legal, razón por la cual el Tribunal se equivoca cuando atribuye a la Inspección Legal de la Secretaría de Salud Pública Distrital Regional I San Ignacio incompetencia para autorizar el ejercicio de la medicina homeopática a los titulares

de los respectivos actos administrativos, porque dicha Inspección no está autorizando tal ejercicio sino que declara en las referidas resoluciones que los beneficiarios de ellas tienen de acuerdo con la ley un derecho adquirido y están autorizados por ella para ejercer la medicina por el sistema homeopático, cosa absolutamente diferente.

Afirma que los señores JOSE ARNULFO VASQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA desde la expedición de los actos acusados han ejercido éticamente su profesión, en condiciones de competencia e idoneidad, al punto que durante ese tiempo no ha ocurrido acción alguna que así lo desvirtúe, luego queda a salvo la inquietud subjetiva del Tribunal de que el ejercicio de la actividad homeopática por parte de aquellos constituye un peligro para la salubridad de quienes concurren a sus consultorios.

Por último, considera que la acción se encuentra caducada a la luz del artículo 136, numeral 7 del C.C.A.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Delegado ante esta Corporación no rindió concepto.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Las Resoluciones 21 de 21 de abril y 43 y 45 del 1º y 8 de julio de 1982, objeto de demanda, disponen para JOSE ARNULFO VASQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA, terceros directos interesados, lo siguiente:

“LA SUSCRITA INSPECTORA LEGAL DE LA SECRETARIA DE SALUD PUBLICA DISTRITAL, REGIONAL SAN IGNACIO, en uso de sus facultades legales y

“CONSIDERANDO:

“Para dar cumplimiento a lo ordenado en auto del... , este Despacho, en asocio del médico de esta Secretaría, ..., se trasladó a la carrera ... en donde funciona un Consultorio Homeopático, a cargo del Sr. JOSE ARNULFO VASQUEZ TOVAR (léase también, de conformidad con las otras resoluciones acusadas, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA)

“Inspeccionado el mencionado consultorio en la forma y términos descritos en la correspondiente acta de visita y habiéndose anunciado por su propietario tener documentos que de conformidad con la ley lo acrediten como Homeópata, se le citó para la práctica de la diligencia de descargos que fue evacuada el día de 1981;

“Por auto de ..., de conformidad con lo dispuesto por los decretos 2785 de 1936 y 605 de 1963, se abrió el presente negocio a pruebas por el término de cinco días hábiles;

“Dentro de la oportunidad procesal, señalada en la providencia anteriormente citada, se aportaron las siguientes pruebas:

“a) Fotocopia autenticada de certificado y título, expedido por el Instituto Homeopático de Colombia, en el año de 1978 a nombre de JOSE ARNULFO VÁSQUEZ TOVAR, con cédula de ciudadanía ...;

“b) Certificación de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional en el cual se especifica que conforme a las leyes 35 de 1929 y 14 de 1962, artículo 2º, el Instituto Homeopático de Colombia está facultado para expedir títulos para el ejercicio de la homeopatía en Colombia;

“c) Concepto del 30 de septiembre de 1977 de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional sobre la validez de los títulos del citado Instituto en materia homeopática;

“d) Comunicación de la Sección de Profesiones de la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Salud, de agosto 24 de 1977, sobre inscripción y registro de los profesionales de la homeopatía en los respectivos servicios seccionales de Salud del lugar en donde ejerzan la profesión.

“De conformidad con los documentos anteriormente relacionados y con la certificación del Ministerio de Educación Nacional que textualiza ‘El Instituto Homeopático de Colombia con domicilio en Bogotá D.C. tiene Personería Jurídica otorgada por el Poder ejecutivo de fecha 24 de julio de 1914 y publicada en el diario oficial No 13.274 de fecha 25 de agosto de 1914’, se está acreditando que el Sr. JOSÉ ARNULFO VASQUEZ TOVAR, tiene un derecho conforme a la ley para ejercer la medicina por el sistema homeopático.

“La Ley 14 de 1962, reglamentaria del ejercicio de la medicina en Colombia, en el Parágrafo 2º de su artículo 2º preceptúa que ‘LOS HOMEÓPATAS TITULADOS O PERMITIDOS QUE HAYAN ADQUIRIDO LEGALMENTE EL TITULO, LICENCIA O PERMISO PARA EJERCER LA MEDICINA POR EL SISTEMA HOMEOPÁTICO PODRÁN SEGUIR PRACTICÁNDOLA en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título, licencia o permiso ...’.

“Todo lo anterior amerita que el Sr. JOSE ARNULFO VASQUEZ TOVAR (léase también JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA) tiene un derecho adquirido que la ley reconoce y garantiza.

