

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DIRECTA-Desconocimiento del precedente judicial

(...)las providencias censuradas efectivamente desconocieron el precedente judicial... relacionado con el alcance de la legitimación en la causa por pasiva de hecho y material... al equívocamente declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Ministerio de Defensa Nacional y decretar la terminación del proceso ..., toda vez que es evidente la relación procesal que se constituyó entre los demandantes y dicha entidad cuando a ésta última los primeros le endilgaron en el escrito de la demanda distintos actos u omisiones y, además, plantearon en su contra las pretensiones (...)

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA-Mientras exista duda y oscuridad frente a elementos constitutivos de la responsabilidad estatal, sólo puede contabilizarse la caducidad desde el momento en que se tenga claridad de éstos

(...) (El juzgado) vulneró los derechos fundamentales invocados por los demandantes, toda vez que la providencia con la cual rechazó la solicitud de reforma de la demanda para vincular al Hospital Militar Central de Bogotá al trámite ordinario, configura un defecto por desconocimiento del precedente judicial relacionado con el cálculo del término para que opere la caducidad de la acción con la que se pretende la reparación directa...

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita

(...) de conformidad con la situación fáctica y probatoria del caso, al juez de tutela le asiste, entre otras cosas, el deber constitucional de disponer el amparo de los derechos fundamentales que encuentre amenazados o vulnerados, y de emitir las órdenes que correspondan para protegerlos, así el peticionario no haya implorado su protección de forma expresa.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Plazo razonable para presentar tutela debe determinarse con base en las circunstancias del caso concreto

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales específicas de procedibilidad

CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL

PRECEDENTE JUDICIAL-Jueces pueden apartarse si exponen razones que justifiquen su decisión/SEPARACION DEL PRECEDENTE-Carga argumentativa de transparencia y suficiencia del juez para apartarse del precedente

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA-Jurisprudencia del Consejo de Estado

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA DE HECHO

La legitimación en la causa por pasiva de hecho alude a la relación procesal que se constituye entre el demandante y el demandado cuando a este último se le endilga un acto u omisión en la demanda junto con la pretensión y se le notifica para que, si así lo considera, intervenga y ejerza sus derechos de defensa y contradicción. En otros términos, es la atribución razonable de un daño y el reclamo de su respectivo resarcimiento. Su análisis se lleva a cabo en la audiencia inicial que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA MATERIAL

La legitimación en la causa por pasiva material concierne a quienes realmente participaron en el hecho que dio lugar a la formulación de la demanda, es decir, supone una conexión entre esos sujetos y la situación fáctica del litigio por haber causado el daño antijurídico. Implica un examen de fondo a partir del cual se determina si existió una participación efectiva en la producción del daño, por lo que es una condición anterior y necesaria para adoptar sentencia de mérito. De ahí que, por regla general, su análisis debe efectuarse en la decisión de fondo y una vez surtida la etapa probatoria; a menos que previamente exista absoluta certeza de su inobservancia, evento en el cual, de forma excepcional y con base en todas las pruebas allegadas de manera adecuada, podrá examinarse en las etapas iniciales del proceso, incluida la audiencia prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

CLAUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-Contenido y alcance

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Finalidad

(...) permitir el acceso a la administración de justicia, interpretando el recurso o acción interpuesta, de la manera más favorable para la efectividad de los derechos.

PRINCIPIO PRO DAMNATO-Finalidad

(...) busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas.

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA-Contabilización de la caducidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA-Jurisprudencia constitucional

TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA-No puede aplicarse de manera absoluta

Referencia: Expediente T-8.000.641.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alberto Rojas Ríos -quien la preside-, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, profirió la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela adoptado en única instancia por el Consejo de

Estado, Sección Tercera, Subsección C, el 13 de agosto de 2020, que declaró improcedente el amparo solicitado en el marco de la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 13 de mayo de 2020, Juan, María, en nombre propio y en el de su hija, y sus familiares formularon acción de tutela contra el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, según los siguientes:

Hechos y pretensiones de la demanda

1. El 22 de marzo de 2006, desempeñándose como soldado profesional del Ejército Nacional, Juan sufrió politraumatismo por explosión de mina antipersonal, en la Vereda Rovira del Municipio de San Vicente del Caguán -Caquetá-2.

3. En Resolución 61973 del 9 de febrero de 2007 se reconoció y ordenó el pago en favor de Juan la suma aproximada de \$4.200.000, por concepto de bonificación y cesantías. Y mediante Resolución 440 del 16 de marzo de 2007 se lo retiró del servicio del Ejército Nacional, con asignación de retiro por invalidez, dada su disminución de capacidad laboral del 90%, que lo calificó como no apto para la actividad militar.

4. Desde que se le realizó el procedimiento de la amputación Juan presentó distintos quebrantos de salud y, entre los múltiples exámenes a los que fue sometido para hallar el origen de su padecimiento, se le practicó la prueba de “serología para VIH por nexo epidemiológico, western blot” en la IPS Sies Salud de la ciudad de Valledupar, la cual arrojó un resultado positivo el 18 de diciembre de 2013, “estadio clínico al momento del diagnóstico A2, estadio actual A2, niega patología marcado, pero con comorbilidad (sic) de Hepatitis C genotipo 1B. Mecanismo de transmisión: transfusión sanguínea”6.

5. Juan aseguró que tras conocer el resultado de su examen advirtió que contagió con ambas patologías a su esposa, María, lo cual le produjo depresión, crisis psiquiátricas e intenciones suicidas7. Igualmente precisó que tanto él como su esposa son víctimas directas, y su hija, mamá y hermanos son víctimas indirectas, por cuanto todos sufrieron perjuicios inmateriales

en el orden “moral y afectación a las condiciones de existencia”⁸.

6. Debido a lo anterior, el 3 de diciembre de 2015, ante la Procuraduría General de la Nación, las víctimas directas e indirectas convocaron a audiencia de conciliación al Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, con el objeto de ser indemnizados por la falla en el servicio consistente en la omisión en la aplicación del protocolo de transfusiones de sangre, que ocasionó que Juan y su esposa se contagiaran con VIH y Hepatitis C9, lo cual, según los tutelantes, “ le desgració la vida a una familia entera.”¹⁰

7. La diligencia se llevó a cabo el 17 de febrero de 2016 en la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, pero se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio¹¹.

8. El 7 de marzo de 2016, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, los accionantes formularon demanda¹² contra la Nación, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, con el fin de obtener reparación extracontractual, en el orden inmaterial, por los perjuicios causados a título de falla en el servicio, ante la omisión en la aplicación del protocolo de transfusiones de sangre.

Fundamentaron su petición en los siguientes términos: “Como consecuencia de dichos hechos y omisiones en lo (sic) que incurrió la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, mis representados, víctimas directas sufrieron (daños y perjuicios inmateriales (morales y afectación a las condiciones de existencia), a título de falta o falla en el servicio por omisión en la aplicación del protocolo de transfusiones en cuanto a la no verificación previa mediante la práctica de pruebas que las disposiciones legales ordenan para determinar su calidad a fin de determinar la calidad e idoneidad del insumo biológico como herramienta de transfusión, situación que en síntesis se le desgracio (sic) la vida a una familia entera.

[...]

Se observa que la falta de control de sanidad por parte de la accionada en su rol de prestador de salud en ese régimen especial, evidencian la responsabilidad estatal, pues en todo procedimiento de transfusión de sangre total, es obligatorio realizar previamente las pruebas de compatibilidad correspondientes definidas en el Manual de Normas Técnicas y

Procedimientos que expida el Ministerio de Salud.

[...]

Tal y como se evidencia se encuentra demostrado el daño como consecuencia de la falla del servicio médico asistencial prestada por el Hospital Militar Central al no tomar las precauciones de orden sanitario y suministrar sangre al paciente sin la prueba de sida, pues para utilizar estos procedimientos médicos debe realizar un control íntegro, higiénico y exhaustivo que garantice la salud del paciente”¹³.

9. En auto¹⁴ del 27 de abril de 2016, el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá admitió la demanda radicada bajo el número 11001-33-43-058-2016-00142-00, ordenó su notificación a los sujetos procesales, así como a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y corrió traslado por el término de 30 días para los efectos del artículo 172 de la Ley 1437 de 2011¹⁵.

10. El 8 de junio de 2016, el apoderado de la parte demandante presentó reforma de la demanda para solicitar la vinculación del representante legal del Hospital Militar Central de Bogotá, pues el “accionado principal es el Ministerio de la Defensa -Ejército Nacional- por ser este uno de los principales protagonistas en la cadena de hechos constitutivos de falla del servicio, [pero que] no es menos cierto que el HOSPITAL MILITAR CENTRAL fue el principal actor en el desarrollo de los hechos que constituyeron tal falla”¹⁶. Expuso que, según la Ley 352 de 1997, el Hospital Militar Central es un establecimiento público, del orden nacional, adscrito al Ministerio de Defensa, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

11. Por auto¹⁷ del 6 de septiembre de 2016, dicho Juzgado rechazó la solicitud de reforma de la demanda, al estimar que el Hospital Militar Central tiene capacidad jurídica de comparecer al proceso, y frente a éste los accionantes no agotaron la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad. Explicó que, conforme a la historia clínica, las víctimas tuvieron conocimiento del daño el 18 de diciembre de 2013, por lo que éstos contaban con la posibilidad de demandar a ese hospital hasta el 19 de diciembre de 2015, es decir, al 8 de junio de 2016 –presentación de la reforma de la demanda–, sin que se hubiera agotado el referido requisito de procedibilidad, se había configurado el fenómeno de caducidad del medio de control de reparación directa.

12. En contestación¹⁸ del 4 de septiembre de 2017, el Ministerio de Defensa propuso las siguientes excepciones: (i) falta de legitimación por pasiva, (ii) inepta demanda y (iii) caducidad de la acción. En cuanto a la primera, arguyó que esa legitimación estaba en cabeza del Hospital Militar Central, pues de éste se predicaba la falla en el servicio médico con la realización de las transfusiones de sangre. Frente a la segunda, señaló que en la demanda no se incluyó al mencionado hospital como demandado para que se hiciera presente en el proceso y pudiera ejercer su derecho de defensa. Y respecto de la última, expuso que había operado la caducidad del medio de control ejercido, ya que la demanda se debió formular antes del 18 de diciembre de 2015 y no el 7 de marzo de 2016, como se hizo.

13. En providencia¹⁹ del 22 de marzo de 2018, el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Defensa y, al estimar que era el único demandado, ordenó la terminación del proceso.

14. El extremo demandante apeló tal decisión al argumentar, por un lado, que si bien no era posible determinar si el contagio había ocurrido en Neiva o en el Hospital Militar Central de Bogotá, lo cierto es que Juan perteneció al Ejército Nacional, autoridad que debía responder. Y por otro, aludió a la teoría del “res ipsa loquitur” o “de la cosa que habla por sí misma”, para sostener que el incumplimiento de los deberes por parte del Estado ocasionó los perjuicios reclamados²⁰.

15. En auto²¹ del 17 de mayo de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, confirmó la decisión recurrida, al considerar que de los hechos y argumentos de la demanda se entiende que el daño reprochado (contagio de VIH y Hepatitis C) lo causó el Hospital Militar Central con ocasión de las transfusiones de sangre efectuadas a Juan, entidad con personería jurídica y que no fue demandada ni llamada a conciliar como requisito de procedibilidad.

16. Los tutelantes arguyeron que las providencias adoptadas dentro del proceso de reparación directa con radicado 11001-33-43-058-2016-00142-01, el 22 de marzo y 17 de mayo de 2018, configuran varios defectos o causales materiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, a saber: (i) desconocimiento del precedente

constitucional, (ii) decisión sin motivación, (iii) procedimental por exceso ritual manifiesto y (iv) violación directa de la constitución²², por lo siguiente:

16.1. Advirtieron que se observan los presupuestos formales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, establecidos por la jurisprudencia constitucional.

Enfatizaron en el cumplimiento de la exigencia de inmediatez, tras poner de presente que el 2 de mayo de 2019, su apoderado instauró otra acción de tutela²³, pero solo en calidad de agente oficioso de Juan. En sentencia del 20 de junio de 2019, el Consejo de Estado, Sección Quinta, declaró la falta de legitimación en la causa por activa, al considerar que no se acreditaba la agencia oficiosa. Tal decisión fue impugnada. Por auto del 12 de agosto de 2019, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, declaró la nulidad de lo actuado, por cuanto no se habían vinculado todas las personas que integraron el extremo accionante en el proceso ordinario. En una nueva sentencia del 12 de septiembre de 2019, el Consejo de Estado, Sección Quinta, reiteró la decisión de declarar la falta de legitimación en la causa por activa por las mismas razones de la providencia del 20 de junio de 2019, y porque no se aportaron los poderes de todos los que fungieron como demandantes en el trámite ordinario. Dicha decisión no fue impugnada.

Manifestaron que viven en una zona rural, tienen dificultades económicas y su estado de salud no es el más óptimo, por lo que, en medio de la contingencia del Covid-19, enviaron los poderes debidamente diligenciados el 5 de mayo de 2020 para formular la presente solicitud de amparo.

16.2. En cuanto al yerro relativo al desconocimiento del precedente constitucional, los actores alegaron que ambas autoridades judiciales desconocieron el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, que establece el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Después de traer a colación el texto de dicha disposición normativa, los petitionarios citaron las reglas²⁴ fijadas en la sentencia adoptada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, el 25 de septiembre de 2013, radicado número 2500023260001997503301, para resaltar que debe tenerse como precedente.

16.3. Frente a la causal material alusiva a decisión sin motivación, los petitionarios afirmaron que se vulneró el principio de legalidad y el trámite de las excepciones previas, pues no se esbozó la razón fundamental de la falta de capacidad para comparecer al proceso, por falta

de capacidad para ser parte o por falta de representación judicial. En los considerandos del auto de segunda instancia se limita a indicar que el Hospital Militar tiene personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, pero no se pronuncia acerca de la entidad a la cual pertenecía el militar en calidad de Soldado Profesional, “nada se dijo de la posición de legitimidad por pasiva concentrada en la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional ‘que no guardan relación directa con la entidad demandada’ en su entender.”

Agregaron que la parte resolutive de ambas providencias carece de un análisis serio frente a la figura de legitimación por pasiva, lo cual viola los derechos de acceso a la justicia y debido proceso. En sustento de ello citaron las sentencias C-548 de 1997 y C-461 de 2013.

16.4. Respecto del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, los accionantes primero pusieron de presente las sentencias T-429 de 2016, T-234 de 2017 y T-264 de 2009 y, seguidamente, señalaron que, en su concepto, es análogo a lo acaecido en este asunto, por lo cual solicitaron se “haga hincapié y se analice mutatis mutandi en lo que respecta”.

17. Con base en lo expuesto, los tutelantes solicitaron que se: (i) amparen sus derechos fundamentales invocados; (ii) deje sin efectos las providencias del 22 de marzo y 17 de mayo de 2018, proferidas por las autoridades judiciales demandadas; y (iii) ordene al Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá que adopte los correctivos necesarios para declarar improcedente la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, y que programe fecha y hora para llevar a cabo audiencia inicial dentro del proceso de reparación directa.

Material probatorio relevante cuya copia obra en el expediente

1. Demanda de medio de control de reparación directa²⁵ formulada por los tutelantes contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, así como sus anexos.