“Esta Inspección Legal, competente como es, para pronunciarse sobre el asunto sometido a su consideración según lo preceptuado por la ley 112 de 1919,

“RESUELVE

“ARTICULO PRIMERO: Que JOSE ARNULFO VASQUEZ TOVAR (léase también JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA), tiene de acuerdo con la ley, un derecho adquirido y está autorizado por ella, para ejercer la medicina por el sistema homeopático.

“ARTÍCULO SEGUNDO: Oficiése de conformidad, a la Regional respectiva, para que se visite el mencionado consultorio homeopático, como tal, y si llena los requisitos higiénico-sanitarios, le sea expedida la Patente de Sanidad correspondiente”.

En primer término, la Sala se refiere a la excepción de falta de legitimación por activa en la causa para demandar, la cual entrará a estudiarla de oficio, no obstante haberse propuesto en el recurso de apelación.

Mediante el artículo 15 del Decreto 854 del 2 de noviembre del 2001, el Alcalde Mayor de Bogotá delegó en los Secretarios de Despacho, entre otros, la función de *“...ejercer la representación judicial y extrajudicial del Distrito Capital ante los distintos despachos, en los procesos que se adelanten con ocasión de los actos, hechos, omisiones u operaciones que aquellos organismos expidan, realicen o en que incurran o participen...”*, norma que deja sin sustento la excepción analizada.

En cuanto a la falta de agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto procesal para ejercer la acción, basta a la Sala precisar que tal agotamiento es requisito previo propio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y no así de las acciones de simple nulidad y menos aún, como en este caso, en el que es la misma entidad que profirió los actos quien los demanda en acción de lesividad.

De otra parte, los recurrentes insisten en que debe declararse probada la excepción de caducidad al tenor del artículo 136, numeral 7 del C.C.A., declaración que no es procedente, dado que como lo sostuvo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación sobre la Teoría de los motivos y finalidades, en este caso se trata de actos de carácter particular y concreto susceptibles de demanda en ejercicio de la acción de simple nulidad, si se tiene en cuenta que lo único que se pretende con la misma es el mantenimiento del orden legal abstracto y la prevalencia del interés general, en cuanto el ejercicio de la homeopatía por parte de los señores JOSE

ARNULFO VASQUEZ TOVAR, JAIRO DUARTE y GUILLERMO ESCOVAR ESCÁRRAGA involucra una situación de orden público, ya que se encuentra de por medio la salud de las personas que acuden a los servicios por ellos prestados.

En esencia, el cargo endilgado a los actos acusados y el cual encontró probado el sentenciador de primera instancia, es la violación del artículo 2º de la Ley 14 de 1962, que preceptúa:

*“**Artículo 2º.** A partir de la vigencia de la presente ley solo podrán ejercer la medicina y cirugía:*

“a- Quienes hayan adquirido título de médico y cirujano expedido por alguna de las facultades o escuelas universitarias reconocidas por el Estado y que funcionen o haya funcionado legalmente en el país.

“b- Los colombianos y los extranjeros que adquieren o hayan adquirido título de médico-cirujano en facultades o escuelas universitarias de países con los cuales Colombia tenga celebrados tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos universitarios, en los términos de los respectivos tratados o convenios;

“c- Los colombianos graduados en el exterior con títulos de una facultad o escuela universitaria de reconocida competencia, en concepto de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. Cuando esta entidad conceptúe desfavorablemente respecto de la competencia de la facultad o escuela universitaria otorgante del título, el interesado deberá aprobar un examen de idoneidad reglamentado por el gobierno;

“d- Los extranjeros graduados en países con los cuales Colombia no tenga celebrados tratados sobre equivalencia de títulos universitarios que posean título de médico y cirujano adquirido en universidades de reconocida competencia en concepto de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina y que hayan obtenido licencia del gobierno mediante la superación de un examen de idoneidad en una de las facultades de medicina del país, de acuerdo con reglamentación que dicta el mismo gobierno.

“Si el gobierno estima que el número de médicos que ejercen en el país es suficiente para sus necesidades, deberá abstenerse de considerar nuevas solicitudes de los profesionales extranjeros contemplados en éste literal.

*“**Parágrafo 1-** Los médicos que hayan adquirido legalmente licencia o permiso, podrán continuar ejerciendo la medicina en las mismas condiciones establecidas en la respectiva licencia o permiso.*

*“**Parágrafo 2-** Los homeópatas titulados, licenciados o permitidos **que hayan adquirido legalmente** el título, licencia o permiso para ejercer la medicina en el sistema homeopático, podrán seguir practicándola en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título, licencia o permiso. Las solicitudes de licencia o permiso para ejercer la homeopatía presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley y que se*

encuentran pendientes, se resolverán de acuerdo con las disposiciones vigentes en la fecha de presentación de tales solicitudes”.

Los apelantes sostienen que su situación encuadra dentro de lo previsto en el párrafo 2 del artículo anteriormente transcrito, por cuanto obtuvieron sus títulos de homeópatas en 1978 y 1979, sin que, a su juicio, la expresión “...*que hayan adquirido legalmente el título, licencia o permiso...*” para ejercerla signifique que debieron adquirirlo antes de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1962, interpretación con la que se encuentra en total desacuerdo esta Corporación, pues ello implicaría que, aún hasta la fecha, quienes adquieran simplemente el título de homeópatas puedan ejercer dicha rama o sistema de la medicina, lo cual es abiertamente contrario a lo que dispuso la Ley que regula, precisamente, la profesión de medicina.

A propósito del tema, la Sala transcribe los siguientes apartes de la sentencia proferida por esta Sección, en la cual fue demandante el instituto que otorgó a cada uno de los aquí recurrentes el título de homeópata³:

*“Pues bien, en reiteradas sentencias esta Sección ha sostenido y ratificado que a partir de la Ley 14 de 1962 la Homeopatía dejó de ser una profesión autónoma para convertirse en una especialidad de la medicina (v.gr. sentencias de 8 de noviembre de 1989, Consejero Ponente, Dr. Samuel Buitrago Hurtado, expediente núm. 635, actor: Edgar Brecci Martín; y de 24 de septiembre de 1998, expediente núm. 3938, Actor, Fundación Colegio Nacional de Medicina Homeopática y Naturismo), posición que reitera en esta oportunidad, razón por la cual no puede afirmarse que al establecer la norma demandada que las terapias alternativas sólo podrán ser ejercidas por médicos titulados contraviene el párrafo 2º de la Ley 14 de 1962, **pues este sólo reconoce a los homeópatas titulados, licenciados o permitidos hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1962, seguir ejerciendo la homeopatía en las condiciones establecidas en los respectivos títulos, permisos o licencias.***

“Por ser pertinente, la Sala transcribe apartes de la sentencia de 13 de febrero de 1990, exp. 255, actor, Fundación Colegio Nacional de Medicina Homeopática y Naturismo, Consejero Ponente, Dr. Guillermo Benavides Melo, en la que esta Sección sostuvo:

‘... la norma expresa que se ocupa del asunto y que terminantemente señala la homeopatía como una especialidad que sólo pueden cursar quienes posean título profesional en medicina y cirugía, está contenida en el Acuerdo 50/80 expedido por la junta directiva del Icfes, acuerdo que resulta de obligatorio cumplimiento para el instituto y que interpretado en toda su extensión y

³ Sentencia del 24 de octubre del 2002, exp. núm. 7638, actor, Instituto Homeopático de Colombia, Consejera Ponente, dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

profundidad está diciendo que a esta repartición administrativa del sector educativo colombiano le está prohibido autorizar programas de homeopatía destinados a aspirantes que carezcan del título de médico y cirugía.

'... Por último, el Consejo ratifica lo dicho por la Corporación en sentencia de abril 30 de 1981 en relación con este tema, ya resuelto desde antes del Acuerdo 50 de marras:

'La homeopatía no se puede ejercer en Colombia, a partir de la vigencia de la Ley 14 de 1962, sino por profesionales médicos; por consiguiente, quien desee ejercer esta especialidad de la medicina, deberá acreditar su calidad de tal con la certificación idónea, previo cumplimiento de los requisitos legales y académicos.

*'Tal actividad no constituye propiamente una actividad independiente sino una modalidad, sistema o especialidad de la medicina, la cual hoy en día es requisito sine qua non para poder ejercer la homeopatía; **sólo en los casos de excepción previstos en el Parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 14 de 1962 puede ejercerse ésta por profesionales que carezcan de título en medicina** (expediente 3278, Actor: Miguel Rodríguez Castañeda...)'".*

De igual manera, al resolver sendas demandas contra los actos proferidos por el Ministerio de Salud que negaron la solicitud de inscripción como médicos homeópatas de dos de los aquí terceros directos interesados en las resultados del proceso, esta Sección se pronunció sobre la imposibilidad de que los mismos puedan ejercer la homeopatía después de haber entrado en vigencia la Ley 14 de 1962:

"En el punto particular de la llamada Medicina Homeopática, el legislador tuvo el cuidado de preservar las situaciones jurídicas particulares, anteriores o en curso, en el momento de promulgación de la predicha ley, para protegerlas. De allí que el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 14 de 1962 distinga , como excepción, los homeópatas titulados, licenciados o permitidos que hayan adquirido legalmente el título o permiso para ejercer la medicina de quienes han adquirido título de médico y cirujano, expedido por alguna de las Facultades o Escuelas Universitarias reconocidas por el Estado, con el fin de autorizar a los primeros para que sigan practicando la medicina por el sistema homeopático en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título, licencia o permiso. En igual sentido, la ley respeta las solicitudes presentadas con anterioridad a la vigencia de la ley comentada. No puede, en consecuencia, pretenderse, después de la vigencia de la Ley 14 de 1962, el ejercicio de la medicina, a través del sistema homeopático, sin haber obtenido previamente un título de médico y cirujano, pues dicho ejercicio, sin ese título, sólo es permitido a quienes en el momento de la promulgación de la Ley 14 se encontraban tramitando su licencia y, naturalmente, a quienes, antes de ello, venían ejerciendo la homeopatía con título, licencia o permiso. Dado que en el asunto sub examine, el actor obtuvo su título después de la vigencia de la Ley 14 de