2. Expediente digital²⁶ contentivo del proceso judicial anteriormente señalado, con radicado 11001-33-43-058-2016-00142-01.

3. Providencias²⁷ adoptadas por las autoridades judiciales accionadas el 22 de marzo y 17 de mayo de 2018 dentro del mencionado proceso ordinario, mediante las cuales se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de

Defensa Nacional y se ordenó la terminación del proceso.

4. Historias clínicas²⁸ de Juan y María.

5. Cédulas de ciudadanía y registros civiles de nacimiento²⁹ de los actores.

6. Fallo de tutela³⁰ proferido en única instancia por el Consejo de Estado, Sección Quinta, el 12 de septiembre de 2019, que declaró la falta de legitimación en la causa por activa dentro de la solicitud de amparo promovida, en calidad de agente oficioso de Juan, por el aquí apoderado judicial de los accionantes.

Actuación procesal

1. En auto³¹ del 27 de mayo de 2020, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, admitió la acción de tutela, vinculó a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y al Hospital Militar Central, y ordenó notificar a todos los sujetos procesales.

2. El 2 de junio de 2020, el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá presentó un informe de las actuaciones surtidas al interior del proceso de reparación directa con radicado 2016-00142-01 y de la acción de tutela con radicado 2019-01807-01.

3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, solicitó³² que se declare la improcedencia de la acción de tutela y en subsidio se nieguen las pretensiones, por cuanto: (i) no se configura un perjuicio irremediable; (ii) el asunto carece de relevancia constitucional; y (iii) los argumentos de los tutelantes no se orientaron a evidenciar la vulneración de sus derechos fundamentales, sino que se erigieron como una tercera instancia dentro del trámite de reparación directa.

Afirmó que no es de recibo que la parte accionante presente argumentos que no fueron expuestos en el proceso ordinario, relacionado con la responsabilidad del Ejército Nacional a partir del hecho de que Juan perteneció a esa entidad como soldado profesional.

Explicó que la sentencia de unificación invocada como desconocida hace referencia a casos en los que se demanda a la Fiscalía General de la Nación, pero dicha entidad acude al proceso representada por la Rama Judicial, eventos en los que no existe una falta de legitimación en la causa sino una indebida representación. Asunto sustancialmente distinto al

presente, en la medida en que el daño se imputó al Hospital Militar Central pero solo se demandó al Ejército Nacional.

Precisó que, contrario a lo señalado por los peticionarios, la ratio decidendi de la providencia censurada tuvo en cuenta que en el caso se imputaba una presunta falla en el servicio médico por el contagio del VIH y Hepatitis C, debido a las transfusiones de sangre efectuadas a Juan, tras ser atendido en el Hospital Militar Central de Bogotá. Agregó que los hechos y pretensiones de la demanda no guardaban relación con la entidad demandada -la Nación - Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-, por lo que se confirmó la decisión de primera instancia.

Finalmente reiteró los argumentos que expuso en el auto del 17 de mayo de 2018, que confirmó el del 22 de marzo del mismo año, que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional.

4. El Hospital Militar Central solicitó declarar improcedente o negar el amparo reclamado, puesto que las autoridades accionadas no vulneraron derechos fundamentales ni incurrieron en los defectos invocados.

Sentencia de única instancia

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 13 de agosto de 2020, declaró improcedente el amparo, al estimar incumplidos los presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, esto es, inmediatez y relevancia constitucional.

Expuso que se inobservaba la inmediatez pues no se acreditaron escenarios que justificaran los más de 14 meses transcurridos entre el 22 de mayo de 2018³³ y el 31 de julio de 2019³⁴, en que Juan o sus familiares tardaron en presentar alguna actuación dirigida a solicitar la protección de sus derechos fundamentales. Agregó que no son de recibo los argumentos presentados para sustentar que tan solo hasta el 13 de mayo de 2020 radicaron la acción de tutela, en la medida en que no se probó que los tutelantes vivieran en una zona que imposibilitara otorgar al profesional del derecho el respectivo poder, en los términos contenidos en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991³⁵, o las condiciones de salud en que

afirmaron se encuentran quienes fueron demandantes en el proceso ordinario.

Así mismo consideró que los reproches formulados por los actores carecen de relevancia constitucional, toda vez que no muestran la posible vulneración de garantías iusfundamentales a partir de la configuración de un defecto, sino que plantean apreciaciones particulares frente a la legitimación en la causa por pasiva de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, asunto resuelto por los jueces ordinarios con argumentos que, precisamente, no fueron desvirtuados o controvertidos en el escrito de amparo.

Dicha decisión no fue objeto de impugnación.

1. La Sala de Selección de Tutelas Número Siete³⁶ de esta Corte, en Auto del 15 de diciembre de 2020, seleccionó el Expediente T-8.000.641 para su revisión y, según el sorteo realizado, lo repartió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos para que tramitara y proyectara la respectiva sentencia.

2. Por auto del 17 de marzo de 2021, y conforme a lo establecido en el inciso final del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, la Sala Novena de Revisión vinculó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado³⁷, a efectos de que ejerciera sus derechos de defensa y contradicción. Igualmente decretó la suspensión de términos procesales hasta tanto se surtiera el traslado a las partes o terceros con interés, según lo previsto en el inciso 2º del artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 -Reglamento Interno de esta Corte-.

3. En respuesta recibida en la Secretaría de esta Corte el 7 de abril de 2021³⁸, la referida Agencia solicitó su desvinculación, al indicar que vistos los hechos y pretensiones de la tutela, “se evidencia que estos no guardan relación con alguna acción u omisión en que haya incurrido esta Agencia frente al caso en concreto, toda vez que lo pretendido por los accionantes, es que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva y en consecuencia se ordene al Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá dejar sin efectos la decisión adoptada en la audiencia de 22 de marzo de 2018 mediante la cual se declaró la excepción previa de falta de legitimidad por pasiva propuesta por el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional en contra de los intereses de la parte demandante en el medio de control de reparación directa No 2016-0042-00.”

Resaltó que el párrafo 3º del artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011 prevé que esa Agencia en ningún caso tendrá la condición sustancial de parte en los procesos que se promuevan contra las demás entidades públicas. En esa medida, advirtió que no se pronunciaría dentro de la presente acción de tutela y que, en virtud a lo establecido en el artículo 610 de la Ley 1564 de 2012, tampoco intervendría facultativamente.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Sala Novena de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido en única instancia dentro del trámite de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y lo dispuesto en Auto del 15 de diciembre de 2020, de conformidad con lo señalado en el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015.

Cuestiones previas a resolver

2. En atención a la situación fáctica del asunto, la Sala advierte la necesidad de abordar, de forma preliminar, los siguientes aspectos: (i) el alcance de las facultades extra y ultra petita del juez de tutela y (ii) la procedencia formal de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Primera cuestión previa: El alcance de las facultades extra y ultra petita del juez de tutela

3. Vista la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se observa que existen numerosos pronunciamientos³⁹ en los cuales se ha establecido y reiterado que el juez de tutela cuenta con facultades extra y ultra petita en el marco de sus decisiones judiciales.

4. Así, dada la naturaleza de la solicitud de amparo, el juez no solo debe limitarse a las pretensiones que se formulen en la demanda, sino que su labor está orientada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, esto implica poder utilizar las facultades extra o ultra petita cuando sea indispensable. Sostener lo contrario significaría que si, a modo de ejemplo, el juez evidencia alguna amenaza o violación del derecho fundamental a la vida, “no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que

desconocer el mandato contenido en el artículo 2º Superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho.”⁴⁰

5. Aunado a ello, se ha indicado que corresponde a los jueces “encontrar la esencia y la verdadera naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional de los derechos fundamentales, para asegurar la más cabal protección judicial de los mismos y la vigencia de la Carta en todos los eventos en que se reclame su amparo por virtud del ejercicio de la acción de tutela.”⁴¹

6. Dicha postura se reiteró, precisó y consolidó por la Sala Plena en la sentencia SU-195 de 2012, en los siguientes términos: “En cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales.

(...)

Entonces, la ausencia de formalidades y el carácter sumario y preferente del procedimiento de tutela, otorgan al juez constitucional la facultad de fallar más allá de las pretensiones de las partes, potestad que surge a partir de haberle sido confiado a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 superior), la primacía de los derechos inalienables del ser humano (art. 5 superior) y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 superior).”

7. Con base en ello se ha concluido que, de conformidad con la situación fáctica y probatoria del caso, al juez de tutela le asiste, entre otras cosas, el deber constitucional de disponer el amparo de los derechos fundamentales que encuentre amenazados o vulnerados, y de emitir las órdenes que correspondan para protegerlos, así el peticionario no haya implorado su protección de forma expresa. Incumplir dicho imperativo no solo llevaría consigo la

denegación en la administración de justicia, sino que también implicaría el desconocimiento de esos derechos fundamentales⁴². Por ello a la luz de los postulados de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, primacía de los derechos inalienables del ser humano, prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y justicia material surge la obligación de protección.

Segunda cuestión previa: Análisis de los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

8. La Sala establecerá si concurren los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Para ello, reiterará las reglas jurisprudenciales en la materia y, con base en ellas, verificará el cumplimiento de esas exigencias. De observarse los presupuestos generales, la Sala abordará el examen material.

Presupuestos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia⁴³

9. La Corte Constitucional ha reiterado que es posible formular acción de tutela contra decisiones judiciales que desconozcan derechos fundamentales, como los invocados en esta oportunidad por los accionantes. En la sentencia C-590 de 2005 se abandonó el concepto de vía de hecho por los de causales específicas para la procedencia del amparo. Sin embargo, previo a examinar si se configura algún yerro material se debe constatar la observancia de los siguientes requisitos generales⁴⁴:

(i) Relevancia constitucional. (ii) Agotar los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial. (iii) Inmediatez. (iv) Que de tratarse de irregularidades procesales, las mismas hayan tenido incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales. (v) Identificación de los hechos vulneradores y los derechos vulnerados. Y (vi) que no se trate de tutela instaurada contra sentencias adoptadas en el marco de procesos de tutela⁴⁵.

Relevancia constitucional

10. Según esta exigencia, al juez de amparo le está vedado conocer asuntos que no presenten alguna relación con la eventual afectación de derechos fundamentales, ya que, de

no ser así, se inmiscuiría en casos que deben ser decididos por el juez común⁴⁶. Es por ello que este presupuesto exige que la discusión tenga trascendencia Superior y no únicamente legal, contractual o de otra índole, por ejemplo, de carácter meramente económico. De ahí que es imperativo esclarecer que se trata de un debate de trascendencia iusfundamental, particularmente cuando convergen intereses que, prima facie, podrían concebirse como económicos. En estos asuntos debe verificarse si la controversia es solo monetaria o si el debate realmente transversal se relaciona con una presunta afectación o amenaza de garantías constitucionales, independientemente de los efectos dinerarios que surjan⁴⁷.

11. La Sala considera que el presente caso es constitucionalmente relevante, toda vez que se encuentra inmerso en una controversia iusfundamental que gira en torno al presunto desconocimiento de los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva de los peticionarios, por parte del Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, dentro del trámite que promovieron los demandantes a través del medio de control de reparación directa contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-, con el fin de que se declarara la responsabilidad extracontractual patrimonial por los perjuicios inmateriales causados ante la supuesta omisión en la aplicación del protocolo de transfusiones de sangre realizadas a Juan.

12. Se trata de un debate jurídico relacionado directamente con unas garantías y/o derechos fundamentales de la Carta Política previstos, al menos, en los artículos 2, 29 y 229, cuya resolución es de competencia de esta Corte. Si bien los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa gozan de independencia y autonomía en el marco de los asuntos de su competencia, lo cierto es que, frente a una interpretación y/o aplicación de alguna disposición legal con lo cual aparentemente desconozcan normas superiores que impacten derechos fundamentales, emerge el deber de revisión de la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política, según lo conferido en el numeral 9 del artículo 241 Superior.

13. Si bien, en principio, podría estimarse que la discusión de este caso comprende matices de naturaleza económica, por cuanto una de las pretensiones formuladas en la demanda ordinaria que dio lugar al presente asunto tutelar consiste en que se condene a la Nación a pagar unos determinados perjuicios inmateriales, lo cierto es que el verdadero debate que

subyace y que resulta transversal al mismo se encuentra intrínsecamente relacionado con la supuesta violación de los derechos fundamentales invocados por los peticionarios, materia inherente a la competencia del juez de tutela, de conformidad con el mandato Superior anteriormente señalado.

14. Es precisamente la alegada vulneración de esas garantías fundamentales, especialmente la del debido proceso, la que dota a este caso de importancia constitucional para que el juez de amparo establezca si resultaron conculcadas con la adopción de las providencias censuradas. Para ello, se requiere examinar esas decisiones ordinarias a la luz de la Carta Política y de la jurisprudencia constitucional, por lo que se descarta que la discusión sea meramente legal, es decir, no implica someter los autos cuestionados a un análisis de legalidad, interpretaciones legales o algo similar.

15. Por el contrario, la situación fáctica y jurídica claramente alude al posible desconocimiento de tales derechos fundamentales, lo cual no solo concierne al contenido y alcance de los mismos, sino que también involucra otros aspectos de raigambre constitucional, por ejemplo, los principios de igualdad -art. 13 CP-, prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones y decisiones judiciales -art. 228 CP-, pro actione y pro damnato, el fin esencial del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Superior -art. 2 CP-, la prohibición de infringir la Constitución y las leyes por omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones de los jueces como servidores públicos -art. 6 CP-, entre otros.

16. La relevancia constitucional de este asunto se refuerza teniendo en cuenta que los accionantes no disponen de otro mecanismo judicial para velar por la defensa de sus derechos y garantías constitucionales frente a las presuntas anomalías que alegan y que, además, son determinantes para sus intereses, dado que, prima facie, no podrían demandar nuevamente a la Nación por la misma causa y objeto, en la medida que las providencias acusadas cercenaron esa posibilidad al declarar terminado el trámite ordinario.

17. La relevancia constitucional de este caso radica también en las circunstancias geográficas, físicas y económicas que ubican a los accionantes, especialmente Juan, en una especial situación de vulnerabilidad, por cuanto el mencionado señor se encuentra en condición de discapacidad, en la medida que sufrió una amputación que redujo su capacidad

laboral en 90% en ejercicio de la función militar, es decir, al servicio del Estado. Él y su esposa fueron contagiados con VIH y Hepatitis C, esto es, enfermedades catalogadas como degenerativas y catastróficas. Además, está probado que viven en una zona rural del territorio colombiano, por lo que es imperativo y razonable que requieran protección y tratamiento especial a cargo del Estado, máxime si la mayoría de las anteriores condiciones particulares que han tenido que afrontar se desencadenaron precisamente con ocasión del servicio prestado por Juan, como militar y en defensa de la Nación.

Agotar los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial

18. La acción de tutela es un medio de protección de carácter residual y subsidiario que puede ejercerse ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa o, existiendo, no resulte oportuno o se requiera acudir al amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁴⁸.

19. La Sala estima reunida esta exigencia, por cuanto los tutelantes no cuentan con mecanismos judiciales ordinarios o extraordinarios para censurar las providencias adoptadas en primera y segunda instancia por los operadores judiciales demandados y, de esta forma, solicitar la protección efectiva de los derechos fundamentales invocados.

19.1. En virtud de lo dispuesto en los artículos 248 y 250 de la Ley 1437 de 2011, el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos, siempre y cuando se presente alguna de las causales taxativas previstas para ello⁴⁹.

Examinada la situación fáctica que dio lugar a este caso, la Sala descarta la posibilidad de que los actores hagan uso de dicha herramienta judicial para obtener la salvaguarda de sus intereses, al menos, por dos razones.

La primera, porque, según el citado artículo 248 de la referida ley, el recurso extraordinario de revisión procede contra sentencias, mas no contra autos, providencias que en esta oportunidad acusan los tutelantes. Y la segunda, porque es evidente que el reclamo iusfundamental de los peticionarios, encaminado a censurar los presuntos yerros - desconocimiento del precedente constitucional, decisión sin motivación, defecto

procedimental por exceso ritual manifiesto y violación directa de la constitución- en que hayan podido incurrir las autoridades judiciales cuestionadas, no se ajusta a ninguna de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión, toda vez que esos supuestos equívocos son inmanentes o internos al proceso que adelantaron los demandantes a través del medio de control de reparación directa y no aluden a aspectos trascendentes o externos al mismo.

19.2. En lo que concierne al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, la Sala advierte que es imposible exigir a los accionantes el agotamiento de tal recurso. De conformidad con lo establecido en el artículo 25850 de la Ley 1437 de 2011, habrá lugar a ese mecanismo cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, lo cual no acontece en esta ocasión, al menos, por dos razones: (i) las providencias que acusan los demandantes son autos y no sentencias y (ii) no se evidencia fallo alguno de unificación del órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo que haya sido contrariado por la decisión del Juzgado y Tribunal accionados.

20. En relación con el auto del 6 de septiembre de 2016, a través del cual el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá rechazó la solicitud de reforma de la demanda para la vinculación del Hospital Militar Central de Bogotá al proceso, esta Sala de Revisión considera que, si bien la parte accionante no agotó el recurso de apelación frente a dicho auto, lo cierto es que es constitucionalmente imperativo flexibilizar el examen de este requisito en el caso bajo estudio debido a las condiciones de vulnerabilidad del extremo demandante.

Al respecto, esta Corporación ha establecido que “si bien los requisitos de procedencia formal para la acción de tutela aumentan su rigor cuando ésta es interpuesta contra fallos judiciales, existen excepciones en las que el juez constitucional debe estudiarlos de una manera flexible, particularmente si se trata de sujetos en estado de vulnerabilidad que merecen una especial protección constitucional. Así mismo específicamente respecto de la condición de subsidiariedad, se han aceptado casos en los que no se agotaron los recursos ordinarios [...]”⁵¹

En efecto, el contexto fáctico analizado en el expediente está atravesado por circunstancias geográficas, físicas y económicas que ubican a los accionantes, especialmente de Juan, en

una especial situación de vulnerabilidad. Esto dada su condición de discapacidad, originada en la amputación que sufrió y que redujo su capacidad laboral en 90% en ejercicio de la función militar, es decir, al servicio de la Nación. Igualmente, al consultar la base de datos pública del SISBEN se constata que los peticionarios pertenecen al grupo B3, correspondiente a un nivel de pobreza moderada⁵².

Así mismo, debe ponderarse que tanto Juan como su esposa fueron contagiados con VIH y Hepatitis C, enfermedades catalogadas como degenerativas y catastróficas. Esta Corte ha sostenido que las personas portadoras de VIH/SIDA se encuentran en una situación de debilidad manifiesta que implica la necesidad de brindarles una protección especial⁵³. De manera que el Estado tiene un compromiso de mayor amparo de sus derechos y la sociedad en general tiene el deber de prestarles una atención especial en los diferentes ámbitos de su vida social⁵⁴.

Sumado a lo anterior, está demostrado que los tutelantes viven en una zona rural del territorio colombiano. Esta situación particular ha tenido un impacto directo en la capacidad de los demandantes para acceder a la administración de justicia y agotar los recursos judiciales a su disposición. Por ejemplo, los actores tuvieron serios inconvenientes al autenticar los poderes que se requirieron para el trámite de tutela ante el Consejo de Estado debido a los desplazamientos para cumplir esas diligencias. Igualmente, el apoderado manifestó haber presentado la primera acción de tutela de este proceso como agente oficioso de la parte accionante, dadas las dificultades físicas de comunicación con sus poderdantes⁵⁵.

Para esta Sala no pueden pasar desapercibidas tales circunstancias, por lo que no solo reconoce, sino que también encuentra justificados cada uno de los obstáculos que los demandantes han tenido que enfrentar en el trámite de la acción de reparación directa y de la acción de tutela para cumplir con los requisitos procesales. Todo ello da cuenta razonable de por qué el extremo accionante no agotó el recurso de apelación contra la providencia que rechazó la reforma a la demanda, de ahí que la Sala también tenga por reunido este presupuesto frente a dicha providencia.

Inmediatez

21. La acción de tutela debe ser utilizada en un término prudencial, esto es, con cierta

proximidad a la ocurrencia de los hechos que se dicen violatorios y/o amenazantes de derechos fundamentales, pues es claro que la solicitud de amparo pierde sentido y razón de ser como mecanismo excepcional y expedito de protección, si el paso del tiempo, lejos de ser razonable, desvirtúa la inminencia y necesidad de protección constitucional⁵⁶.

22. Para constatar la observancia de este requisito se debe comprobar cualquiera de estas situaciones: (i) si resulta razonable el tiempo comprendido entre el día en que ocurrió o se conoció el hecho vulnerador y/o constitutivo de la amenaza de algún derecho fundamental y, el día en que se formuló la acción de tutela⁵⁷; y/o (ii) si resulta razonable el lapso comprendido entre el día en que cesaron los efectos de la última actuación que el accionante desplegó en defensa de sus derechos presuntamente vulnerados y el día en que se solicitó el amparo⁵⁸.

23. Si bien esta Corporación no ha establecido qué plazo puede considerarse razonable para formular la acción de tutela, lo cierto es que sí ha advertido elementos con base en los cuales el juez de amparo debe apoyarse para determinar, en cada caso, la razonabilidad del término dentro del cual se instauró la tutela, a saber: (i) cuando existen razones válidas para la inactividad; (ii) cuando la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales persiste en el tiempo; y (iii) cuando es desproporcionado exigir la formulación de la demanda en un plazo razonable dada la situación de debilidad manifiesta en que se sitúe el actor⁵⁹.

24. Respecto a la condición de debilidad manifiesta como elemento a considerar dentro del examen de la inmediatez, se ha señalado que ello constituye un trato preferente habilitado por el artículo 13 Superior que confiere al Estado el deber de proteger especialmente a las personas que, por su condición económica, física o mental, se sitúen en circunstancia de debilidad manifiesta⁶⁰. Tal circunstancia puede acreditarse, ya sea por una condición de salud física o mental, o por una situación socioeconómica desfavorable, que haga desproporcionado exigir la formulación de la solicitud de amparo en un lapso determinado⁶¹.

25. De igual manera este Tribunal ha observado cumplida la exigencia de inmediatez en el marco de sendas acciones de tutela que han sido formuladas mediante agente oficioso⁶², dado que éste último se encuentra habilitado para obrar en nombre de quien no esté en condiciones de acudir por sí mismo ante el juez de amparo en defensa de sus derechos⁶³.

Ello implica que todas las actuaciones administrativas o judiciales que se desplieguen a través de la agencia oficiosa en nombre del titular de los derechos fundamentales cuya protección se implore, deben ser valoradas por el juez de tutela de manera conjunta con las demás actuaciones que también hayan sido efectuadas con ocasión de la misma controversia iusfundamental. En ese orden, es deber del juez de amparo tener en cuenta cada actuación realizada por el agente oficioso a efectos de verificar, por ejemplo, la observancia del requisito de inmediatez, pues, de no hacerlo, derivaría en un examen riguroso, injustificado e irrazonable en contra de la parte accionante.

26. La Sala considera cumplido este presupuesto, ya que resulta razonable el lapso comprendido entre el día en que cesaron los efectos de la última de las actuaciones que los accionantes promovieron, mediante apoderado judicial y agente oficioso, en defensa de sus derechos, y el día en que se formuló la presente acción de tutela, como se muestra a continuación.

El 7 de marzo de 2016, y a través de apoderado judicial, los actores instauraron la tantas veces aludida demanda ordinaria. El 8 de junio de 2016, el apoderado de la parte demandante presentó reforma de la demanda para solicitar la vinculación del Hospital Militar Central de Bogotá. En auto del 6 de septiembre de 2016, el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá rechazó la solicitud de reforma de la demanda. Por auto del 22 de marzo de 2018, el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Defensa Nacional y ordenó la terminación del proceso. Inconformes, los demandantes apelaron. En auto del 17 de mayo de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, confirmó la decisión recurrida. El 2 de mayo de 2019, su apoderado formuló una acción de tutela, pero en calidad de agente oficioso de Juan, actuación judicial que la Sala debe valorar para contabilizar la inmediatez, toda vez que igualmente se efectuó en atención a la misma discusión iusfundamental de la solicitud de amparo de la referencia, con fundamento en lo establecido en precedencia (Supra 25). En sentencia del 20 de junio de 2019, el Consejo de Estado, Sección Quinta, declaró la falta de legitimación en la causa por activa, al considerar que no se acreditaba la agencia oficiosa. Tal decisión fue impugnada. Por auto del 12 de agosto de 2019, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, declaró la nulidad de lo actuado, por cuanto no se habían vinculado todas las personas que integraron el extremo accionante en el proceso ordinario. En una

nueva sentencia del 12 de septiembre de 2019, el Consejo de Estado, Sección Quinta, reiteró la decisión de declarar la falta de legitimación en la causa por activa por las mismas razones expuestas en la providencia del 20 de junio de 2019, y porque no se aportaron los poderes conferidos por todos los que fungieron como demandantes en el trámite ordinario. El 5 de mayo de 2020, y en medio de todas las dificultades geográficas -viven en zona rural-, económicas, de salud y las originadas por la contingencia del Covid-19, los peticionarios enviaron los poderes debidamente diligenciados para que, el día 13 del mismo mes y año, se instaurara la presente solicitud de amparo.

La Sala no advierte una actitud pasiva, desinteresada o negligente por parte de los tutelantes. Por el contrario, es evidente que su proceder fue activo y diligente en cuanto al reclamo de sus derechos fundamentales se refiere, pese a las mencionadas circunstancias que afrontaron para tal efecto.

Sin detrimento de lo expuesto, esta Sala no puede pasar por alto que, si bien, prima facie, podría concebirse que, durante el periodo transcurrido desde el 17 de mayo de 2018, fecha en la que quedó notificado el auto de segunda instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso ordinario, y hasta el 2 de mayo de 2019, data en la que el agente oficioso, posteriormente reconocido como apoderado, formuló esta acción de tutela, los peticionarios no acudieron a la administración de justicia para la protección de sus derechos fundamentales, lo cierto es que ese periodo debe considerarse razonable, pues, se reitera, son evidentes las circunstancias de debilidad manifiesta de los demandantes en este caso en particular, que permiten superar con holgura esa aparente tardanza en promover la solicitud de protección de sus derechos constitucionales, justificadas en las dificultades de comunicación surgidas por el traslado a una zona rural - para esa data vivían en el corregimiento de Puerto Mosquito del municipio de Gamarra, Cesar- y, de otro por la delicada situación de salud que los afecta.

De ello dio cuenta el apoderado de la parte accionante, quien, en el escrito de tutela, expuso las razones presentadas en la solicitud de amparo de mayo de 2019 para explicar esa supuesta tardanza, en las que básicamente adujo que durante el curso del proceso administrativo perdió contacto con su representado y su familia y, que, una vez se adoptó el fallo que puso fin al trámite de reparación directa, se dio a la tarea de ubicarlos incluso en el municipio al que supo se habían trasladado. Esto, sin éxito, por lo que decidió formular la

acción de tutela a título de agente oficioso, al advertir que, de no hacerlo, “la oportunidad para presentar esta acción habrá fenecido y con ella cualquier opción para la garantía de sus derechos fundamentales”.⁶⁴ Hechos que no fueron controvertidos o desvirtuados por el extremo accionado en la presente petición de amparo, por lo que se tendrán por ciertos, de conformidad con la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991 y que, en todo caso se constituyen como aspectos relevantes para ponderar la satisfacción de dicho requisito, entendiendo que, efectivamente, dichas dificultades geográficas, de comunicación, originada en las dificultades de acceso a la zona rural justifica la tardanza y, en modo alguno puede entenderse como desidia o desinterés de quienes están en dichas condiciones, sino como un elemento a tener en cuenta y que está acreditado en el trámite de tutela.

Por demás, como se dijo, es innegable la situación de debilidad manifiesta en la que se hallan los actores, especialmente Juan y su esposa María, debido a su estado de salud por las enfermedades degenerativas y catastróficas que les fueron contagiadas -VIH y Hepatitis C-; por las circunstancias geográficas donde viven -zona rural-; por la condición de discapacidad de Juan, a quien se le realizó una amputación, reduciéndose su capacidad laboral en 90%; y por el nivel de pobreza moderada en el que están ubicados, al pertenecer al grupo B3, según la base de datos pública del SISBEN. De tal manera que, se insiste, requieren una protección y trato especial por parte del Estado, en virtud del mandato constitucional dispuesto en el inciso tercero del artículo 13 Superior. Examinar de manera rigurosa la exigencia de inmediatez resultaría excesivo y desproporcionado para los tutelantes, en atención a lo anteriormente constatado y su situación de vulnerabilidad.

Contrario a lo estimado por el a quo, para esta Sala sí es de recibo lo esbozado por los demandantes en relación con los inconvenientes que, debido a la emergencia causada por el Covid-19, tuvieron que afrontar para otorgar los correspondientes poderes conforme a lo establecido en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, pues es bien sabido que la referida emergencia ha sido un factor determinante en la vida cotidiana y supervivencia no solo de todos los habitantes de este País sino del mundo entero. Inclusive, la prestación del servicio público de justicia resultó seriamente afectada por lo que, a modo de ejemplo, el Consejo Superior de la Judicatura tuvo que suspender los términos judiciales en todo el territorio nacional⁶⁵. Cabe advertir que a mediados de marzo del año 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional⁶⁶ y se adoptaron las

primeras medidas de los gobiernos nacional, departamentales y municipales al respecto⁶⁷, de tal manera que los actores sí afrontaron los efectos de tal coyuntura durante el lapso inmediatamente anterior a la formulación de esta solicitud de amparo, esto es, entre el 17 de marzo de 2020⁶⁸ y hasta el 13 de mayo del mismo año⁶⁹.

Además, la alegada y presunta vulneración iusfundamental persiste en el tiempo, toda vez que las providencias judiciales respecto de las cuales se endilgan supuestos yerros con los que se desconocieron los derechos fundamentales invocados por los accionantes, al haber rechazado la solicitud de reforma de la demanda para la vinculación del Hospital Militar Central de Bogotá al proceso y declarado probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y dar por terminado el proceso ordinario, actualmente gozan de validez y eficacia, es decir, siguen surtiendo los respectivos efectos jurídicos al respecto.

Que de tratarse de irregularidades procedimentales, las mismas hayan tenido incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales

27. La Sala observa que este requisito no es aplicable al asunto que se analiza en esta oportunidad, dado que las presuntas anomalías alegadas por los tutelantes son de carácter sustantivo y no de naturaleza procedimental.

Identificación de los hechos vulneradores y los derechos vulnerados

28. Igualmente la Sala encuentra reunido este presupuesto. Los accionantes identificaron como fuente de la presunta vulneración las providencias adoptadas en primera y segunda instancia por el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, respectivamente, dentro del trámite promovido a través del medio de control de reparación directa contra la Nación - Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-, debido a los perjuicios sufridos con ocasión de transfusiones de sangre supuestamente efectuadas sin el correspondiente protocolo.

Los demandantes señalaron que los referidos operadores judiciales desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, por cuanto, a su parecer, incurrieron en los yerros: desconocimiento del precedente constitucional, decisión sin motivación, procedimental por exceso ritual manifiesto y violación directa de la constitución, al declarar probada la excepción de falta de

legitimación en la causa por pasiva frente al Ministerio de Defensa Nacional y ordenar la terminación de ese proceso ordinario.

Que no se trate de tutela contra sentencias de tutela

29. Esta exigencia también se cumple, puesto que el asunto no alude a una solicitud de amparo formulada contra decisiones adoptadas en el marco de procesos de tutela. Lo que se cuestiona es los autos proferidos dentro del mencionado trámite ordinario por el Juzgado y el Tribunal tutelados.

30. Superadas las cuestiones previas, se pasa a abordar el examen de fondo.

Problemas jurídicos a resolver y metodología de resolución

31. En atención a los supuestos fácticos y jurídicos del presente caso, especialmente a lo manifestado y alegado en el escrito de la demanda de tutela, la Sala observa dos escenarios sobre los cuales gira en torno la presunta vulneración iusfundamental.

El primero, relacionado con la supuesta violación de los derechos de los peticionarios por parte del Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, con la declaratoria de falta de legitimidad por pasiva del Ministerio de Defensa Nacional y la terminación del trámite de reparación directa. Y, el segundo, relativo al presunto yerro en que pudo haber incurrido el mencionado juzgado administrativo al haber rechazado la solicitud de reforma de la demanda para la vinculación del Hospital Militar Central de Bogotá al proceso, bajo dos argumentos: (i) la caducidad de la acción frente a ese hospital y (ii) el incumplimiento del requisito de conciliación prejudicial respecto al mismo.

Se trata de escenarios que, en virtud de los postulados de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, primacía de los derechos inalienables del ser humano, prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y justicia material, deben ser examinados con detenimiento a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales involucrados en este asunto. En ese orden, y en ejercicio de las facultades extra y ultra petita con las cuales está investida, a la Sala Novena de Revisión le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) Si el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, vulneraron los derechos fundamentales de debido proceso, acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva de los accionantes, al incurrir en algún defecto las providencias judiciales que declararon probada la excepción de falta de legitimación por pasiva frente al Ministerio de Defensa Nacional y decretaron la terminación del proceso ordinario que promovieron los actores, a través del medio de control de reparación directa, contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-, cuyo radicado corresponde al número 11001-33-43-058-2016-00142-01. Y

(ii) Si el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá vulneró los mencionados derechos fundamentales de los demandantes, al configurar algún defecto el auto con el cual rechazó la solicitud de reforma de la demanda para vincular al Hospital Militar Central de Bogotá al referido proceso de reparación directa.

32. Para tales efectos, se referirá a: (i) las causales específicas de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii); el desconocimiento del precedente; (iii) las reglas fijadas por el Consejo de Estado que determinan la legitimación en la causa por pasiva de hecho y material; y (iv) los parámetros establecidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en relación con el cálculo del término para que opere la caducidad de la acción con la que se pretende la reparación directa. Con base en ello, se solucionará el caso concreto.

Causales específicas de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales⁷¹ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado⁷².

i. Violación directa de la Constitución.”⁷³

Breve caracterización del defecto por desconocimiento del precedente. Reiteración de jurisprudencia

34. Esta Corporación ha sostenido que el respeto por el precedente se sustenta en principios como la seguridad jurídica, mediante la predictibilidad de las decisiones judiciales, la igualdad, a partir del cual asuntos semejantes -en lo importante- deben ser resueltos de forma similar y por razones de “disciplina judicial”, por lo que es imperativo que en el sistema de justicia exista un mínimo de coherencia⁷⁴.

35. Es por ello que el precedente judicial “es concebido como una sentencia previa que resulta relevante para la solución de un nuevo caso bajo examen judicial, debido a que contiene un pronunciamiento sobre un problema jurídico basado en hechos similares, desde un punto de vista jurídicamente relevante, al que debe resolver el juez. Como los supuestos de hecho similares deben recibir un tratamiento jurídico similar, la sentencia precedente debería determinar el sentido de la decisión posterior.”⁷⁵ En términos generales, hay dos

tipos de precedente: “(i) el horizontal: referido a las providencias judiciales emitidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o el mismo funcionario y su fuerza vinculante atiende a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima; y (ii) el vertical: atiende a las decisiones judiciales proferidas por el superior funcional jerárquico o por el órgano de cierre encargado de unificar la jurisprudencia en su jurisdicción, su vinculatoriedad atiende al principio de igualdad y limita la autonomía de los jueces inferiores, a quienes les corresponde seguir la postura de las altas cortes o los tribunales.”⁷⁶

36. En suma, la vinculación del precedente implica que la autoridad judicial debe asumir la carga argumentativa necesaria para apartarse del mismo. En ese orden, su respeto alude a seguirlo o abandonarlo con la suficiente y transparente justificación, esto es, demostrar que la otra interpretación que se propone frente al caso comprende un mejor desarrollo a los derechos y principios constitucionales que se hallen en tensión⁷⁷.

Reglas establecidas por el Consejo de Estado que determinan el alcance de la legitimación en la causa por pasiva de hecho y material

37. Examinada la jurisprudencia del máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se observa que existen decisiones⁷⁸ recientes con las cuales se han decantado las reglas que determinan las generalidades de la legitimación de la causa por pasiva, así como el alcance de las legitimaciones en la causa de hecho y material. Tales parámetros han sido aplicados y reiterados para resolver, por ejemplo, asuntos en los cuales se ha propuesto la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, como a continuación se muestra al abordar algunos de esos pronunciamientos.

38. En providencia del 28 de febrero de 2018⁷⁹, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, confirmó el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por la ESE Hospital Emiro Quintero Cañizares en el marco de la demanda formulada, en ejercicio del medio de control de reparación directa, por varios ciudadanos contra la Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional-, el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander y la referida ESE, para solicitar que se declarara administrativa y extracontractualmente responsables por la muerte de un intendente de la Policía Nacional.

En esa decisión el Consejo de Estado recordó que la legitimación en la causa es la calidad

que posibilita a quien hace parte de un vínculo jurídico formular demandas u oponerse a las pretensiones que en su contra se planteen⁸⁰. Seguidamente precisó que existen dos clases de legitimación en la causa, la de hecho y la material. La primera alude a la relación procesal que se constituye entre el demandante y el demandado a través de la pretensión, esto es, cuando se endilga un acto al accionado en la demanda y se notifica de la misma. De tal manera que quien atribuye la conducta que originó la acción está legitimado de hecho por activa y a quien se endilga la acción u omisión está legitimado de hecho por pasiva, surtida la notificación del auto admisorio de la demanda. Añadió que esta especie de legitimación habilita a los sujetos procesales para intervenir y ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

Respecto de la legitimación en la causa material, expuso que concierne a quienes realmente participaron en el hecho que dio lugar a la formulación de la demanda, sin importar que no hayan demandado o que no fueron demandados. Esta figura implica la conexión entre las partes y la situación fáctica del litigio, ya sea porque resultaron perjudicadas o causaron el daño. Explicó que alguien puede tener legitimación en la causa de hecho, pero no puede estar legitimado en la causa material, pues si bien es parte del proceso, realmente no está relacionado con los hechos que originaron la litis.

Con base en lo anterior, y tras examinar los elementos probatorios, observó que el médico involucrado prestó los primeros auxilios al intendente de la Policía Nacional antes de su muerte y que estaba laboralmente vinculado a la ESE Hospital Emiro Quintero Cañizares. Advirtió que, si bien la participación del médico había sido voluntaria o en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, en ese momento procesal era claro el vínculo laboral entre él y esa entidad, lo cual denotaba la legitimación en la causa de hecho por parte de dicha ESE. Además, que las pruebas mostraban que esa ESE estaba relacionada con los hechos litigiosos, ya que el galeno involucrado atendió al intendente y trabajaba para el centro médico de San Calixto, entidad adscrita a la mencionada ESE.

39. En otra decisión, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, por auto del 30 de octubre de 2018⁸¹, confirmó el adoptado por el Tribunal Administrativo Oral de Santander, que declaró no probadas las excepciones, entre otras, la de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta una entidad accionada. Para arribar esa decisión, señaló que existen dos clases de legitimaciones, la de hecho, que se origina de la formulación de hechos y

pretensiones en contra del extremo pasivo, y la material, alusiva a la participación en los hechos litigiosos que ocasionaron el daño y que es requisito necesario para la prosperidad de lo pretendido.

Anotó que la atribución razonable de un daño y el reclamo del respectivo resarcimiento lleva consigo la legitimación en la causa por pasiva de hecho, sin que ello suponga la responsabilidad en el marco del trámite en el que se adoptaron los fallos cuestionados en esa sede, ya que lo anterior es únicamente factible cuando se profiere decisión de fondo, con base en todas las pruebas allegadas de forma adecuada.

Afirmó que, desde el campo procesal, la legitimación en la causa por pasiva de hecho supone la capacidad para ser parte y acudir de manera directa al proceso de responsabilidad para ejercer el derecho de defensa ante los hechos y pretensiones planteadas por la parte activa. En cambio, la legitimación en la causa por pasiva material implica un examen de fondo a partir del cual se determina si existió o no una participación efectiva del accionado en la causación del daño antijurídico. Advirtió que esa distinción entre esos dos fenómenos es determinante para establecer el momento procesal en el cual debe resolverse acerca de su configuración.

Explicó que, mientras la legitimación en la causa por pasiva de hecho se configura con la imputación efectuada por el accionante al accionado, la legitimación en la causa por pasiva material solamente se corrobora después de un examen probatorio encaminado a determinar si existió o no la responsabilidad atribuida en la demanda, lo cual supone una decisión de fondo que, en principio, es ajena a las primeras etapas del proceso, entre ellas, la audiencia que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

Al descender al caso estudiado en esa ocasión, la Corporación judicial encontró que Ecopetrol se encontraba legitimada en la causa por pasiva de hecho, ya que de la demanda se desprendía que el demandante le atribuyó una relación de solidaridad con la empresa Occidental Andina por la inobservancia de las obligaciones derivadas de un contrato en específico, suscrito en atención a la ejecución del contrato de colaboración llevado a cabo entre Occidental Andina y Ecopetrol.

Como conclusión, no podrá declararse la falta de legitimación en la causa antes de dictarse sentencia, cuando no se tenga certeza sobre su configuración, en virtud del derecho

fundamental mencionado anteriormente, bajo el entendido de que la finalidad de decretarla previamente se debe a que, habiendo plena seguridad de que ello es así, el proceso no se extienda hasta un fallo que sería desfavorable, creándole falsas expectativas a la parte cuando al juez ya le ha sido posible determinar sin lugar a dubitación alguna que la falta de legitimación se ha configurado.”

40. Mediante auto del 14 de noviembre de 201883, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, confirmó la decisión emitida en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Nariño, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva invocada por la Superintendencia Nacional de Salud dentro del proceso promovido, en ejercicio del medio de control de reparación directa, por el Hospital José María Hernández E.S.E. contra esa Superintendencia, con el fin de que se la declarara administrativa y patrimonialmente responsable por los daños que le ocasionó con su indebida vigilancia, supervisión y control de la liquidación de la E.P.S. SELVASALUD S.A.

En sustento de ello, reiteró las reglas jurisprudenciales vistas en precedencia y, con base en ellas, consideró que la Superintendencia Nacional de Salud se hallaba legitimada en la causa por pasiva de hecho, por cuanto así se desprendía del escrito de la demanda en la medida que el extremo demandante le atribuyó el no pago de la deuda generada a su favor por los servicios prestados, con ocasión de la falta de vigilancia y control en el proceso liquidatorio de la E.P.S. intervenida.

Frente a la legitimación en la causa por pasiva material, advirtió que, analizados los elementos probatorios, no existía razón alguna para concluir que tal Superintendencia no tenía un interés sustancial en las resultas del proceso, por el contrario, de un simple estudio de las pretensiones, hechos y normas que regulaban la materia, evidenció que esa entidad tenía como función intervenir en los procesos liquidatorios de las empresas prestadoras de salud, lo cual se había invocado en el libelo introductorio de ese asunto.

En suma, concluyó que no se configuraba la falta de legitimación en la causa por pasiva de hecho del accionado, “y de entrada, no se encuentra su falta de legitimación material, cuyo análisis detallado sólo puede ser llevado a cabo en la sentencia, dada su conexión con los elementos de la responsabilidad patrimonial”.

41. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en auto del 4 de diciembre de

201884, confirmó la providencia proferida en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por la Nación -Defensoría del Pueblo-, Corpoboyacá y el Departamento de Boyacá, en el marco de la demanda de reparación directa formulada por Hunza Coal S.A.S. contra esos entes y otros, para que se les declarara administrativamente responsables de los perjuicios sufridos por no poder realizar actividades de explotación carbonífera.

Indicó que se ha sostenido⁸⁵ que la legitimación en la causa por pasiva o por activa es de hecho y material. Que la primera alude a la relación procesal que se constituye entre el demandante y el demandado a través de la pretensión; y que la segunda refiere a la participación real de los sujetos, generalmente, en el hecho que dio lugar a la instauración de la demanda, por lo que es una condición anterior y necesaria para adoptar sentencia de mérito⁸⁶.

Señaló que, según el numeral 6 del artículo 180 de la ley 1437 de 2011, si bien el juez está habilitado para declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva dentro de la audiencia inicial, lo cierto es que, si no hay certeza de la legitimación en la causa de hecho y material, su existencia deberá decidirse en sentencia, tras superarse toda la etapa probatoria⁸⁷.

Constató que en esa oportunidad no existían “suficientes elementos de juicio para determinar si las demandadas Nación-Defensoría del Pueblo, Corpoboyacá y Departamento de Boyacá tienen una relación sustancial con los hechos que dieron origen al proceso, la legitimación material en la causa por pasiva deberá analizarse al momento de proferir la decisión de fondo y, por ello, se confirmará la decisión de primera instancia.”⁸⁸

42. Por Auto del 15 de mayo de 2019⁸⁹, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, confirmó la providencia emitida en la audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por las demandadas dentro del trámite de reparación directa adelantado por una ciudadana contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y la Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá D.C., con el fin de que sean declarados responsables por los daños causados a la demandante con ocasión del lanzamiento de su predio.

Basó su decisión tras reiterar lo siguiente: “Como ya lo ha señalado anteriormente esta Sección⁹⁰, la legitimación por pasiva se divide en dos: de hecho y material. La primera surge

desde la imputación realizada a la parte demandada en el libelo inicial, es decir, que esta dependerá de quién considere el demandante como responsable de lo que se le imputa. Mientras la segunda, sólo puede ser constatada al momento de estudiar los elementos probatorios, ya que es en ese punto en el cual es posible examinar la participación efectiva del demandado en la causación del daño.

En el sub júdice la parte actora considera que la querella presentada por el ICBF contra la señora Lilia Perdomo Romero incidió en el daño irrogado; con esta imputación es posible indicar que existe una legitimación por pasiva de hecho, asunto distinto es que, una vez analizado el material probatorio por el a quo, se decidirá lo atinente a la responsabilidad endilgada.”

43. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, mediante auto del 9 de septiembre de 2019, confirmó el auto proferido en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, que negó la excepción de falta de legitimación por pasiva invocada por la parte demandada en el marco del proceso de reparación directa promovido por una empresa contra la Nación -Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, para que repararan el daño especial que se le causaron con las limitaciones ambientales impuestas a uno de sus bienes.

Precisó que en esa ocasión se verificaría la legitimación en la causa de hecho y no la material, al advertir que en esa etapa procesal no correspondía establecer si los entes accionados eran o no responsables en la producción del daño imputado, por cuanto ello únicamente podría constatarse después de recaudar todos los elementos probatorios solicitados por las partes y surtidas las respectivas fases procesales.

Con base en ello, señaló que las demandadas estaban legitimadas en la causa por pasiva de hecho, ya que la demanda era clara en endilgar su responsabilidad en los siguientes términos: (i) a la Nación -Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por expedir los actos administrativos que ordenaron la creación de la reserva forestal y (ii) a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- por materializar dicha orden y tomar las medidas para restringir el uso del predio afectado. Aclaró a las partes que esa decisión no comprometía la responsabilidad que se llegare a probar en el proceso, puesto que era un

simple pronunciamiento en relación con la legitimación de hecho de las accionadas.

44. En providencia del 17 de enero de 2020⁹², el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, se ocupó por resolver si en ese asunto había lugar o no a declarar la prosperidad de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la declaró probada en auto adoptado en audiencia inicial.

Al abordar el análisis del caso concreto, concluyó que, en principio, a la Fiscalía General de la Nación le asistía legitimación en la causa por pasiva de hecho, dado que se le imputaba un daño antijurídico por haber ordenado el “cierre y bloqueo” de una matrícula inmobiliaria, con ocasión de una denuncia por una supuesta falsa tradición.

Agregó que el análisis frente a la legitimación material y la posible participación de las entidades demandadas en los hechos que ocasionaron el supuesto daño, debía realizarse cuando se adopte la sentencia correspondiente. Al respecto, trajo a colación lo siguiente: “Lo anterior implicará que, si se trata de falta de legitimación ‘material’, la misma no es posible decidirla y menos declararla en la audiencia inicial si lo que se pretende es que se exonere de responsabilidad a alguno de los demandados, siendo un asunto que debe resolverse en la sentencia, una vez recaudadas y estudiadas las pruebas solicitadas. La única ausencia de legitimación posible de resolver en la audiencia inicial es la de hecho⁹³.”

45. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, por auto del 21 de mayo de 2020⁹⁴, confirmó la decisión proferida en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por los demandados, dentro de la demanda de reparación directa que formularon en su contra varios ciudadanos.

Inició por advertir que en esa etapa procesal correspondía determinar la legitimación en la causa por pasiva de hecho de los entes accionados y no la material. Luego, estimó que el a quo había acertado al tener por acreditada la legitimación de hecho por pasiva de los demandados, pues del escrito de la demanda se desprendía que el extremo demandante les endilgó la responsabilidad por la cesión gratuita de un predio que supuestamente pertenecía a otra persona (padre de los demandantes) y que les generó la pérdida del derecho de dominio.

Advirtió que los argumentos concernientes a la legitimación en la causa por pasiva material, que pretenden controvertir la participación real de la entidad accionada en los hechos que originaron la presentación de la demanda, debían ser examinados cuando se adoptara decisión de fondo y una vez se surtiera la etapa probatoria. Aclaró que esa decisión no comprometía la responsabilidad que se llegare a probar durante el trámite, pues ello solo implicaba un simple pronunciamiento respecto de la legitimación de hecho en la etapa inicial del proceso.

46. Mediante auto del 2 de junio de 2020⁹⁵, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, se planteó resolver si había lugar o no a declarar la prosperidad de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Nación -Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-, ya que, por auto emitido en audiencia inicial, el Tribunal Administrativo de Antioquia la declaró no probada.

Para tales efectos, anotó que la legitimación que debe verificarse en la audiencia inicial es la de hecho. Sin embargo, expuso que en los asuntos donde la falta de legitimación en la causa material sea clara, también debe declararse probada en esa etapa procesal, a fin de evitar un desgaste innecesario en la administración de justicia. Agregó que, en el evento que no sea evidente la falta de legitimación material, el involucrado debía seguir vinculado al proceso, ya sea como demandante o demandado, toda vez que su legitimación material debía ser comprobada antes de adoptarse sentencia.

Con fundamento en lo anterior, consideró que en ese asunto la Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- estaba legitimada de hecho, toda vez que la demanda le atribuyó responsabilidad por los hechos que produjeron los daños sufridos por los demandantes, cuya reparación reclamaron. En cuanto al examen de la legitimación material, es decir, la participación real de esa entidad en los hechos que ocasionaron el supuesto daño, estimó que debía efectuarse cuando se profiera la correspondiente sentencia, al observar que la falta de legitimación material no era evidente en ese asunto.

En consecuencia, confirmó la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva invocada.

47. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en auto del 12 de marzo de

202196, confirmó la providencia adoptada en audiencia inicial por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural en el marco del proceso de reparación directa que promovió un ciudadano contra ese Ministerio y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

Consideró que en esa etapa procesal estaba acreditado con suficiencia que el mencionado Ministerio estaba legitimado en la causa por pasiva, tras exponer que el extremo accionante había formulado pretensiones en su contra y había afirmado que esa entidad era la causante del daño, toda vez que, por Resolución 621 de 2000, le ordenó a la CAR declarar la Reserva Forestal del Norte, lugar en el que se situaba el predio del demandante. Añadió que en la sentencia debía establecerse si le asistía responsabilidad a ese ministerio por haber ordenado la constitución de la reserva forestal.

48. Conforme con los pronunciamientos vistos en precedencia, se tiene que:

48.1. La legitimación en la causa por pasiva hace referencia al extremo procesal que funge como demandado dentro del vínculo jurídico constituido con la formulación de la demanda. Esta calidad posibilita oponerse a los hechos y pretensiones planteadas.

48.2. Existen dos clases de legitimación en la causa por pasiva, la legitimación de hecho y la legitimación material.

48.3. La legitimación en la causa por pasiva de hecho alude a la relación procesal que se constituye entre el demandante y el demandado cuando a este último se le endilga un acto u omisión en la demanda junto con la pretensión y se le notifica para que, si así lo considera, intervenga y ejerza sus derechos de defensa y contradicción. En otros términos, es la atribución razonable de un daño y el reclamo de su respectivo resarcimiento. Su análisis se lleva a cabo en la audiencia inicial que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

48.4. La legitimación en la causa por pasiva material concierne a quienes realmente participaron en el hecho que dio lugar a la formulación de la demanda, es decir, supone una conexión entre esos sujetos y la situación fáctica del litigio por haber causado el daño antijurídico. Implica un examen de fondo a partir del cual se determina si existió una participación efectiva en la producción del daño, por lo que es una condición anterior y

necesaria para adoptar sentencia de mérito. De ahí que, por regla general, su análisis debe efectuarse en la decisión de fondo y una vez surtida la etapa probatoria; a menos que previamente exista absoluta certeza de su inobservancia, evento en el cual, de forma excepcional y con base en todas las pruebas allegadas de manera adecuada, podrá examinarse en las etapas iniciales del proceso, incluida la audiencia prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

Parámetros establecidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en relación con el cálculo del término para que opere la caducidad de la acción con la que se pretende la reparación directa

49. Como es bien sabido, el artículo 90 de la Constitución estatuye la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, al indicar que éste será responsable por los daños antijurídicos que le sean atribuibles, producidos por sus agentes ya sea por acción u omisión, con el deber de repetir contra estos últimos en caso de que resulte condenado a reparar patrimonialmente algún daño de esa naturaleza.

51. A propósito del término para formular de manera oportuna la demanda que pretende la reparación directa y cuya inobservancia da lugar a que opere el fenómeno de la caducidad, esta Corporación, en sentencia C-115 de 1998, sostuvo que es “el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.

52. No obstante lo anterior, por regla general, la verificación del cumplimiento de los requisitos procesales en el marco de trámites en los que se busca la reparación directa, entre ellos, ineludiblemente el cálculo del término de la caducidad de la acción, debe realizarse con base en los principios *pro actione* y *pro damnato*, reconocidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, para casos como el que ahora ocupa a esta Sala de Revisión⁹⁷.

53. Según el principio *pro actione*, el juez debe, “en cualquiera de las cuatro acciones constitucionales, permitir el acceso a la administración de justicia, interpretando el recurso o acción interpuesta, de la manera más favorable para la efectividad de los derechos.”⁹⁸ Por

su parte, el principio pro damnato “busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas.”⁹⁹

54. La Corte Constitucional, a su vez, ha reconocido que “[l]a Sección Tercera del Consejo de Estado ha entendido que, por lo general, el hecho dañoso y el daño coinciden temporalmente. No obstante, cuando ello no ocurre, el operador judicial debe computar la caducidad desde que el demandante advirtió el daño, toda vez que, en ese momento, tiene un interés para acudir a la jurisdicción. Esta Corte ha adoptado la postura referida y ha considerado que, en caso de duda sobre el cálculo de la caducidad, esta debe resolverse en atención a los derechos de acceso a la administración de justicia y a la reparación integral. De igual manera, ha destacado que supone una carga procesal muy alta exigir que el afectado identifique el daño en el momento de acaecimiento del hecho, bajo la premisa de que el daño es cierto porque la lesión es evidente. Y, también, que las autoridades judiciales deben determinar el inicio del conteo examinando, en detalle, el material probatorio”¹⁰⁰ (Subrayas fuera de texto).

55. Igualmente, en una decisión reciente en sede de tutela, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, estableció las siguientes consideraciones sobre el cómputo del término de caducidad en procesos de reparación directa por fallas en el servicio médico derivadas de transfusiones de sangre que dan lugar a la transmisión del VIH, las cuales se transcriben en extensión por su utilidad para analizar al asunto objeto de revisión:

“Dentro esas condiciones especiales que caracterizan el caso del tutelante también se encuentran i) la vulnerabilidad a la que quedaron sometidos los accionantes producto de contraer el VIH – Sida tras el tratamiento médico recibido; ii) la salud e integridad del hijo de aquellos, así como el daño moral que dicha situación le provocó; iii) el daño, producto del contagio del VIH, es continuado, por lo que a la fecha sigue afectando la vida, salud e integridad de los tutelantes [...]

Todas estas circunstancias debieron tenerse en cuenta a la luz del principio de justicia material, en el análisis de la caducidad. Por lo que, en criterio de esta Sección, el caso del tutelante merecía un tratamiento diferenciado de parte del juez de la causa.

Adicional a la necesidad de aplicar los principios mencionados, esta Sala no pasa inadvertido

que se está en presencia de sujetos de especial protección constitucional. Esto es así debido a que el caso involucra personas portadoras del VIH – Sida contagiadas en el marco de un procedimiento médico.

No solo es relevante que esta enfermedad amenaza la salud y mengua las condiciones y expectativa vida de los accionantes, sino que se trata de una enfermedad que por años ha conllevado una estigmatización y discriminación sistemática. A lo que se suma que esta es una problemática de salud pública, en tanto que es una afección mortal sin cura que cobra millones de vidas y que implica un esfuerzo operativo mayor para los sistemas de salud a nivel global.

Por ende, el sistema judicial no puede ser ajeno a la vulnerabilidad de las personas que padecen de VIH-Sida. Es por esto que tratándose de casos que involucren a este grupo poblacional, de ser posible e independientemente del sentido del fallo, el juez de la causa debería privilegiar decisiones que resuelvan de fondo el caso. Por supuesto, con fundamento en los elementos de prueba aportados al proceso.”¹⁰¹ (Subrayas fuera de texto).

56. Como parámetro de decisión para contabilizar razonablemente el término cuya inobservancia da lugar a que opere el fenómeno de caducidad respecto de la acción con la que se pretende la reparación directa, esta Corte ha precisado que, generalmente, el momento en que comienza el conteo del término de 2 años “es el de la ocurrencia del hecho dañoso, pues se presume que ahí se tiene conocimiento del daño. Sin embargo, en aplicación de reglas y principios constitucionales, se ha comprendido que dicho conteo no puede aplicarse de manera inflexible o rígida, pues en ocasiones, dadas las circunstancias particulares del caso, pueden admitirse ciertas flexibilizaciones, necesarias para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia y la reparación integral de las víctimas. Ello sucede, principalmente, en afecciones al derecho a la salud en las que es probable que el afectado conozca o identifique con certeza la configuración o manifestación del daño, su gravedad, magnitud o sus efectos en un momento posterior a aquél en el que se produjo la acción u omisión administrativa, caso en el cual le corresponde al operador judicial efectuar una interpretación razonable del instante a partir del cual debe iniciarse la contabilización del término de la caducidad de la acción, labor que debe ir necesariamente acompañada de un examen crítico y detallado de los elementos probatorios obrantes en el proceso.”¹⁰²

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

57. En este apartado la Sala Novena de Revisión procederá a resolver los dos problemas jurídicos que se plantearon en precedencia (Supra 31).

Resolución del primer problema jurídico

58. En ejercicio del medio de control de reparación directa, los demandantes instauraron demanda contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-, con el fin de que se declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios inmateriales causados ante la supuesta omisión en la aplicación del protocolo de transfusiones de sangre realizadas a Juan, lo cual supuestamente ocasionó que éste se contagiara con VIH y Hepatitis C y, de contera, su esposa María.

59. En providencia del 22 de marzo de 2018, el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Defensa Nacional y, al estimar que éste era el único demandado, ordenó la terminación del proceso. Los accionantes apelaron, por lo que, en auto del 17 de mayo de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, confirmó la decisión recurrida, al considerar que de los hechos y argumentos de la demanda se entiende que el daño reprochado (contagio de VIH y Hepatitis C) lo causó el Hospital Militar Central, entidad con personería jurídica y que no fue demandada ni llamada a conciliar como requisito de procedibilidad.

60. Los peticionarios formularon acción de tutela contra las mencionadas autoridades judiciales, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva. A su juicio, las providencias adoptadas en el marco de dicho proceso ordinario configuran varios defectos o causales materiales de procedencia excepcional de la solicitud de amparo.

61. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 13 de agosto de 2020, declaró improcedente la protección reclamada, al considerar incumplidos los presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, esto es, inmediatez y relevancia constitucional. Esa decisión no fue impugnada.

62. Examinada esa situación fáctica a la luz de los fundamentos jurídicos abordados en esta sentencia, la Sala Novena de Revisión observa que el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva de los actores, por cuanto las providencias mediante las cuales declararon probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Defensa Nacional y decretaron la terminación del proceso ordinario que promovieron los tutelantes, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-, radicado bajo el número 11001-33-43-058-2016-00142-01, configuran el defecto relativo al desconocimiento del precedente.

63. Los demandantes señalaron que los operadores judiciales accionados desconocieron el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, que establece el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Con base en esa disposición legal, afirmaron que los demandados pretermitieron el precedente fijado en la materia por el Consejo de Estado, Sección Tercera.

64. De conformidad con los considerandos de este pronunciamiento (Supra 30 a 41), esta Sala de Revisión evidencia que le asiste razón a los accionantes, toda vez que las providencias censuradas efectivamente desconocieron el precedente judicial incorporado, al menos, en las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado, Sección Tercera, del 17 de junio de 2004 (Expediente 14452), 16 de febrero de 2016 (Expediente 55373), 11 de enero de 2017 (Expediente 53798), 28 de febrero de 2018 (Expediente 60382), 19 de julio de 2018 (Expediente 42810), 30 de octubre de 2018 (Expediente 57340), 14 de noviembre de 2018 (Expediente 62231), 21 de noviembre de 2018 (Expediente 44795), 4 de diciembre de 2018 (Expediente 58694), 15 de mayo de 2019 (Expediente 60978), 9 de septiembre de 2019 (Expediente 58952), 17 de enero de 2020 (Expediente 63142), 24 de abril de 2020 (Expediente 57210), 21 de mayo de 2020 (Expediente 51797), 2 de junio de 2020 (Expediente 65360) y 12 de marzo de 2021 (Expediente 57458), relacionado con el alcance de la legitimación en la causa por pasiva de hecho y material.

65. Según lo ilustrado en los fundamentos jurídicos de la presente decisión, la Sala advierte que en las referidas providencias el Consejo de Estado estudió casos similares al que en su momento ocupó al Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por lo que constituían el precedente vigente y vinculante para decidir el asunto de los peticionarios.

66. Ello debido a que: (i) en la ratio decidendi de dichos fallos se establecieron reglas jurisprudenciales aplicables al caso de los actores, (ii) esas pautas resolvieron problemas jurídicos semejantes al planteado en el asunto de los tutelantes y (iii) la situación fáctica del caso de los demandantes es equiparable a las que se decidieron con esas providencias. Además, esos pronunciamientos los profirió el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, precisamente para determinar el alcance de la legitimación en la causa por pasiva en sus dimensiones de hecho y material.

67. No obstante la existencia y carácter vinculante de esas reglas jurisprudenciales, las providencias cuestionadas las desconocieron al equívocamente declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Ministerio de Defensa Nacional y decretar la terminación del proceso promovido por los accionantes contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-. Además, la Sala descarta que en las providencias acusadas se haya optado por apartarse del precedente en comentario con la suficiente y transparente justificación requerida, puesto que ello no se advirtió en su contenido y tampoco se infiere del mismo.

68. Contrario a lo decidido por los operadores judiciales demandados, esta Sala considera que no debió haberse declarado probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Defensa Nacional y menos haber declarado la terminación del proceso, dado que ese Ministerio sí se encontraba legitimado por pasiva, por lo que se debió continuar con el trámite hasta que se adopte decisión de fondo.

69. El mencionado Ministerio cuenta con legitimación en la causa por pasiva de hecho, toda vez que es evidente la relación procesal que se constituyó entre los demandantes y dicha entidad cuando a ésta última los primeros le endilgaron en el escrito de la demanda distintos actos u omisiones¹⁰³ y, además, plantearon en su contra las pretensiones¹⁰⁴ consistentes en: (i) “declarar administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación Colombiana - Ministerio de Defensa Nacional -Ejército Nacional, de todos los daños y perjuicios inmateriales (Moral y afectación a las condiciones de existencia) causados a título de falta o falla en el servicio por contagio en transfusión de sangre sin la realización previamente de las pruebas

de compatibilidad correspondientes”; y (ii) “como consecuencia de lo anterior, condénese a la Nación -Ministerio de Defensa Nacional -Ejército Nacional a pagar por perjuicios inmateriales (daño moral y afectación a las condiciones de existencia) a los accionantes las siguientes sumas: ...”.

70. Es clara entonces la atribución razonable de tales perjuicios que efectuaron los demandantes al referido ente, así como el reclamo del respectivo resarcimiento de los mismos. En efecto en el escrito de demanda también los accionantes explicaron de qué manera a la Nación- Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional- le es endilgable la responsabilidad por no contar con directrices a los hospitales adscritos relacionados con sus servicios, particularmente el de transfusiones de sangre de soldados heridos en combate. De hecho, según las pruebas obrantes en el expediente del proceso ordinario¹⁰⁵, ese Ministerio fue debidamente notificado del auto admisorio de la demanda, por lo que contó con la oportunidad de ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

71. Ahora bien, como se dijo, la legitimación en la causa por pasiva material implica un examen de fondo a partir del cual se determina si existió una participación efectiva en la producción del daño, por lo que es una condición anterior y necesaria para adoptar sentencia de mérito. De ahí que, generalmente, su análisis debe efectuarse en la decisión de fondo y agotada la etapa probatoria; a menos que previamente exista absoluta certeza de su inobservancia, evento en el cual, excepcionalmente y con base en el material probatorio allegado, podrá examinarse en las primeras fases del proceso, incluida la audiencia inicial del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

72. Esta Sala observa que los despachos accionados pretermitieron esas pautas jurisprudenciales que, según el Consejo de Estado, deben acreditarse para, de forma excepcional, llevar a cabo el análisis de la legitimación en la causa por pasiva material en el marco de dicha audiencia inicial, toda vez que en ese momento no existían suficientes elementos de juicio para establecer si la demandada Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional- tenía una relación sustancial con los hechos que dieron origen al proceso, por lo que, se insiste, era razonable y apropiado verificarla en la sentencia, después de decretarse y practicarse todas las pruebas necesarias para tal efecto.

73. Al respecto, resulta válido traer a colación la Ley 352 de 1997¹⁰⁶, pues regula el Sistema

de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Su artículo 1° dispone que ese sistema está compuesto por varias entidades y subsistemas encabezados por el Ministerio de Defensa Nacional como el órgano de mayor jerarquía, de la siguiente manera: “El Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, SSMP, está constituido por el Ministerio de Defensa Nacional, el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, el Subsistema de Salud de la Policía Nacional y los afiliados y beneficiarios del Sistema. El Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares lo constituyen el Comando General de las Fuerzas Militares, la Dirección General de Sanidad Militar, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y el Hospital Militar Central. El Subsistema de Salud de la Policía Nacional lo constituyen la Policía Nacional y la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.” (Subraya fuera de texto).

74. A su turno, el artículo 2 de ese mismo cuerpo normativo determina como objeto del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional la prestación del servicio integral de salud para la promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación de sus afiliados y beneficiarios, así como la prestación del servicio de sanidad concerniente a las operaciones militares y policiales. Y su artículo 40 prevé como naturaleza jurídica del Hospital Militar Central la de “establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.” (Subraya fuera de texto).

Inexistencia de los demás defectos endilgados

75. Según la parte demandante, las providencias censuradas igualmente configuran los yerros consistentes en decisión sin motivación, procedimental por exceso ritual manifiesto y violación directa de la Constitución. No obstante, analizadas las decisiones acusadas a partir de lo alegado al respecto por los actores, la Sala encuentra que no les asiste razón.

76. Inexistencia del defecto de decisión sin motivación

Del expediente se observa que, en el momento procesal equivocado, los operadores judiciales accionados profirieron las decisiones que sólo podían adoptar en la sentencia que pusiera fin al proceso. Decisiones que, pese a haberse dado en la audiencia inicial, sí están motivadas fáctica y jurídicamente. De hecho, al menos en la decisión de primera instancia sí se realizó un análisis de la jurisprudencia sobre “las figuras de legitimación en la causa por

pasiva”.107

Por su parte, en la providencia de segunda instancia, aunque no se mencionan esas figuras, sí se observa una motivación que gira en torno al hecho de que fue la misma parte demandante la que en su demanda refirió que el daño se produjo por una transfusión de sangre que le realizaron en el Hospital Militar General y con base en ello se confirmó la decisión del a quo, al llegar, inclusive, a presentar consideraciones “frente a los argumentos del apelante”.108 De manera que puede que esa motivación sea insuficiente, que se hubiere podido ahondar más el tema, pero lo cierto es que existe y tiene un sustento que aunque pudo ser más profundo, no alcanza para concluir que se configuró el defecto de falta de motivación.

77. Inexistencia del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto

En el caso bajo estudio no se evidencia cuál fue el apego excesivo a las formas en que incurrieron los jueces censurados, al momento de dar por probada la excepción de falta de legitimación por pasiva en la audiencia inicial, contrariando la jurisprudencia del Consejo de Estado que, como bien se explicó y sustentó en precedencia, determina que esa excepción debe decidirse es en la sentencia que ponga fin al proceso luego del debate probatorio. De ahí que no esté probado el defecto por exceso ritual manifiesto frente a las providencias del 22 de marzo y 17 de mayo de 2018.

78. Inexistencia del defecto de violación directa de la Constitución

A juicio de los actores, las providencias acusadas vulneraron los artículos 2, 4, 6 y 29 Superiores, al imponer una “suerte de sanción y/o consecuencia jurídica adversa al [apoderado judicial] al haber adelantado una etapa previa a resolver la excepción previa propuesta y al haber presionado el mecanismo de la conciliación”, lo cual obstaculizó el acceso a la administración de justicia y desconoció los principios de legalidad, primacía del derecho sustancial sobre las formas y primacía de la Constitución.

Para la Sala tampoco es de recibo lo anterior, toda vez que la conciliación prejudicial no es una mera formalidad, sino un requisito de procedibilidad de la acción de reparación directa, según lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011. Igualmente, esta Corte ha considerado que “la conciliación, como requisito de procedibilidad para acudir

ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo [...], no contraría la Constitución siempre y cuando en su configuración concreta se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia”.¹⁰⁹ De tal suerte que lo esbozado por los peticionarios no permite estructurar un argumento suficiente para que la Sala arribe a que los fallos cuestionados constituyen una violación directa de la Carta Política.

Resolución del segundo problema jurídico

79. Tras formularse la demanda, el 8 de junio de 2016, el apoderado de la parte demandante presentó reforma de la misma para solicitar la vinculación del Hospital Militar Central de Bogotá al proceso.

80. Por auto del 6 de septiembre de 2016, el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá rechazó tal solicitud, con base en dos argumentos: (i) la caducidad de la acción frente a ese hospital y (ii) el incumplimiento del requisito de conciliación prejudicial respecto al mismo. A juicio del juzgado, las víctimas tuvieron conocimiento del daño el 18 de diciembre de 2013, por lo que contaron con la posibilidad de demandar a ese hospital hasta el 19 de diciembre de 2015, es decir, al 8 de junio de 2016 –presentación de la reforma de la demanda–, sin que se hubiera agotado el referido requisito de procedibilidad, se había configurado el fenómeno de caducidad del medio de control de reparación directa.

81. Visto lo anterior conforme a los parámetros jurisprudenciales desarrollados en el presente pronunciamiento, esta Sala considera que el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá vulneró los derechos fundamentales invocados por los demandantes, toda vez que la providencia con la cual rechazó la solicitud de reforma de la demanda para vincular al Hospital Militar Central de Bogotá al trámite ordinario, configura un defecto por desconocimiento del precedente judicial relacionado con el cálculo del término para que opere la caducidad de la acción con la que se pretende la reparación directa.

82. En efecto, según las historias clínicas aportadas, la fecha de diagnóstico de VIH y Hepatitis fue el 19 de octubre de 2013 para María¹¹⁰ y el 18 de diciembre de 2013 para Juan¹¹¹. Sin embargo, la Sala estima que en el caso bajo estudio esas fechas no son concluyentes para la contabilización del término de caducidad. El VIH no es transmisible únicamente a través de transfusiones de sangre, sino también por vía sexual, mediante el uso compartido de jeringas, entre otros medios. Además, como lo han expuesto los

accionantes, el Hospital Militar no fue el único hospital que atendió a Juan tras la explosión de la mina antipersonal. En ese sentido, resulta injusto suponer que los actores podían inferir de manera inmediata, después de conocer sus diagnósticos, que la infección fue resultado de la transfusión de sangre realizada por las instituciones médicas que atendieron a Juan 7 años atrás por el Hospital Militar. Por el contrario, los peticionarios debieron reconstruir los hechos que pudieron dar lugar a la infección antes de establecer que la causa eficiente de su contagio fueron las transfusiones de sangre realizadas a Juan.

83. Lo expuesto da cuenta de una duda razonable sobre el momento en que los tutelantes tuvieron conocimiento cierto frente al daño que sufrieron, la cual debe ser resuelta priorizando la solución del fondo del asunto y en atención a las condiciones de vulnerabilidad de los demandantes. En la revisión realizada del expediente no se encuentra una fecha cierta en la que los accionantes hubieran establecido que su contagio tuvo origen en la transfusión de sangre efectuada por el Hospital Militar. No obstante, el mencionado juzgado administrativo de manera mecánica definió el 18 de diciembre como fecha de inicio del término de caducidad, sin indagar sobre la razonabilidad de esa fecha durante la práctica de pruebas del proceso.

84. Ello adquiere mayor entidad si se tiene en cuenta que, en general, la verificación del cumplimiento de los requisitos procesales en el marco de procesos de reparación directa debe realizarse con base en los principios pro actione y pro damnato, reconocidos por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado para ese tipo de casos, y acogidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tal y como quedó establecido en los considerandos de esta sentencia (Supra 49 a 56).

85. Dadas las circunstancias particulares y especialísimas del caso, dicho juzgado debió haber evaluado la caducidad de manera flexible o amplia, en aplicación de los principios en comentario y en atención a la prevalencia del derecho sustancial y justicia material, con la finalidad de garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y a la reparación integral de los actores. Más aún, tratándose de un soldado que prestó sus servicios a la patria y que por una falla de la administración fue contagiado con VIH y Hepatitis C mientras se recuperaba de la explosión por una mina antipersonal, lo que terminó por afectar gravemente su proyecto de vida y el de su esposa que también resultó contagiada. Cabe reiterar que las personas portadoras de VIH/SIDA se encuentran en una

situación de debilidad manifiesta que implica la necesidad de brindarles una protección especial¹¹². Por consiguiente, el Estado tiene un compromiso de mayor amparo de sus derechos y la sociedad en general tiene el deber de prestarles una atención especial en los diferentes ámbitos de su vida social¹¹³.

86. Un cómputo adecuado y flexible de la caducidad de la acción ejercida por los demandantes respecto al Hospital Militar habría dado lugar a la inadmisión de la reforma a la demanda propuesta por el apoderado y no a su rechazo¹¹⁴. Con la inadmisión de la reforma a la demanda el Juez Administrativo habría otorgado al extremo demandante un término de 10 días para subsanar el no haber acreditado el cumplimiento del requisito de la conciliación prejudicial¹¹⁵. Asimismo, los accionantes habrían contado con los recursos procedentes contra las decisiones derivadas del incumplimiento del requisito de conciliación.

Al respecto, el Consejo de Estado ha reconocido que el requisito de conciliación prejudicial es saneable si la conciliación se lleva a cabo con posterioridad a la presentación de la demanda (en este caso la reforma a la demanda), pero antes de que se encuentre en firme el auto mediante el cual se rechaza por no haberse surtido el trámite prejudicial:

“En el presente caso, encuentra la Sala que si bien la diligencia de conciliación no fue iniciada con anterioridad a la interposición de la demanda, el requerimiento fue subsanado cuando la providencia que determinó el rechazo de la demanda no estaba materialmente ejecutoriada. En efecto, la parte interesada apeló la decisión, y el recurso fue concedido por el a quo en el efecto suspensivo (fl. 104). Así las cosas, el requisito fue subsanado antes de finalizar la actuación judicial, por lo que es posible continuar el proceso por haber fallido el intento conciliatorio.

En ese orden de ideas, impedir al demandante acceder al aparato jurisdiccional por la inexistencia de un requisito que actualmente se encuentra acreditado, no cumple con el mandato superior de la prevalencia del derecho sustancial frente al material, que no es otra cosa que la adecuación e interpretación de la norma procesal con miras a la efectividad de los derechos sustanciales de los administrados. Jurisprudencialmente se ha indicado que tal interpretación debe efectuarse en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley.”¹¹⁶

87. De lo anterior se concluye que el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá incurrió en defecto por desconocimiento del precedente judicial al establecer el 18 de diciembre de 2013 como fecha cierta para el inicio del cómputo del término de caducidad de la acción respecto al Hospital Militar Central de Bogotá.

88. Lo constatado da lugar para que la Sala Novena de Revisión revoque la decisión adoptada en única instancia dentro del trámite tutelar y, en su lugar, conceda el amparo de los derechos fundamentales de los demandantes.

En consecuencia, dejará sin efectos el auto proferido por el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá el 6 de septiembre de 2016, con el cual rechazó la solicitud de reforma de la demanda para vincular al Hospital Militar Central de Bogotá al proceso adelantado por los accionantes, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-, radicado bajo el número 11001-33-43-058-2016-00142-01, así como las actuaciones subsiguientes, incluidas, las providencias adoptadas por el mencionado juzgado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el 22 de marzo y 17 de mayo de 2018, respectivamente, en el marco del referido proceso ordinario.

Ordenará al Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá que adopte una nueva providencia en la cual deberá establecer una fecha en la que razonablemente se pueda concluir que los accionantes tenían certeza sobre el origen del contagio de VIH y Hepatitis C, a partir del expediente y de las pruebas recaudadas a lo largo del proceso, y con la observancia de la jurisprudencia sobre el cómputo del término de caducidad y las demás consideraciones expuestas en esta sentencia.

Prevendrá al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, que haga lo propio en caso que sea necesario, con la observancia de lo establecido en la presente decisión.

Y ordenará a la a la Secretaría General de esta Corte que envíe copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación con el fin de que, en ejercicio de sus funciones, programe una audiencia de conciliación entre los demandantes y el Hospital Militar Central de Bogotá, de manera expedita y en atención a las circunstancias socioeconómicas, geográficas y de salud de los actores. En cualquier caso, la parte demandante deberá ejercer su derecho a

subsana la reforma a la demanda acudiendo a los mecanismos con que cuenta para acceder al servicio de conciliación. El Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá, a su vez, deberá aplicar los principios descritos en esta decisión para evaluar el cumplimiento de los términos de subsanación de la reforma a la demanda¹¹⁷.

Síntesis de la decisión

89. La Corte estudia la acción de tutela formulada por varios ciudadanos contra el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva.

A juicio de los actores, las referidas autoridades judiciales incurrieron en los defectos: desconocimiento del precedente constitucional, decisión sin motivación, procedimental por exceso ritual manifiesto y violación directa de la constitución, al haber declarado probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva dentro de la demanda que promovieron, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Nación, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, con el fin de ser indemnizados, en el orden inmaterial, por los perjuicios causados a título de falla en el servicio, ante la omisión en la aplicación del protocolo en las transfusiones de sangre realizadas a Juan, con las cuales presuntamente resultó contagiado de VIH y Hepatitis C y, de contera, también su esposa.

90. Inicialmente la Corporación observa reunidos todos los presupuestos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales: (i) relevancia constitucional, (ii) agotar los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, (iii) inmediatez, (iv) que de tratarse de irregularidades procedimentales, las mismas hayan tenido incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales, (v) identificación de los hechos vulneradores y los derechos vulnerados y (vi) que no se trate de tutela contra sentencias de tutela. De tal manera que pasa a abordar el examen de fondo con la resolución de los dos problemas jurídicos planteados.

91. En cuanto al primer problema jurídico, este Tribunal encuentra que los despachos accionados vulneraron los derechos fundamentales invocados por los actores, por cuanto las providencias mediante las cuales se declaró probada la excepción de falta de legitimación en

la causa por pasiva respecto del Ministerio de Defensa y se terminó el proceso ordinario, configuran un desconocimiento del precedente, pero descarta la existencia de los demás yerros endilgados, esto es, decisión sin motivación, procedimental por exceso ritual manifiesto y violación directa de la Constitución.

Las providencias censuradas desconocieron el precedente judicial incorporado, al menos, en las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado, Sección Tercera, del 17 de junio de 2004 (Expediente 14452), 16 de febrero de 2016 (Expediente 55373), 11 de enero de 2017 (Expediente 53798), 28 de febrero de 2018 (Expediente 60382), 19 de julio de 2018 (Expediente 42810), 30 de octubre de 2018 (Expediente 57340), 14 de noviembre de 2018 (Expediente 62231), 21 de noviembre de 2018 (Expediente 44795), 4 de diciembre de 2018 (Expediente 58694), 15 de mayo de 2019 (Expediente 60978), 9 de septiembre de 2019 (Expediente 58952), 17 de enero de 2020 (Expediente 63142), 24 de abril de 2020 (Expediente 57210), 21 de mayo de 2020 (Expediente 51797), 2 de junio de 2020 (Expediente 65360) y 12 de marzo de 2021 (Expediente 57458), relacionado con el alcance de la legitimación en la causa por pasiva de hecho y material.

La Corte advierte que en esas providencias el Consejo de Estado estudió casos similares al que en su momento ocupó a los despachos judiciales accionados, por lo que constituían el precedente vigente y vinculante para decidir el asunto de los peticionarios. Ello debido a que: (i) en la ratio decidendi de dichos fallos se establecieron reglas jurisprudenciales aplicables al caso de los actores, (ii) esas pautas resolvieron problemas jurídicos semejantes al planteado en el asunto de los tutelantes y (iii) la situación fáctica del caso de los demandantes es equiparable a las que se decidieron con esas providencias. Además, esos pronunciamientos los profirió el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para determinar el alcance de la legitimación en la causa por pasiva en sus dimensiones de hecho y material.

La Corporación expone que, no obstante, la existencia y carácter vinculante de esas reglas jurisprudenciales, las providencias cuestionadas las desconocieron al equívocamente declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Ministerio de Defensa Nacional y decretar la terminación del proceso promovido por los accionantes contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-. Este Tribunal descarta que en los fallos acusados se haya optado por apartarse del precedente en

comentario con la suficiente y transparente justificación requerida, pues ello no se advierte en su contenido y tampoco se infiere del mismo.

Contrario a lo decidido por los operadores judiciales demandados, la Corte considera que no debió haberse declarado probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de ese Ministerio y menos haber declarado la terminación del proceso, dado que esa cartera sí se encuentra legitimada por pasiva, por lo que se debió continuar con el trámite hasta que se adopte decisión de fondo.

92. Frente al segundo problema jurídico, la Corporación constata que el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá vulneró los derechos fundamentales invocados de los demandantes, al estimar que la providencia con la cual rechazó la solicitud de reforma de la demanda para vincular al Hospital Militar Central de Bogotá al trámite ordinario, configura un defecto por desconocimiento del precedente judicial relacionado con el cálculo del término para que opere la caducidad de la acción con la que se pretende la reparación directa.

Según este Tribunal, existe una duda razonable sobre el momento en que los tutelantes tuvieron conocimiento cierto frente al daño que sufrieron, la cual debe ser resuelta priorizando la solución del fondo del asunto y en atención a las condiciones de vulnerabilidad de los demandantes. En la revisión realizada del expediente no se encuentra una fecha cierta en la que los accionantes hubieran establecido que su contagio tuvo origen en la transfusión de sangre efectuada por el Hospital Militar. No obstante, el juzgado de manera mecánica definió el 18 de diciembre como fecha de inicio del término de caducidad, sin indagar sobre la razonabilidad de esa fecha durante la práctica de pruebas del proceso.

Ello se refuerza si se tiene en cuenta que, en general, la verificación del cumplimiento de los requisitos procesales en el marco de procesos de reparación directa debe realizarse con base en los principios *pro actione* y *pro damnato*, reconocidos por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado para ese tipo de casos, y acogidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

93. Las circunstancias precedentes son suficientes para que la Corte revoque el fallo proferido en única instancia, que declaró improcedente la tutela y, en su lugar, conceder el amparo reclamado.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia adoptada en única instancia por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, el 13 de agosto de 2020, que declaró improcedente el amparo solicitado dentro de la acción de tutela formulada por Juan, María, en nombre propio y en el de su hija, y sus familiares contra el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva de los demandantes, por las razones expuestas en esta decisión.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto proferido por el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá el 6 de septiembre de 2016, que rechazó la solicitud de reforma de la demanda para vincular al Hospital Militar Central de Bogotá al proceso adelantado por los mencionados accionantes, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Nación -Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-, radicado bajo el número 11001-33-43-058-2016-00142-01, así como las actuaciones subsiguientes, incluidas, las providencias adoptadas por el referido juzgado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el 22 de marzo y 17 de mayo de 2018, respectivamente, en el marco del referido trámite ordinario.

TERCERO.- ORDENAR al Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá que, en el término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, adopte una nueva providencia en la que deberá tener en cuenta lo establecido en el presente pronunciamiento.

CUARTO.- ADVERTIR al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, que, en el evento que sea necesario, haga lo propio dentro del referido proceso ordinario, con la observancia de lo expresado en esta decisión.

QUINTO.- ORDENAR a la Secretaría General de esta Corte que envíe copia del expediente, incluida esta sentencia, a la Procuraduría General de la Nación con el fin de que, en ejercicio de sus funciones, programe una audiencia de conciliación entre los demandantes y el Hospital Militar Central de Bogotá, de manera expedita y en atención a las circunstancias socioeconómicas, geográficas y de salud de los accionantes. En cualquier caso, la parte demandante deberá ejercer su derecho a subsanar la reforma a la demanda acudiendo a los mecanismos con que cuenta para acceder al servicio de conciliación. El Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo del Circuito de Bogotá, a su vez, deberá aplicar los principios descritos en esta providencia para evaluar el cumplimiento de los términos de subsanación de la reforma a la demanda.

SEXTO.- Por Secretaría General de esta Corporación, LÍBRENSE las comunicaciones a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Teniendo en cuenta que en el presente asunto se involucran derechos fundamentales de unas personas que padecen VIH, la Sala encuentra pertinente reservar su identidad en esta providencia y en todas las actuaciones subsiguientes como medida de protección de su derecho fundamental a la intimidad. Los nombres ficticios con los cuales se identificará al actor y a su esposa serán Juan y María, respectivamente.

2 Folio 85 del expediente digital de tutela.

3 Ibidem.

4 Folio 75 del expediente digital de tutela.

5 Folio 85 ibidem.

6 Folio 55 ib..

7 Folio 53 ib..

8 Folio 5 ib..

9 Folio 4 ib..

10 Folio 5 ib..

11 Folios 2 y 3 ib..

12 Folios 1 a 21 ib..

13 Folio 4 ib..

14 Folios 8 a 11 ib..

15 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

16 Folio 12 del expediente digital de tutela.

17 Folios 15 a 17 ibidem.

18 Folios 27 a 39 ib..

19 Folios 63 a 65 ib..

20 Folios 70 y 71 ib..

21 Folios 69 a 73 ib..

22 Folios 15 a 18 de la demanda de tutela.

23 Radicada bajo el número 11001-03-15-000-2019-01807-01.

24 El primero de ellos reza así: “..., cuando se demanda a la Nación por un perjuicio causado por la Fiscalía General de la Nación, y aquélla acude al proceso representada por la Rama Judicial, esto es, el Director Ejecutivo de la Administración Judicial, no estamos ante un problema de falta de legitimación por pasiva, que conllevaría a una sentencia que no resuelve sobre el fondo del asunto, sino ante uno de representación judicial de la Nación, que es la persona que hace parte de la relación jurídico-procesal, debido al actuar de uno de su órganos. Y es importante delimitar estos campos porque las consecuencias son diferentes, pues mientras que la falta de legitimación en la causa, conlleva, en la práctica, a la negación de lo deprecado, la indebida representación configura una nulidad saneable.”

25 Consta de 133 folios.

26 Consta de 86 folios.

27 Constan de 10 folios en total.

28 Folios 53 a 132 del expediente de la demanda de medio de control de reparación directa.

29 Folios 36 a 52 ibidem.

30 Consta de 14 folios.

31 Consta de 2 folios.

32 Consta de 6 folios.

33 Fecha en que quedó notificado el auto del 17 de mayo de 2018 censurado.

34 Fecha en la que Juan suscribió el documento en el que manifestó aceptar la representación judicial o agencia oficiosa del abogado.

35 “ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo

momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

36 Integrada por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Alberto Rojas Ríos.

37 Cabe destacar que la referida Agencia fue vinculada al proceso ordinario y pese a que dentro del trámite tutelar de única instancia se ordenó notificar la admisión de la solicitud de amparo a todos los sujetos procesales de la reparación directa, en el expediente de tutela no obra comunicación que dé cuenta de ello, razón por la cual esta Sala de Revisión dispuso su vinculación al presente asunto.

38 Dicha contestación se allegó al Despacho del Magistrado Ponente el 21 de abril de 2021.

39 Ver, entre otras, las sentencias T-532 de 1994, T-310 de 1995, T-049 de 1998, SU-429 de 1998, T-450 de 1998, T-622 de 2000, T-886 de 2000, T-794 de 2002, T-182 de 2005, T-610 de 2005, T-1216 de 2005, SU-484 de 2008, T-553 de 2008, T-571 de 2008, SU-195 de 2012, T-425 de 2012, T-464 de 2012, T-554 de 2012, T-683 de 2012, T-443 de 2013, T-492 de 2013, SU-515 de 2013, T-568 de 2013, T-676 de 2013, T-093 de 2014, T-110 de 2014, T-392 de 2014, T-488 de 2014, T-674 de 2014, T-115 de 2015, T-304 de 2015, T-445A de 2015, T-479 de 2015, T-060 de 2016, T-172 de 2016, T-176 de 2016, T-249 de 2016, T-466 de 2016, T-156 de 2017, T-193 de 2017, T-368 de 2017, T-601 de 2017, T-634 de 2017, T-104 de 2018, T-283 de 2018, T-284 de 2018, T-299 de 2018, T-311 de 2018, T-434 de 2018, T-442 de 2018, T-015 de 2019, T-122 de 2019 y T-338 de 2019.

40 Providencia T-310 de 1995.

41 Ibidem.

42 Sentencia T-172 de 2016.

43 Se seguirá de cerca lo expuesto en la sentencia T-475 de 2018.

44 Sentencia T-475 de 2018, entre otras.

45 Ibidem.

46 Sentencias T-114 de 2002, T-136 de 2005, SU-061 de 2018, SU-282 de 2019, entre otras.

47 Sentencia SU-282 de 2019.

48 Ver las sentencias T-1085 de 2003, T-806 de 2004, T-397 de 2008, T-629 de 2009, T-338 de 2010, T-135 de 2015, T-379 de 2015, T-291 de 2016, T-100 de 2017, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018, T-475 de 2018, entre otras.

49 “Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.”

50 “Artículo 258. Causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.”

51 Sentencia T-717 de 2011.

52 <https://www.sisben.gov.co/Paginas/consulta-tu-grupo.aspx>.

53 Ver Sentencias T-505 de 1992, T-295 de 2008, T-273 de 2009, T-490 de 2010, T-025 de 2011, T-323 de 2011, T-327 de 2014, T-408 de 2015, T-348 de 2015, T-513 de 2015, T-412 de 2016, T-327 de 2017, T-392 de 2017, T-033 de 2018 y C-248 de 2019, entre otras.

54 Sentencia T-033 de 2018: “instrumentos y herramientas de derecho internacional que le han dado alcance a la protección especial de personas con VIH/SIDA, como la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994); la Declaración Universal de Derechos Sexuales y Reproductivos (1997); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000); la Declaración Política sobre VIH/SIDA (2006); el Plan Subregional Andino de VIH (2007 – 2010), entre otros.”

55 Afirmaciones del apoderado para sustentar lo anterior: “[M]i representado es oriundo del municipio de Aguachica – Cesar, una población a 4 horas y 30 minutos de distancia de esta ciudad (Valledupar).”; “[S]egún la última información que tuve de mi representado residía en zona rural de esa municipalidad sin establecer por parte del suscrito.”; “[L]as gestiones realizadas por el suscrito a fin de ubicar a este señor han sido arduas pero a la vez infructuosas, se trata de una persona que no obstante no ser analfabeta, tampoco culmino estudios básicos.”; “La dificultad de ubicar al señor Juan no es nueva, al momento de que el medio de control (Reparación directa), no fuera atendido por parte de los operadores judiciales de primera y segunda instancia, confirmando excepción previa de falta de legitimación por pasiva generadora de esta acción constitucional, desde que la providencia conculcadora de sus derechos fundamentales estuvo en firme, agudice la búsqueda del señor Juan al punto de dirigirme al municipio de Aguachica en donde el suscrito tiene familiares (...), y no fue posible dar con su paradero.”; “Hasta último momento realice gestiones en pro de conseguir información de mi representado, tanto así que puse en vilo o en riesgo el extremo temporal instituido jurisprudencialmente por todos los órganos de cierre jurisdiccional para presentar este tipo de amparo constitucional sin rebasar los postulados del principio de inmediatez en cuanto a la oportunidad para ello y con un plazo razonable.”; “Estoy totalmente seguro que podre tener noticias de él, sin embargo en ese lapso, la oportunidad para presentar esta acción habrá fenecido y con ella cualquier opción para la

garantía de sus derechos fundamentales lo que deriva de continuo en la fatalidad manifiesta material para retomar el camino procesal del medio de control (Reparación Directa) que le fue negado.”

56 Sentencias SU-961 de 1999, T-291 de 2016, T-063 de 2018, T-176 de 2018, T-475 de 2018, entre otras.

57 Ver las sentencias T-135 de 2015, T-291 de 2016, T-063 de 2018, T-176 de 2018 y T-475 de 2018.

58 Ibidem.

59 Al respecto, consultar las sentencias SU-961 de 1999, SU 108 de 2018, T-444 de 2020, entre otras.

60 Sentencias T-1028 de 2010, SU-168 de 2017, T-038 de 2017, SU-108 de 2018, entre otras.

61 Sentencias T-088 de 2017, SU-168 de 2017, T-038 de 2017, SU-069 de 2018 y SU-108 de 2018.

62 Ver, entre muchas otras, las sentencias T-566 de 2006, T-652 de 2008, T-248 de 2010, T-437 de 2010, T-730 de 2010, T-827 de 2010, T-934 de 2010, T-392 de 2012, T-524 de 2012, T-073 de 2013, T-111 de 2013, T-500 de 2013, T-610 de 2013, T-683 de 2013, T-017 de 2014, T-397 de 2014, T-516 de 2014, T-700 de 2014, T-791 de 2014, T-868 de 2014, T-890 de 2014, T-131 de 2015, T-171 de 2015, T-235 de 2015, T-244 de 2015, T-678 de 2015, T-719 de 2015, T-029 de 2016, T-014 de 2017, T-073 de 2017, T-120 de 2017, T-162 de 2017, T-178 de 2017, T-179 de 2017, T-180A de 2017, T-183 de 2017, T-184 de 2017, T-186 de 2017, T-195 de 2017, T-301 de 2017, T-302 de 2017, T-307 de 2017, T-314 de 2017, T-316 de 2017, T-320 de 2017, T-324 de 2017, T-326 de 2017, T-339 de 2017, T-406 de 2017, T-422 de 2017, T-423 de 2017, T-430 de 2017, T-445 de 2017, T-448 de 2017, T-488 de 2017, T-575 de 2017, T-202A de 2018, T-298 de 2018, T-340 de 2018, T-424 de 2018, T-072 de 2019, T-116 de 2019, T-144 de 2019, T-320 de 2019, T-339 de 2019, T-529 de 2019.

63 Consultar las sentencias T-498 de 1994, T-500 de 1994, T-1012 de 1999, T-1224 de 2000,

T-1749 de 2000, T-299 de 2001, T-899 de 2001, T-903 de 2001, SU-1023 de 2001, T-242 de 2003, T-503 de 2003, T-565 de 2003, T-061 de 2004, T-342 de 2004, T-359 de 2004, T-645 de 2004, T-322 de 2005, T-941 de 2005, T-1246 de 2005, T-062 de 2006, T-287 de 2006, T-514 de 2006, T-540 de 2006, T-629 de 2006, T-913 de 2006, T-947 de 2006, T-172 de 2007, T-726 de 2007, T-863 de 2007, T-878 de 2007, T-081 de 2008, T-233 de 2008, T-573 de 2008, T-652 de 2008, T-548 de 2009, T-670 de 2009, T-741 de 2009, T-940 de 2009, T-197 de 2011, T-313 de 2011, T-320 de 2011, T-321 de 2011, T-521 de 2011, T-671 de 2011, T-713 de 2011, T-770 de 2011, T-119 de 2012, T-431 de 2012, T-613 de 2012, T-614 de 2012, T-806 de 2012, T-1075 de 2012, T-004 de 2013, T-491 de 2013, T-732 de 2013, T-762 de 2013, T-896 de 2013, T-054 de 2014, T-118 de 2014, T-214 de 2014, T-447 de 2014, T-619 de 2014, T-639 de 2014, T-678 de 2014, T-698 de 2014, T-955 de 2014, T-051 de 2015, SU-055 de 2015, T-056 de 2015, T-081 de 2015, T-235 de 2015, T-275 de 2015, T-370 de 2015, T-609 de 2015, T-719 de 2015, T-029 de 2016, T-083 de 2016, T-095 de 2016, SU-288 de 2016, T-310 de 2016, T-073 de 2017, T-120 de 2017, T-162 de 2017, T-178 de 2017, T-180A de 2017, T-183 de 2017, T-184 de 2017, T-186 de 2017, T-195 de 2017, T-260 de 2017, T-262 de 2017, T-301 de 2017, T-316 de 2017, T-324 de 2017, T-339 de 2017, T-422 de 2017, T-423 de 2017, T-430 de 2017, T-488 de 2017, T-575 de 2017, T-601 de 2017, T-670 de 2017, T-635 de 2017, T-729 de 2017, T-196 de 2018, T-342 de 2018, T-353 de 2018, T-424 de 2018, T-471 de 2018, T-482 de 2018, T-072 de 2019, T-117 de 2019, T-144 de 2019, T-192 de 2019, T-506 de 2019, T-528 de 2019, entre otras.

64 Folio 2 de la demanda de tutela.

65 Mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 de marzo de 2020, entre otros.

66 Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

67 Ver, entre otros, los Decretos Decreto 469 del 23 de marzo de 2020, “Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; 460 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; 487 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el

sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”; 545 del 13 de abril de 2020, “Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; 546 del 14 de abril de 2020, “Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; 564 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; 595 del 25 de abril de 2020. “Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 487 del 27 de marzo de 2020 ‘Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del “estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica’ declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19; 804 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención a cargo de los entes territoriales y se adoptan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; 805 del 4 de junio de 2020, “Por medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; 806 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

68 Cuando se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

69 Cuando se formula la acción de tutela.

70 Sentencia C-590 de 2001.

71 “Sentencia T-522/01”.

72 “Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.”

73 Sentencia C-590 de 2005.

74 Sentencia SU-086 de 2018. Reiterada en la sentencia T-301 de 2019.

76 Sentencias SU-035 de 2018 y SU-354 de 2017. Reiteradas en la sentencia T-334 de 2018.

77 Ibidem.

78 Consultar, entre otros, las decisiones del 17 de junio de 2004 (Expediente 14452), del 16 de febrero de 2016 (Expediente 55373), del 11 de enero de 2017 (Expediente 53798), del 28 de febrero de 2018 (Expediente 60382), del 19 de julio de 2018 (Expediente 42810), del 30 de octubre de 2018 (Expediente 57340), del 14 de noviembre de 2018 (Expediente 62231), del 21 de noviembre de 2018 (Expediente 44795), del 4 de diciembre de 2018 (Expediente 58694), del 15 de mayo de 2019 (Expediente 60978), del 9 de septiembre de 2019 (Expediente 58952), del 17 de enero de 2020 (Expediente 63142), del 24 de abril de 2020 (Expediente 57210), del 21 de mayo de 2020 (Expediente 51797), del 2 de junio de 2020 (Expediente 65360) y del 12 de marzo de 2021 (Expediente 57458).

79 Radicación número: 54001-23-33-000-2016-00347-01 (Expediente 60382).

80 Auto del 27 de marzo de 2017 (Expediente 56895).

81 Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00226-01 (Expediente 57340).

82 Al respecto, ver Auto del 16 de febrero de 2016, radicación número: 25000233600020150044501 (Expediente 55373); así como el Auto del 11 de enero de 2017, radicación número: 05001-23-33-000-2013-01422-01 (Expediente 53798).

83 Radicación número: 52001-23-33-000-2018-00003-01 (Expediente 62231).

84 Radicación número: 15001-23-33-000-2015-00041-01 (Expediente 58694).

85 Auto del 17 de junio de 2004 (Expediente 14452).

86 Dichas reglas se reiteraron, entre otros, en los Autos del 19 de diciembre de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2015-02275-01 (Expediente 58833) y del 19 de diciembre de 2018, radicación número: 25000-23-36-000-2015-00678-01 (Expediente 59339).

87 Ibidem.

88 Esta postura se reiteró en el Auto del 19 de diciembre de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2015-02275-01 (Expediente 58833), que modificó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación -Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al concluir que “no existen suficientes elementos de juicio para determinar si las demandadas Nación-Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tienen una relación sustancial con los hechos que dieron origen al proceso, la legitimación material en la causa por pasiva deberá analizarse al momento de proferir la decisión de fondo y, por ello, se revocará la decisión de primera instancia.” Igualmente, tal postura se replicó en el Auto del 19 de diciembre de 2018, radicación número: 25000-23-36-000-2015-00678-01 (Expediente 59339), que confirmó el auto adoptado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de las demandadas, al indicar lo siguiente: “Como el Decreto 4150 de 2011 previó la subrogación de los contratos suscritos por el INPEC a la USPEC y la demanda persigue la declaratoria de incumplimiento de un contrato de seguro que presuntamente cumple con ese supuesto, la USPEC tiene legitimación de hecho en la causa para comparecer al juicio y oponerse a las pretensiones y la legitimación material en la causa por pasiva deberá analizarse al momento de proferir la decisión de fondo y, por ello, se confirmará la decisión de primera instancia.”

89 Radicación número: 25000-23-36-000-2016-00426-01 (Expediente 60978).

90 Sentencia del 21 de noviembre de 2018 (Expediente 44795).

91 Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00736-01 (Expediente 58952).

92 Radicación número: 25000-23-36-000-2017-01782-01 (Expediente 63142).

93 ARIAS GARCÍA, Fernando. Derecho Procesal Administrativo, 3ª edición. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2018, p p. 302.

94 Radicación número: 25000-23-26-000-2013-01405-01 (Expediente 51797).

95 Radicación número: 05001-23-33-000-2018-00667-01 (Expediente 65360).

96 Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00961-02 (Expediente 57458).

97 Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de marzo de 2011 (Expediente 20109).

98 Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 8 de marzo de 2002 (Radicado: ACU 1235). Referencia encontrada en Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Auto del 12 de diciembre de 2014 (Radicado: 05001-23-33-000-2013-01356-01), CP Danilo Rojas Betancourth. Actor: Lucelia Díaz Herrera y otros. Demandado: Nación -Ministerio de Defensa-Ejército y Policía Nacional-.

99 Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 7 de mayo de 1998 (Expediente 14297).

100 Sentencia T-347 de 2020. En igual sentido, Sentencias SU-659 de 2015 y T-301 de 2019.

101 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 20 de mayo de 2021 (Expediente 11001-03-15-000-2021-00777-00 (AC)).

102 Sentencia T-301 de 2019.

103 Relatados a lo largo de los folios 1 a 22 de la demanda de reparación directa.

104 Folio 5 de la demanda de reparación directa.

105 Folios 141 a 144 del expediente digital de reparación directa.

106 “Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.”

107 Página 2 de la providencia ordinaria de segunda instancia, obrante a folio 70 del expediente digital.

108 Página 4 de la decisión ordinaria de segunda instancia, visible a folio 72 del expediente digital.

109 Ver, entre otras, las sentencias C-1195 de 2001, C-713 de 2008, T-023 de 2012.

110 Folio 123 del expediente de la demanda de medio de control de reparación directa.

111 Folio 46 del expediente de la demanda de medio de control de reparación directa.

112 Ver Sentencias T-505 de 1992, T-295 de 2008, T-273 de 2009, T-490 de 2010, T-025 de 2011, T-323 de 2011, T-327 de 2014, T-408 de 2015, T-348 de 2015, T-513 de 2015, T-412 de 2016, T-327 de 2017, T-392 de 2017, T-033 de 2018 y C-248 de 2019, entre otras.

114 El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 prevé que el rechazo de la demanda procede en tres casos únicamente: “Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: 1. Cuando hubiere operado la caducidad. 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida. 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

115 Artículo 170 de la Ley 1437 de 2011: “Inadmisión de la demanda. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.”

116 Consejo de Estado. Sección Segunda –Subsección A, sentencia del 28 de enero de 2010 (Expediente 2009- 01244-00(AC)). Sobre el mismo tema también consultar la sentencia proferida por la Sección Segunda –Subsección B del Consejo de Estado el 3 de mayo de 2010, (Expediente 2010-00395-00(AC)).

117 Artículo 103 de la Ley 1437 de 2011: “Objeto y principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico. En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los

principios constitucionales y los del derecho procesal.”