1962, pues se graduó de Homeópata el 8 de septiembre de 1978, muchos años después de haber entrado en vigencia la Ley 14, debe concluirse que se ajustó a derecho el Ministerio de Salud cuando no inscribió el título que le permitiría el ejercicio de la medicina mediante el sistema de homeopatía⁴”.

Asimismo, esta Sección sostuvo:

“A partir de la ley 14 de 1962, según su artículo 2°, sólo podrá ejercerse la medicina y cirugía en virtud de título de médico expedido por alguna de las Facultades o Escuelas universitarias reconocidas por el Estado, que funcionen o hayan funcionado legalmente en el país; los graduados en el extranjero, en las mismas condiciones; así como los homeópatas titulados, licenciados o permitidos que con anterioridad hayan adquirido legalmente el título, licencia o permiso para ejercer la medicina homeopática, pero en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título, licencia o permiso. En otras palabras, salvo la excepción de éstos últimos, la medicina paso a ser una sola disciplina científica, impartida por las Facultades o Escuelas de Medicina legalmente autorizadas por el Estado, independientemente del método que empleen, aunque es sabido que el predominante o básico en ellas alopático, pero nada obsta para que eventualmente lo complementen con el homeopático, ora a nivel de pregrado, ora de especialización. Lo fundamental es que el título de médico, en adelante, sea conferido por una de tales instituciones universitarias. Cabe interpretar, entonces, que el título, licencia o permiso para ejercer la medicina por el sistema homeopático, no son suficientes o idóneos para poder ejercer la medicina y cirugía en Colombia, cuando el título no provenga de una Facultad o Escuela universitaria reconocida por el Estado, que funciones legalmente en el país, y si funciona en el exterior, que se cumpla con los requisitos especiales previstos en el precitado artículo 2° de la ley 14 de 1962. En estas circunstancias, si se llegare a dar el mencionado título ha de esperarse que, a lo sumo, sea como una especialidad de la medicina, si así lo autorizan las autoridades competentes, y cabe interpretar que, por lo pronto, la medicina homeopática dejó de ser una profesión autónoma, como venía siendo regulada antes de la comentada ley 14. El actor obtuvo su título de doctor en Medicina Homeopática el 15 de enero de 1978, otorgado por el Instituto Homeopático de Colombia, según lo advierte el a quo, en el plenario no obra prueba, y menos idónea, de que el Instituto Homeopático de Colombia tenga la condición de ente universitario, ni que haya conferido el aludido título a través de una Facultad o Escuela de medicina de nivel universitario reconocida legalmente por el Estado. Incluso, el actor tampoco lo ha aducido en su favor. En estas circunstancias, independientemente de que el Instituto pudiera o no otorgar el mencionado título, no le era posible al Ministerio de Salud admitirlo como idóneo para, mediante su inscripción, autorizar a su titular ejercer la medicina, así fuera con el rótulo de homeopática”⁵.

⁴ Sentencia del 6 de septiembre de 1999, exp. 5358, actor, Guillermo Escovar Escárraga, Consejero Ponente, dr. Manuel S. Urueta Ayola.

⁵ Sentencia del 20 de mayo de 1999, exp. núm. 5380, actor, José Arnulfo Vásquez Tovar, Consejero Ponente, dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

Las consideraciones antes expuestas las prohíja la Sala en esta oportunidad y son más que suficientes para confirmar la declaratoria de nulidad adoptada por el Tribunal, ya que como se advierte, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1962 la homeopatía es una rama de la medicina, razón por la cual al no haber obtenido los recurrentes su título de homeópatas antes de la entrada en vigencia de la ley en cita, no puede afirmarse que tenían un derecho adquirido con justo título para ejercerla.

Concluye esta Corporación que la parte apelante no logró desvirtuar las razones que tuvo el Tribunal para acceder a las pretensiones de la demanda, como tampoco logró mantener incólume la presunción de legalidad de las Resoluciones 21, 43 y 45 de 1982 expedidas por la Inspectora Legal de la Secretaría de Salud Pública Distrital, Regional San Ignacio.

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

CONFÍRMASE la sentencia apelada del 10 de noviembre del 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

COPÍESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

MARCO ANTONIO VELILLA M.
Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN