

Sentencia T-342/16

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

CARACTERIZACION DEL DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE REPARACION DIRECTA-Caducidad

ACCION DE REPARACION DIRECTA-Término para presentación es de dos (2) años a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho que da lugar al daño

CADUCIDAD EN LOS PROCESOS DE REPARACION DIRECTA POR FALLA EN EL SERVICIO MEDICO-Jurisprudencia del Consejo de Estado

El derecho a reclamar un perjuicio solo se manifiesta a partir del momento en que este surge, pues, como ha sido reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, existen ciertos eventos en los que el daño se presenta tiempo después de la ocurrencia del hecho o la omisión de la administración que originó el perjuicio. Así, la caducidad “deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria”. Hecha esta precisión, se ha sugerido que “para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen”. Así las cosas, la jurisprudencia del máximo órgano de lo contencioso administrativo, ha admitido excepciones al término de caducidad consagrado en el numeral 8 del artículo 136 C.C.A. Ello, porque en razón de la equidad y la justicia, resulta razonable argüir que el afectado no obró negligentemente una

vez son analizadas las particularidades del caso concreto y valorado el momento en que este tuvo conocimiento del daño para computar el término de caducidad. Sin embargo, no es dable confundir el agravamiento de los daños con el tiempo. Así, frente a fenómenos sucesivos que originen daños continuos, la caducidad debe ser contabilizada desde la ocurrencia del hecho que le dio origen, caso distinto son los eventos en que el daño se produce paulatinamente como consecuencia de hechos sucesivos.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no hay desconocimiento del precedente judicial respecto a caducidad en proceso de reparación directa por falla en el servicio médico

Referencia: expediente T-5.402.361

Demandante: Claudia Isabel Arévalo actuando como defensora pública de Jesús Alfredo Gaviria Ramírez, María Odilia Gaviria Ramírez y Jahir Antonio Gaviria Ramírez

Demandados:

Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C. veintinueve (29) de junio de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 10 de diciembre de 2015, que confirmó el dictado por la Sección Segunda, Subsección A de la misma Corporación, el 3 de agosto de 2015, en el trámite del amparo constitucional promovido por Claudia Isabel Arévalo actuando como defensora pública de Jesús Alfredo Gaviria Ramírez, María Odilia Gaviria Ramírez y Jahir

Antonio Gaviria Ramírez contra el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 28 de mayo de 2015, Claudia Isabel Arévalo actuando como defensora pública de Jesús Alfredo Gaviria Ramírez, María Odilia Gaviria Ramírez y Jahir Antonio Gaviria Ramírez, presentó acción de tutela, en procura de obtener la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de sus representados, presuntamente vulnerados por el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, al decretar la caducidad de la acción de reparación directa promovida por ellos y abstenerse de declarar la responsabilidad del Estado en el fallecimiento del señor Serafín Gaviria Morales.

2. Reseña fáctica, fundamentos y pretensión

La defensora pública, los narra, en síntesis, así:

2.1. Jesús Alfredo Gaviria Ramírez, María Odilia Gaviria Ramírez y Jahir Antonio Gaviria Ramírez son hijos de Serafín Gaviria Morales.

2.2. El 1 de mayo de 2009, el señor Serafín Gaviria Morales ingresó al Hospital de Meissen II Nivel E.S.E.

2.2. El 6 de mayo del citado año, el señor Gaviria Morales falleció en dicho centro hospitalario[1].

2.3. Los señores Gaviria Ramírez bajo su ignorancia, solicitaron ante la Secretaría de Salud Distrital una investigación para que se determinaran las causas del deceso de Serafín Gaviria Morales.

2.5. Contra la citada decisión, Betty Sneda Molano Muñoz, obrando en calidad de Jefe de la Oficina de Sistemas de información y Garantía de la Calidad (E) del Hospital de Meissen II

Nivel E.S.E., interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

2.6. La Secretaría de Salud Distrital, mediante Resolución N° 0411, del 2 de mayo de 2012, rechazó de plano el recurso al considerar que si bien fue presentado oportunamente, la memorialista no allegó el certificado por medio del cual acreditara ser la representante legal o apoderada judicial de la institución investigada.

2.7. La Resolución N° 0411, del 2 de mayo de 2012, fue notificada el 7 de mayo de 2012[4].

2.8. El 2 de mayo de 2014, acudieron ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción de reparación directa, en procura de obtener la declaratoria de responsabilidad de la Secretaría Distrital de Salud y del Hospital de Meissen II Nivel E.S.E., por los daños y perjuicios materiales y morales causados como consecuencia del fallecimiento del señor Serafín Gaviria Morales.

2.9. La demanda de reparación directa fue repartida al Juzgado Treinta y Seis Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, quien, mediante Auto del 28 de mayo de 2014, inadmitió la demanda[5].

2.10. El 13 de junio de 2014, el Juzgado Treinta y Seis Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá remitió el proceso a los Juzgados de Descongestión de la misma especialidad, correspondiéndole, por reparto, al Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá.

2.11. El Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá, a través de proveído del 12 de septiembre de 2014, resolvió rechazar la demanda bajo el argumento según el cual operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción de reparación, pues dicho término debía contabilizarse a partir del día siguiente del fallecimiento del señor Serafín Gaviria Morales, es decir, el 7 de mayo de 2009 y no desde la expedición de la Resolución N° 0411, del 2 de mayo de 2012, toda vez que la actuación ante la administración distrital y los juicios ante la jurisdicción contenciosa cumplen finalidades distintas y no guardan una relación de dependencia.

2.12. Recurrida la anterior decisión por la parte demandante, el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante Auto del 7 de mayo de 2015, confirmó el fallo de primer grado.

A juicio del tribunal, a raíz del hecho dañoso, consistente en el deceso del señor Gaviria Morales, los señores Gaviria Ramírez debieron acudir a la vía jurisdiccional dentro de los dos años siguientes al fallecimiento. Refuerza lo dicho sobre la formulación de la queja ante la Secretaría de Salud Distrital por una presunta falla en el servicio del Hospital de Meissen II Nivel E.S.E.

En este orden de ideas, para el mencionado cuerpo colegiado, la acción de reparación directa se podía promover hasta el 7 de mayo de 2011. Así, al presentarse el libelo demandatorio, el 2 de mayo de 2014, ya se encontraba por fuera del término previsto para ello.

2.13. Advierten los accionantes, a través de su defensora pública, que las autoridades judiciales demandadas incurrieron en una vía de hecho, en primer lugar, al desconocer los documentos públicos allegados con la demanda, que dan cuenta de la investigación realizada por la Secretaría Distrital de Salud por solicitud de ellos como familiares de Efraín Gaviria Morales y que culminó con la declaratoria de responsabilidad del Hospital de Meissen II Nivel E.S.E., por falla en el servicio.

Bajo esta perspectiva, sostienen que fue a partir de la culminación de la actuación administrativa, esto es, con la expedición de la Resolución N° 0411, del 2 de mayo de 2012, y no con el hecho jurídico del deceso que, adquirieron certeza de la responsabilidad médica del mencionado hospital.

Con todo, estiman que los términos para presentar el libelo demandatorio de reparación directa debieron contabilizarse de la siguiente manera: (i) se inician a partir del 7 de mayo de 2012, cuando adquirieron pleno conocimiento del hecho; (ii) se suspenden con la presentación de la conciliación extrajudicial, a partir del 12 de diciembre de 2013 hasta la celebración de la audiencia, el 6 de marzo de 2014 y (iii) se reanudan, el 7 de marzo de 2014 hasta el 6 de agosto del mismo año. Así, el 2 de mayo de 2014, cuando fue promovida la demanda, estaban dentro del término legal para hacerlo.

Además, el Juzgado Treinta y Seis Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá,

quien, inicialmente, asumió el conocimiento del asunto, en primera instancia, inadmitió la demanda para que se corrigieran algunos defectos de carácter adjetivo, lo que implica que el juzgador ya había analizado la oportunidad en el ejercicio de la acción.

En segundo término, aseveran que las autoridades judiciales demandadas, desconocieron el precedente de la Corte Constitucional señalado en las Sentencias “643 de 2011 y 547 de 2011” (SIC) y T-075 de 2014 y el fijado por la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la materia, a saber: sentencia del 24 de marzo de 2011, Consejero Ponente, Doctor Enrique Gil Botero, expediente 1996-0218101-(20836) y Sentencia del 12 de mayo de 2011, Consejero Ponente, Doctor Hernán Andrade Rincón, expediente 1997-01042-(19835).

2.14.. En razón de lo expuesto, solicitan al juez constitucional que se revoquen las decisiones proferidas por el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A y se admita y tramite el proceso de reparación directa.

4. Oposición a la demanda de tutela

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A resolvió admitir la acción de tutela, notificó a las partes y, para conformar debidamente el contradictorio, ordenó correr traslado de la misma a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y al Hospital de Meissen II Nivel E.S.E., terceros interesados en los resultados del proceso.

4.1. El Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá, manifestó que la tutela formulada por los demandantes busca reabrir un debate ya agotado en las instancias judiciales respectivas.

Informó que no fueron desatendidas las normas que regulan los términos de caducidad para acudir oportunamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio de la acción de reparación directa.

Destacó que en este caso, el término debía contabilizarse a partir del “8” de mayo de 2009, vale decir, desde el día siguiente al fallecimiento del señor Serafín Gaviria Morales, por ser este el hecho generador del daño, razón por la cual al haberse instaurado la demanda del

medio de control de reparación directa, el 2 de mayo de 2014, el término legal ya había expirado.

4.2. La Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, señaló que en atención a la queja formulada por el señor Jesús Gaviria Ramírez por presuntas fallas en la atención en salud del señor Serafín Gaviria Morales, esta secretaría adelantó el correspondiente proceso administrativo sancionatorio, que culminó con la imposición de una sanción pecuniaria contra el prestador investigado, Hospital de Meissen II Nivel E.S.E., por la calidad en la prestación de los servicios de salud brindados al mencionado paciente.

Advirtió que es el Tribunal de ética Médica, el competente para determinar si existió o no responsabilidad médica en este caso.

-Sostuvo que los demandantes por los mismos hechos podían iniciar de manera independiente, diferentes acciones las cuales tienen un procedimiento y trámite distinto.

-Concluyó que la acción de tutela resulta improcedente, en este caso, toda vez que los demandantes pretenden subsanar el término de caducidad que no fue observado, pues, aquél, sin lugar a dudas, empezó a correr a partir del día siguiente de acaecido el deceso del señor Serafín Gaviria.

-Finalmente, solicitó se declare la falta de legitimación por pasiva de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, pues la acción constitucional va dirigida contra las decisiones judiciales proferidas por el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A

4.3. La Gerente del Hospital de Meissen II Nivel E.S.E., expuso en su intervención que la acción de reparación directa fue promovida por fuera del término de los 2 años consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de la jurisprudencia elaborada por la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con el tema de la caducidad de la acción por fallas en el servicio médico atribuibles a la Administración.

4.4. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, vencido el término otorgado para el efecto, no hizo pronunciamiento alguno.

II. DECISIÓN JUDICIAL

1. Primera instancia

La Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 3 de agosto de 2015, resolvió negar el amparo invocado por los demandantes al considerar que no se configura ninguno de los defectos endilgados a las providencias objeto de censura por las siguientes razones:

-Los jueces de lo contencioso administrativo, sí tuvieron en cuenta las pruebas allegadas al expediente, específicamente, la Resolución N° 1658, del 15 de diciembre de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y, con fundamento en la denuncia que hizo uno de los demandantes, respecto de los procedimientos irregulares desplegados por el hospital en la atención brindada al señor Serafín Gaviria Morales, concluyeron que ellos previeron que había existido una falla en el servicio, por lo cual debieron acudir a la vía jurisdiccional dentro de los dos años siguientes al fallecimiento del señor Gaviria Morales.

-Los precedentes judiciales anunciados en el libelo demandatorio guardan una identidad parcial con el asunto que se plantea, pues, si bien se hace mención de las reglas elaboradas por la jurisprudencia respecto del cálculo de la caducidad en casos de responsabilidad médica, los demandantes no realizaron ningún esfuerzo argumental para demostrar la igualdad fáctica con lo cual se hubiera evidenciado la obligatoriedad de esas decisiones con el caso sub examine y la Sentencia C-643 de 2011, proferida por la Corte Constitucional, traída a colación, no trata sobre la materia objeto de estudio, sino lo concerniente al arancel judicial.

-Es acertada la decisión proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá cuando concluye que la actuación seguida ante la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá es independiente del análisis normativo y jurisprudencial que debe realizarse dentro del ámbito jurisdiccional en los juicios de responsabilidad del Estado.

En efecto, según la motivación jurídica de la Resolución N° 1658, del 15 de diciembre de 2011, se advierte que la mentada secretaría ejerció una de las funciones que le fueron encomendadas por el artículo 176 de la Ley 100 de 1993, para inspeccionar y vigilar la aplicación de las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras expedidas por el

Ministerio de Salud por parte de los hospitales, a fin de garantizarles a los usuarios, entre otros aspectos, la calidad de la atención oportuna, personalizada, integral y continua de acuerdo con los estándares aceptados en procedimientos y práctica profesional. Ello, en desarrollo del artículo 334 constitucional que encomienda al Estado la intervención en la prestación de los servicios públicos y privados en aras de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Por su parte, la acción de reparación directa, tiene como fundamento axiológico el artículo 90 superior e implica que la persona interesada pueda demandar directamente la reparación del daño sufrido cuando este se origine en un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra circunstancia.

“Como se observa, una y otra actuación persigue finalidades diferentes aunque los hechos que la motiven guarden coincidencia. No era necesario entonces que se adelantara toda la actuación ante la Secretaría de Salud para demostrar la existencia del daño sufrido, pues es precisamente, el juicio que se sigue ante la jurisdicción el escenario propicio para tal fin”.

2. Impugnación

Dentro del término de rigor, los demandantes impugnaron la anterior decisión y para sustentar el recurso, hicieron un relato de la situación fáctica en la que falleció su padre.

Destacaron que los actos administrativos proferidos por la Secretaría de Salud Distrital de Bogotá: Resolución 1658, de diciembre 15 de 2011, mediante la cual se sancionó al Hospital de Meissen II Nivel E.S.E, confirmada, a través de la Resolución N° 0411, del 2 de mayo de 2012, fueron los que determinaron la responsabilidad en que había incurrido el hospital por falla médica. Así, una vez fueron notificados de esta última decisión, promovieron la acción de reparación directa.

Para los demandantes, el momento en que debió realizarse el conteo del término de caducidad es cuando se enteraron de la responsabilidad de la entidad médica, es decir, a partir del 7 de mayo de 2012, fecha en la que fueron notificados de la Resolución N° 0411, del 2 de mayo de 2012.

Como el 12 de diciembre de 2013, agregan, se radicó la solicitud de conciliación y se suspendieron los términos hasta el 6 de marzo de 2014 cuando se declaró fallida, el término para presentar la acción de reparación directa, a juicio de los demandantes, se extendía hasta el 6 de agosto de 2014.

Bajo este entendimiento, al presentarse la demanda de acción de reparación directa, el 2 de mayo de 2014, esta se presentó en tiempo.

3. Segunda instancia

La Sala lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Consejo de Estado, en providencia del 10 de diciembre de 2015, confirmó el fallo impugnado, por las mismas razones expuestas en primera instancia.

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Visto el contexto en el que se inscribe el amparo invocado, en esta ocasión le corresponde a la Corte establecer si se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los demandantes con las decisiones proferidas por las autoridades judiciales demandadas, en el sentido de decretar la caducidad de la acción de reparación directa y abstenerse de declarar la responsabilidad del Estado en el fallecimiento de quien fuera su padre.

Para estos efectos, la Sala comenzará por abordar la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de (i) la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales para, posteriormente, (ii) verificar si en el presente asunto se cumplen los requisitos generales y específicos de procedibilidad de la misma.

3. Reiteración de jurisprudencia en torno a la procedencia de la acción de tutela contra

providencias judiciales

La Corte Constitucional al estudiar en sede de control abstracto los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que regulaban la acción constitucional en contra de providencias judiciales declaró la inconstitucionalidad de los mismos[6]. Consideró esta Corporación que esa previsión desconocía el principio de separación de jurisdicciones y también el de seguridad jurídica. Sin embargo, en la misma sentencia, este Tribunal aceptó que el mecanismo de protección de los derechos fundamentales, contemplado en el artículo 86 Superior, fuera utilizado cuando se tratara de actuaciones judiciales que, amparadas bajo la forma de las providencias judiciales, en realidad encubrieran vías de hecho[7].

Aceptando tal posibilidad, la Corte[8], a través de las distintas Salas de Revisión, admitió la procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales constitutivas de vías de hecho, por cuanto la protección de los derechos fundamentales es prevalente y obliga a todas las autoridades públicas, incluidos los jueces. Enfatizó que los principios de seguridad jurídica y de cosa juzgada no pueden ser empleados para conferirles intangibilidad a decisiones contrarias a la Constitución, porque “es evidente que una vía de hecho constituye una clara amenaza a la seguridad jurídica y a la estabilidad del derecho, por lo que, la defensa en abstracto de ese principio, implica el rompimiento del mismo en el caso concreto”. [9] Además, los jueces deben proferir sus decisiones acorde con la Constitución y la ley, de modo que la autonomía judicial no se confunde con el ejercicio arbitrario de la función judicial, cuyo cumplimiento debe estar en armonía con el Texto Superior que orienta el ordenamiento y, especialmente, la interpretación y aplicación de la ley[10].

Conforme con los sucesivos desarrollos de la doctrina de las vías de hecho se enlistaron algunos defectos que podían afectar las providencias judiciales. Así, se consideró que se configura un defecto orgánico cuando el juez carece de competencia para adoptar la decisión, un defecto sustantivo siempre que la decisión se fundamenta en disposiciones claramente inaplicables al caso, un defecto fáctico cuando se falla sin el sustento probatorio suficiente y un defecto procedimental cuando se desconoce el procedimiento señalado para tramitar cada asunto y, por consiguiente, se vulnera el debido proceso[11].

Posteriormente, la Corte, a través de su evolución jurisprudencial, construyó el más amplio

concepto de causales de procedibilidad de la acción de tutela contra de providencias judiciales, con el fin de propiciar “una comprensión diferente del procedimiento de tutela con tal de que permita armonizar la necesidad de proteger los intereses constitucionales que involucren la autonomía de la actividad jurisdiccional y la seguridad jurídica, sin que estos valores puedan desbordar su ámbito de irradiación y cerrar las puertas a la necesidad de proteger los derechos fundamentales que pueden verse afectados eventualmente con ocasión de la actividad jurisdiccional del Estado”[12].

Después de esta reconsideración, se edificaron otros defectos materiales, entre las que sobresalen el error inducido en el que incurre el juez que ha sido engañado; la decisión carente de motivación, es decir, aquella que no se basa en los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentan; el desconocimiento del precedente sin que se ofrezca un mínimo de argumentación y la violación directa de la Constitución[13].

La indicación de nuevos presupuestos, así como la paulatina concreción de los ya existentes, ha permitido a este Tribunal Constitucional realizar una sólida jurisprudencia en la que se ha considerado que la procedencia de la acción constitucional en contra de providencias judiciales, es excepcional, toda vez que requiere de la efectiva configuración de las causales que la Corte ha identificado como vulneradoras de los derechos fundamentales protegidos mediante la acción de tutela.

El señalado carácter excepcional de la acción tuitiva de derechos fundamentales ha llevado a que, primero, se constate el cumplimiento de unos requisitos genéricos de procedibilidad del amparo contra providencias judiciales, que, según la enunciación contenida en la citada Sentencia C-590 de 2005, consisten en que (i) no se ataquen sentencias de tutela; (ii) se hayan agotado los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial que el demandante tuvo a su alcance, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) se cumpla el requisito de inmediatez mediante la instauración de la acción en un término razonable, contado a partir del hecho generador de la vulneración alegada; (iv) se identifiquen, de manera razonable, los hechos causantes de la vulneración y los derechos conculcados, en forma tal que, de haber sido posible, la vulneración se haya alegado en el respectivo proceso judicial, (v) la cuestión discutida resulte de evidente relevancia constitucional y, (vi) tratándose de una irregularidad procesal, se demuestre que la misma tuvo un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y

que afectó derechos fundamentales, para luego, sí pasar a examinar el fondo de la cuestión planteada con la verificación de la ocurrencia de alguna causal específica[14].

3.1. El defecto fáctico como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha considerado que el mecanismo de amparo constitucional se torna procedente cuando se está frente a una irrazonable valoración de la prueba realizada por el juez en su providencia.

Bajo esta perspectiva, la irregularidad en el juicio valorativo debe ser ostensible, flagrante y manifiesta, esto es, de tal magnitud que incida directamente en el sentido de la decisión proferida, so pena de convertirse el juez de tutela en una instancia de revisión de la evaluación del material probatorio realizada por el juez natural.

En relación con este asunto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el defecto fáctico se puede presentar en una dimensión negativa y en una positiva[16].

Respecto a la primera faceta, cabe mencionar que abarca las fallas protuberantes en la valoración de las pruebas concluyentes, es decir, las que identifican la veracidad de los hechos. Dentro de este supuesto pueden hallarse la valoración arbitraria, irracional y caprichosa o cuando se omite apreciar la prueba y, sin justificación válida, se desestima la circunstancia que, de manera clara y objetiva, de ella se infiere.

Así las cosas, las siguientes hipótesis se pueden enumerar dentro de la tipología de la mencionada irregularidad: i) la omisión en el decreto y práctica de pruebas, ii) la no valoración del material probatorio y, iii) el desconocimiento de las reglas de la sana crítica, que engloba la omisión en considerar elementos probatorios que aparecen en el proceso, o cuando no se advierten o simplemente no se toman en consideración para sustentar la decisión.

Por lo que concierne a la segunda tipología, es necesario destacar que se presenta cuando el juez valora pruebas determinantes y esenciales de lo resuelto en la providencia cuestionada, que no ha debido admitir ni evaluar, ya sea porque se recaudaron indebidamente (artículo 29 constitucional) o porque tiene por establecidas circunstancias,

sin que existan elementos probatorios que fundamenten lo decidido, conculcando así el texto superior.

Precisamente, la Corte Constitucional, en Sentencia T-786 de 2011[17], acerca de la configuración del defecto fáctico, dijo:

“(…) la simple discrepancia sobre la interpretación que pueda surgir en el debate jurídico y probatorio en un caso, no puede constituir por sí misma, una irregularidad o defecto que amerite infirmar la decisión judicial mediante acción de tutela, debido a que ello conllevaría admitir la superioridad en el criterio valorativo del juez constitucional, respecto del juez ordinario, con clara restricción del principio de autonomía judicial. Cuando se está frente a interpretaciones diversas y razonables, el juez del conocimiento debe establecer, siguiendo la sana crítica, cuál es la que mejor se ajusta al caso analizado “El juez, en su labor, no sólo es autónomo, sino que sus actuaciones se presumen de buena fe. En consecuencia, el juez de tutela debe partir de la corrección de la decisión judicial, así como de la valoración de las pruebas realizadas por el juez natural” [18] .

Conforme lo expuesto, debe destacarse que la restringida procedencia de la acción constitucional en materia de interpretación y valoración de pruebas, se fundamenta en la libertad de apreciación racional por parte del juez natural de los medios persuasivos allegados al proceso en debida forma.

Por otro lado, y dada su inescindible relación con el caso sub examine, resulta imperioso enfatizar en la configuración de un defecto fáctico fundado en la negativa a practicar o valorar pruebas por un juez dentro del proceso que dirige.

Al respecto, este Tribunal Constitucional, en Sentencia SU-132 de 2002[19], señaló:

“La negativa a la práctica o valoración de un medio probatorio por un juez dentro del proceso que dirige, puede estar sustentada en la ineficacia de ese medio para cumplir con la finalidad de demostrar los hechos en que se soporta una determinada pretensión, toda vez que constituye un derecho para todas las personas presentar pruebas y controvertir las que se presenten en su contra. La Corte manifestó que “...la negativa a la práctica de pruebas sólo puede obedecer a la circunstancia de que ellas no conduzcan a establecer la verdad sobre los hechos materia del proceso o que estén legalmente prohibidas o sean

ineficaces o versen sobre hechos notoriamente impertinentes o se las considere manifiestamente superfluas (arts. 178 C.P.C y 250 C.P.P); pero a juicio de esta Corte, la impertinencia, inutilidad y extralimitación en la petición de la prueba debe ser objetivamente analizada por el investigador y ser evidente, pues debe tenerse presente que el rechazo de una prueba que legalmente sea conducente constituye una violación del derecho de defensa y del debido proceso”.

Los precitados planteamientos serán tenidos en cuenta por la Sala al momento de decidir el caso concreto.

3.2. El desconocimiento del precedente como causal de procedibilidad del mecanismo constitucional. Reiteración de jurisprudencia

En lo concerniente a la causal específica de procedibilidad denominada “desconocimiento del precedente”, es menester realizar una exposición de lo que la Corte Constitucional ha entendido respecto del “precedente judicial”. Posteriormente se determinará bajo qué circunstancias, las autoridades públicas en el momento de resolver los casos puestos a su consideración están compelidas a tenerlo en cuenta.

Este instituto jurídico, ha sido definido por este Tribunal Constitucional como el conjunto de sentencias anteriores al caso estudiado por el juez o la autoridad, que debido a su pertinencia para resolver el problema jurídico planteado, deben ser observadas por el operador jurídico competente[20].

Es importante destacar que la jurisprudencia constitucional ha expresado, enfáticamente, que la parte de la sentencia que goza de fuerza vinculante es la *ratio decidendi* o las razones directamente vinculadas de forma directa y necesaria con la decisión.

Por otra parte, esta Corporación ha delineado los supuestos en los que una sentencia anterior goza de relevancia para resolver el caso sometido a análisis, así: i) la *ratio decidendi* de la sentencia que se analiza como precedente, contiene una regla judicial relacionada con el caso a decidir; ii) se trata de un problema jurídico semejante, o una cuestión constitucional similar y iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia son coincidentes o plantean un punto de derecho similar al que se debe solucionar posteriormente.

Ahora bien, el precedente no constituye una obligación ineludible para el operador judicial[21], porque en virtud de la autonomía que le es reconocida por el texto superior, podría apartarse siempre y cuando observe los siguientes presupuestos:

“ i) presentar de forma explícita las razones con base en las cuales se apartan del precedente, y ii) demostrar con suficiencia que la interpretación brindada aporta un mejor desarrollo a los derechos y principios constitucionales. Lo anterior se sustenta en que en el sistema jurídico colombiano el carácter vinculante del precedente está matizado, a diferencia de como se presenta en otros sistemas en donde el precedente es obligatorio con base en el stare decisis[22]”.

Diferente ocurre, con las autoridades administrativas, pues, aquellas no gozan del grado de autonomía con el que cuentan las autoridades judiciales, por tanto, les es estrictamente obligatorio ajustar sus decisiones al precedente judicial, circunstancia que dificulta la posibilidad de apartarse de el[23].

Con todo, la obligatoriedad de acatar el precedente jurisprudencial, se cimenta en los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima y debido proceso y la salvaguarda de la coherencia del sistema jurídico.

4. Análisis del caso concreto

Como quedó expuesto, los diversos accionantes, solicitaron la protección de sus derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, los cuales consideran vulnerados con ocasión de las providencias dictadas por el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el 12 de septiembre de 2014 y el 7 mayo de 2015, respectivamente, dentro del proceso de reparación directa por ellos promovido.

En efecto, los demandantes, el 2 de mayo de 2014, instauraron acción de reparación directa contra la Secretaría Distrital de Salud y el Hospital de Meissen II Nivel E.S.E., en aras de reclamar la indemnización por los perjuicios generados con ocasión del fallecimiento de su padre, el señor Serafín Gaviria Morales, el 6 de mayo de 2009, el cual, en su sentir, sobrevino debido a una falla en el servicio de salud brindado, según lo que arrojó la investigación administrativa realizada por la mencionada secretaría.

El conocimiento de la demanda le correspondió al Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá, autoridad judicial que, mediante providencia emitida el 12 de septiembre de 2014, decidió rechazar la demanda, al considerar que había operado el fenómeno de la caducidad de la acción de reparación, teniendo en cuenta que esta debía contabilizarse a partir del 7 de mayo de 2009 (fecha de deceso de la víctima), de manera que se tenía hasta el 7 de mayo de 2013 para iniciar el trámite.

Inconforme con lo decidido, la parte actora presentó recurso de apelación, argumentando que a pesar de que el fallecimiento del señor Serafín Gaviria Morales ocurrió, el 6 de mayo de 2009, este acontecimiento no configuró el hecho determinante para interponer la demanda de reparación directa, pues, la sola muerte no significa la falla médica o del servicio en la medida en que puede originarse por causas naturales y la responsabilidad por las causas del deceso no pueden atribuirse a un médico o institución, sin prueba que lo demuestre. Por ello, para determinar la conducta contraria que configurara el título de imputación de la responsabilidad, solicitaron la investigación administrativa para que se estableciera, si había anomalía en la muerte de su familiar y así se pudiera endilgar la responsabilidad.

El recurso fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, autoridad judicial que, mediante proveído proferido el 7 de mayo de 2015, resolvió confirmar la decisión del a quo, al estimar que los demandantes cuando solicitaron la investigación administrativa por el hecho dañoso previeron que había existido una falla en el servicio por lo que debieron acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo dentro de los dos años siguientes al fallecimiento del familiar, contado a partir del hecho causante del daño, lo cual, sin lugar a dudas, en este caso, data del 6 de mayo de 2009.

Debido a ello, instauraron acción de tutela, encaminada a que se revocaran las providencias emitidas, dentro del proceso ordinario y, en consecuencia, se ordenara admitir y tramitar el proceso de reparación directa.

Los jueces de instancia negaron el amparo invocado, al considerar que no se advirtió vulneración alguna de derechos fundamentales, por cuanto estimaron, en primer lugar, que las decisiones del Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, se encuentran

soportadas en el material probatorio allegado al informativo, el cual permitió concluir que la actuación seguida ante la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá es independiente del análisis normativo y jurisprudencial que debe de realizarse dentro del campo jurisdiccional en los juicios de responsabilidad del Estado y, en segundo término, que los demandantes no realizaron ningún esfuerzo de tipo argumentativo para acreditar la igualdad fáctica entre su caso y los que dieron lugar a las decisiones, supuestamente desconocidas.

Así las cosas, esta Sala de Revisión considera que la cuestión que merece análisis constitucional en esta oportunidad es la relativa a la supuesta configuración de un defecto fáctico y de un injustificado desconocimiento del precedente judicial en que, a juicio de los accionantes, incurrió el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, confirmatorio de la decisión dictada por el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá.

-Para ello, se examinará si la acción sub examine reúne los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales y, en caso afirmativo, se determinará si en efecto se presentan en ellas los defectos que arguyen los accionantes.

La Sala observa que en la presente oportunidad se cumplen dichos requisitos generales, frente a los fallos proferidos por el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A dentro de la acción de reparación directa materia de estudio, por las siguientes razones:

En primer lugar, las cuestiones que los demandantes discuten son de evidente relevancia constitucional, ya que la controversia versa sobre la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

En segundo término, los actores agotaron todos los medios ordinarios de defensa judicial a su alcance.

En tercer lugar, la tutela fue promovida dentro de un término razonable, pues se presentó el 28 de mayo de 2015, es decir, veintiún días después de emitida la última decisión acusada.

En cuarto lugar, las irregularidades probatorias alegadas por los demandantes, de

encontrarse probadas, podrían cambiar el sentido de las decisiones acusadas, pues, muy probablemente, hubiese permitido admitir una valoración distinta de las mismas y tramitar el proceso de reparación directa.

En quinto lugar, la parte actora identificó de manera razonable los derechos presuntamente lesionados y los hechos que generaron su vulneración, y alegó tal violación en el proceso judicial de manera oportuna, toda vez que, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, los accionantes alegaron, en el recurso de apelación, la vulneración de sus garantías fundamentales por parte del Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá pero obtuvieron una decisión confirmatoria frente a la cual no cabe recurso alguno.

Finalmente, el fallo acusado no es una sentencia de tutela.

Ahora bien, con miras a determinar si en el presente caso se cumple con las causales específicas de procedencia de la tutela frente a providencias judiciales, esta Sala analizará si, efectivamente, las autoridades accionadas incurrieron en una vía de hecho, bien sea por defecto fáctico o por desconocimiento del precedente judicial, al proferir las decisiones que se reprochan. Para ello, previamente se abordará el tema de la caducidad en acción de reparación directa en materia de actividad médica.

-La caducidad es una institución jurídico procesal por medio de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, condiciona en el tiempo el derecho de las personas de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia[24].

La caducidad encuentra su fundamento “en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso”[25].

Esta figura tiene como notas definitorias: el carácter irrenunciable y la posibilidad de que el juez la declare de oficio, cuando se verifique su ocurrencia.

Bajo este contexto, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en

ejercicio de una determinada acción y, con el propósito de satisfacer una pretensión específica, concurren a la jurisdicción con el fin de que la controversia planteada, sea resuelta definitivamente por el juez competente. “La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público”[26].

La caducidad, a diferencia de la prescripción, no genera derechos de carácter subjetivo sino que opera como un presupuesto para el ejercicio de la acción en una relación jurídico procesal válida[27].

En el ámbito de las acciones contencioso administrativas, la caducidad tiene como sustento precaver la incertidumbre que podría originarse por la eventual anulación de un acto administrativo o por el deber del Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. De esta manera, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el particular no podrá reclamar su derecho en aras de garantizar el interés general.

Bajo esta perspectiva, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde el punto de vista procesal, con lo cual se genera certidumbre y se concreta el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales. Así, las consecuencias del acaecimiento del elemento temporal que es manifiesto en el fenómeno de la caducidad implica la pérdida para reclamar por la vía judicial los derechos que considera le fueron vulnerados por la actividad de la administración pública[28].

El Decreto 01 de 1984, artículo 136, numeral 8[29], antiguo Código Contencioso Administrativo, establecía:

“La [acción] de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”[30].

Conforme lo dicho, en dicha ley se consagró un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho que da lugar al daño por el cual se demanda la indemnización, para incoar la acción de reparación directa, periodo que, una vez vencido, imposibilita solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por configurarse el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción.

La Corte Constitucional, al declarar la constitucionalidad del límite temporal establecido en el citado artículo para el ejercicio de la acción de reparación directa, reiteró su jurisprudencia sobre la razonabilidad de la caducidad de la acción, así:

“[l]a institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales - con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde.”[31]

En la misma sentencia, la Corte reiteró que la caducidad encuentra fundamento en los artículos 209 y 228 del Texto superior, al proteger los objetivos de la recta administración de justicia, que, a su vez, incluyen la certeza jurídica[32].

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en los eventos de responsabilidad por falla médica sigue los presupuestos consagrados en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, es decir, que el cómputo debe efectuarse desde la ocurrencia de la acción, omisión u operación administrativa que origina el daño antijurídico.

Precisamente, la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 10 de marzo de 2011[33], reconoció que pueden darse casos “en los cuales la manifestación o conocimiento del daño no coincida con el acaecimiento mismo del hecho que le dio origen, resultando -en consecuencia- ajeno a un principio de justicia que, por esa circunstancia, que no depende

ciertamente del afectado por el hecho dañoso, quien no podría obtener la protección judicial correspondiente”.

En la citada decisión, se aplicó el principio pro danmaturum y se tuvo en cuenta que al ser el daño, el fundamento de la acción de reparación directa, hace posible que el término de caducidad se contabilice a partir del momento en que se conozca o se manifieste este, pues, no en todos los casos, la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa coinciden con la consolidación del mismo. Lo anterior, porque hay casos en que el perjuicio “se produce o se manifiesta en un momento posterior o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo, surgen dificultades para su determinación”.

Bajo esta lógica, se concluyó, en la citada providencia, que el derecho a reclamar un perjuicio solo se manifiesta a partir del momento en que este surge, pues, como ha sido reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, existen ciertos eventos en los que el daño se presenta tiempo después de la ocurrencia del hecho o la omisión de la administración que originó el perjuicio. Así, la caducidad “deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria”[34]. Hecha esta precisión, se ha sugerido que “para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen”[35].

Así las cosas, la jurisprudencia del máximo órgano de lo contencioso administrativo, ha admitido excepciones al término de caducidad consagrado en el numeral 8 del artículo 136 C.C.A. Ello, porque en razón de la equidad y la justicia, resulta razonable argüir que el afectado no obró negligentemente una vez son analizadas las particularidades del caso concreto y valorado el momento en que este tuvo conocimiento del daño para computar el término de caducidad. Sin embargo, no es dable confundir el agravamiento de los daños con el tiempo. Así, frente a fenómenos sucesivos que originen daños continuos, la caducidad debe ser contabilizada desde la ocurrencia del hecho que le dio origen, caso

distinto son los eventos en que el daño se produce paulatinamente como consecuencia de hechos sucesivos.

Específicamente, en la sentencia del 5 de diciembre de 2005[36], el Consejo de Estado, destacó que “el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, ya que en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás”.

En la citada providencia, se rememoró lo indicado por el mismo tribunal en sentencia del 18 de octubre de 2000, la cual frente al particular dijo:

“Debe advertirse, por otra parte, que el término de caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho y no desde la cesación de sus efectos perjudiciales, como parecen entenderlo el a quo y la representante del Ministerio Público. Así, el hecho de que los efectos del daño se extiendan indefinidamente después de su consolidación no puede evitar que el término de caducidad comience a correr. Si ello fuera así, en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás. Así lo advirtió esta Sala en sentencia del 26 de abril de 1984, en la que se expresó, además, que la acción nace cuando se inicia la producción del daño o cuando éste se actualiza o se concreta, y cesa cuando vence el término indicado en la ley, aunque todavía subsistan sus efectos[37].”[38]

Por otra parte, se ha determinado que cuando el daño es continuado o de tracto sucesivo, el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa inicia una vez aquel ha finalizado, a menos que el afectado lo hubiera conocido tiempo después, caso en el cual aplica la regla mencionada del conocimiento del daño. En este punto, es dable anotar que se debe diferenciar el daño continuado o de tracto sucesivo, de los eventos en los que se prolongan sus efectos, sus perjuicios, o cuando el mismo daño termina por agravarse, siempre y cuando estas circunstancias se originen de un daño de naturaleza inmediata, toda vez que el daño se concreta en un momento determinado y es a partir de que se tuvo conocimiento de éste en los eventos de que el afectado no lo hubiera podido advertir al momento en que se produjo el hecho dañoso, que el término de caducidad debe empezar a contabilizarse[39].

Actualmente, la Ley 1437 de 2011, nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo, establece, en el artículo 164, literal i, respecto a la oportunidad para presentar la demanda de reparación directa que esta “deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.

De las normas y jurisprudencia prenombradas, es claro concluir que cuando se pretenda demandar a través de la acción de reparación directa, el término dentro del cual se debe presentar la demanda es de dos (2) años contados a partir de i) el día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño y ii) el día siguiente al cual el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, en el evento en que sea posterior, debiéndose probar en este evento la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su acaecimiento.

Ahora bien, para solucionar el asunto planteado, debe recordarse que, el cargo atinente al defecto fáctico fue sustentado en la indebida valoración probatoria. A juicio de la parte actora, si las autoridades judiciales demandadas hubiesen apreciado correctamente los documentos públicos que dan cuenta de la investigación realizada por la Secretaría Distrital de Salud y que culminó con la declaratoria de responsabilidad del Hospital de Meissen II Nivel E.S.E., por falla en el servicio mediante la Resolución 1658, del 15 de diciembre de 2011, confirmada, a través de la Resolución Nº 0411, del 2 de mayo de 2012, notificada, el 7 de mayo de 2012, forzosamente, hubiesen concluido que, con la notificación de este último acto administrativo y no con el hecho jurídico del deceso, adquirieron certeza de la responsabilidad médica del mencionado hospital. De ahí que los demandantes concluyeran que la caducidad de la acción de reparación debió contabilizarse a partir de la mencionada fecha.

Una vez realizado un minucioso estudio de las providencias emitidas por las autoridades judiciales, esta Sala de Revisión, al igual que los jueces de tutela, concluye que la decisión se basó en un análisis razonable de los medios de prueba que obraban en el expediente, específicamente, aquellos que se relacionaban con la investigación administrativa que se tramitó en la Secretaría Distrital de Salud.

En primera instancia, el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá, mediante proveído del 12 de septiembre de 2014, rechazó la demanda argumentando:

“... la investigación surtida por la administración distrital cumple un objetivo distinto al procedimiento contencioso administrativo que se llegare iniciar por vía judicial, pues si bien los dos atienden a unos acontecimientos semejantes, el primero debe velar porque las autoridades administrativas cumplan con la normativa que les es aplicable imponiendo los correctivos pertinentes según el caso concreto; por su parte la vía jurisdiccional bajo el uso del medio de control de reparación directa se encamina a resolver sobre una eventual indemnización atendiendo los medios probatorios presentados y al análisis de los diferentes títulos de imputación que conlleven a (sic) condenar a la entidad, sin que lo anterior debe significar algún tipo de interdependencia entre los trámites.

Así las cosas, el término para establecer la caducidad de la pretensión deberá computarse desde el 7 de mayo de 2009 (fecha del deceso de la víctima directa)...”

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, a través del auto del 7 de mayo de 2015, analizó también la actuación surtida ante la mencionada secretaría, conforme se lee textualmente:

“Una vez revisado el expediente, la Sala encuentra que el señor Jesús Gaviria Ramírez presentó el 04 de agosto de 2009, queja contra el hospital Meissen II Nivel ESE, para que se investigue la causa de la muerte de Serafín García Morales (SIC), dado que falleció el 6 de mayo de 2009, dicha investigación culminó con la expedición de la Resolución 1658 de 15 de diciembre de 2011 (fls.117-27 c1), mediante la cual se sancionó al Hospital Meissen E.S.E. por cuanto el manejo quirúrgico brindado no cumple los criterios de oportunidad acorde con la secuencia clínica de los síntomas que presentó el paciente e igualmente se manifestó que existieron fallas institucionales por la no realización oportuna del examen de apoyo diagnóstico. (fl. 128 c1).

Así las cosas, evidencia la Sala que los demandantes a raíz del hecho dañoso, formularon queja ante la Secretaría de Salud, por tal razón, se infiere que los demandantes previeron que había existido una falla en el servicio, por lo cual debieron acudir a la vía jurisdiccional dentro de los dos años siguientes al fallecimiento, en tal sentido, lo determinante para establecer desde qué fecha se cuenta la caducidad es el hecho causante del daño y cuando

se tuvo conocimiento de este, lo cual, sin lugar a dudas data el 6 de mayo de 2008.”

Las autoridades judiciales demandadas coincidieron en que en este caso operó el fenómeno jurídico de la caducidad porque la demanda de reparación directa al ser promovida, el 2 de mayo de 2014, se presentó después de los dos años, siguientes al hecho causante del daño, es decir, el deceso del señor Gaviria Morales, el 6 de mayo de 2009, derivado de la ocurrencia de unas presuntas fallas en la prestación del servicio médico derivadas de la atención al paciente.

Los anteriores razonamientos encuentran sustento en lo consignado en la Resolución N° 1658, de diciembre 15 de 2011, proferida por la Secretaría Distrital de Salud, en el acápite denominado “RESUMEN DE LA ACTUACIÓN PROCESAL”, en la que se deduce que la valoración hecha, no resulta arbitraria, toda vez que se fundamenta en la denuncia formulada por uno de los demandantes con ocasión de los procedimientos irregulares en que incurrió el mencionado hospital en la atención de salud del señor Serafín Gaviria:

“El señor JESUS GAVIRIA RAMÍREZ, presentó queja ante el Director de Desarrollo de Servicios de Salud de la Secretaría Distrital de Salud, en la cual adujo:

‘(...) invocando el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y en los términos de los artículos 5º y 6º del Decreto 001 (sic) de 1984 (CCA), respetuosamente me permito formular queja en contra del Hospital MEISSEN II NIVEL ESE, de conformidad con los hechos ocurridos el 5 de mayo de 2009, se investigue las causas de la muerte de mi padre SERAFIN GAVIRIA, el cual falleció en este centro asistencial según se informó por el estrangulamiento de una hernia inguinal, que al parecer le contaminó el organismo.”

Corolario de lo anterior es que las autoridades judiciales consideraron que el término bienal de caducidad de la acción de reparación directa, previsto en el literal i del art. 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el presente caso fue inobservado.

Así las cosas para esta Sala de Revisión el juez natural contaba con el apoyo probatorio adecuado para realizar el cómputo para presentar la acción de reparación derivada del deceso del señor Serafín Gaviria Morales de la manera como lo hizo y que su actuar se

encuentra acorde a los principios de la sana crítica.

La argumentación esgrimida en el fallo basada, precisamente, en la actuación surtida ante la Secretaría Distrital de Salud evidencia que no se incurrió en deficiencia probatoria, ni en interpretación errónea de las pruebas allegadas al proceso, sino que, por el contrario, las pruebas que se valoraron eran idóneas, conducentes y legales.

Si bien para los actores las pruebas debieron analizarse de manera diferente, dicha discrepancia no puede catalogarse per se como defecto fáctico, pues frente a las distintas formas en que se pudo realizar la valoración, es al juez natural a quien le compete determinar cuál es la que más se ajusta al caso concreto, y ese entendimiento debe prevalecer, solo que se aprecia como extremadamente desatinado, situación que en este caso no se advirtió.

Al no configurarse los elementos que la jurisprudencia constitucional ha señalado como generadores de un defecto fáctico, esta Sala de Revisión considera que el cargo endilgado por la parte actora, en lo que atañe a dicha irregularidad, no prospera, máxime si se tiene en cuenta que la intervención del juez de tutela, en virtud del principio de autonomía judicial, debe ser muy reducida respecto al manejo dado por el juez natural y al ejercicio de valoración probatoria que respeta los requerimientos de la sana crítica.

-Ahora bien, al abordar la Sala lo atinente al desconocimiento del precedente judicial, encuentra lo siguiente:

La Corte Constitucional ha determinado que el planteamiento de un cargo por presunta violación del precedente constitucional requiere una metodología que implica la identificación adecuada de los siguientes aspectos[40]: (i) El contenido específico de la ratio decidendi de la sentencia en la que se establece el precedente que según el censor fue desconocido por el juez, dado que en ella se plasma la regla vinculante para la resolución de casos futuros; (ii) La demostración de que esa ratio debió servir de base para solucionar el problema jurídico semejante abordado en la sentencia cuestionada; (iii) La identificación de los hechos del caso o de las normas juzgadas en la sentencia anterior, los cuales deben ser semejantes o plantear un punto de derecho similar al que se debe resolver en la sentencia cuestionada[41].

El examen de los citados elementos son los que hacen que una sentencia anterior sea vinculante, y en esa medida que se constituya en un precedente aplicable a un caso particular. De allí que la Corte haya definido el precedente aplicable como “aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla – prohibición orden o autorización – determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específicos.[42]”

Para fundamentar el cargo, la defensora pública de los demandantes, se limita a mencionar que las sentencias “643 de 2011, 547 de 2011” (SIC) y T-075 de 2014 proferidas por la Corte Constitucional y las sentencias del 24 de marzo de 2011 -expediente 1996-0218101(20836)- y del 12 de mayo de 2011- expediente 1997-01042(19835)- dictadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en las que se deciden casos que tratan de los daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, determinándose que el término de caducidad deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica. Sin embargo, la demanda no asume la carga argumentativa y demostrativa exigida para una censura de esta naturaleza en el sentido de identificar la ratio decidendi de esas sentencias invocadas, su identidad o semejanza entre sí, y su capacidad para resolver el problema jurídico planteado en la presente oportunidad. Ninguna referencia se hace a la situación fáctica o normativa que fue enfrentada en aquellas sentencias que invoca la parte actora, y menos a su similitud con los hechos y los problemas jurídicos específicos que resolvieron las decisiones cuestionadas, en las que se determinó cómo se debe computar el término de caducidad en los casos en que el hecho causante del daño cuya condición de hecho cierto y conocido no se discute se asocia con la muerte de una persona.

Adicionalmente, llama la atención de la Sala que las Sentencias C-643 de 2011 y T-547 de 2011, no se ocupan del medio de control de reparación directa, sino que hacen referencia al arancel judicial y a las reglas para la provisión del cargo de Gerente de las Empresas Sociales del Estado. En lo que respecta a la Sentencia T-075 de 2014, también invocada por los demandantes como precedente jurisprudencial desatendido, resulta claro que dicho fallo versó sobre uno de los casos en los que en aplicación del principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, es posible realizar una interpretación flexible del término de caducidad. Específicamente, se analizó un asunto en el que el servicio médico al someter al paciente a un tratamiento que se prolongó en el tiempo, le brindó esperanzas de

recuperación, evento en el cual, según esta Corporación, el conteo de dicha figura jurídica, debía iniciarse desde cuando se profirió el diagnóstico definitivo, particularidades que en el caso sub examine, no son predicables.

En consecuencia, en modo alguno queda evidenciada la presunta violación del precedente constitucional, dado que no se satisfacen los presupuestos metodológicos, ni los requerimientos demostrativos y de argumentación que al efecto se exigen tal y como fuera considerado en las Sentencias T-555 de 2009[43], T-489 de 2013[44], T-575 de 2014[45] y T-153 de 2015[46].

Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala de Revisión, también coincide con el argumento expuesto, en primera instancia, por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, según el cual la investigación administrativa surtida ante la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, encuentra sustento en la función atribuida por el numeral 4 del artículo 176 de la ley 100 de 1993, a las direcciones distritales del sistema de salud[47] y que consiste en inspeccionar y vigilar la aplicación de las normas técnicas científicas, administrativas y financieras expedidas por el Ministerio de Salud, entre otras[48], la que, a su vez, se fundamenta en el artículo 334 constitucional que encomienda al Estado la intervención en la prestación de los servicios públicos y privados en aras de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Por su parte, a través de la acción de reparación directa, el interesado demanda al Estado la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado, cuando su causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma[49]. El fundamento constitucional de este medio de control lo constituye el artículo 90 superior, el cual le impone al Estado el deber responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables.

De lo expuesto, queda claro que se trata de dos actuaciones diferentes que se tramitan de manera diversa y que persiguen propósitos distintos, sin que deba surtirse, previamente, alguna de ellas, como requisito para promover, la otra.

Como corolario de las consideraciones expuestas, fluye inevitable denegar el amparo

solicitado, en consecuencia, se confirmará el fallo proferido por La Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado.

VI. DECISIÓN

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

PRIMERO.- CONFIRMAR por las razones expuestas en esta providencia, el fallo proferido, por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 10 de diciembre de 2015 que, a su vez, confirmó el dictado, el 3 de agosto de 2015 por la Sección Segunda, Subsección A de la misma corporación, en el trámite del amparo constitucional promovido por Claudia Isabel Arévalo actuando como defensora pública en favor de Jesús Alfredo Gaviria Ramírez, María Odilia Gaviria Ramírez y Jahir Antonio Gaviria Ramírez contra el Juzgado Veintidós Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

SEGUNDO.- Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En el escrito de subsanación de la demanda (folios 52y 53 del cuaderno I del expediente T-5.402.361), dirigido al Juzgado Treinta y Seis Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Tercera, en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las eventuales conductas que se le imputan a las entidades demandadas, es posible extraer los siguientes hechos:

-Serafín Gaviria Morales ingresó al Hospital de Meissen II Nivel E.S.E., con un cuadro de dolor abdominal, vómito café y ausencia de deposición de cuatro días.

Según el diagnóstico clínico, el paciente presentaba obstrucción intestinal, hernia inguinal izquierda encarcelada y hemorragia digestiva alta.

-Al señor Gaviria Morales le fue practicado un exámen de rayos X, entre otros, y desde el 3 de mayo de 2009 fue programado su egreso del hospital, sujeto a un tratamiento de laparatomía exploratoria, hernia inguinal, drenaje peritonitis y resección intestinal más ileostomía, por consulta externa.

-El 5 de mayo de 2009, la enfermera a cargo cuando entregó el turno a las 07:00 de la mañana, registró que el paciente estaba aparentemente en óptimas condiciones y se encontraba pendiente de los trámites de salida.

-Ese mismo día, siendo las 08:00 de la mañana y tras una valoración médica, se determinó que el señor Gaviria Morales debía ser intervenido quirúrgicamente, le fueron tomadas nuevas muestras clínicas y se le practicaron varios exámenes; a las 11:50 fue trasladado a la sala de cirugía pero la intervención fue realizada solo hasta las 21:10 porque no había disponibilidad de salas; a las 23:30 de la noche terminó el procedimiento quirúrgico y se consignó la observación según la cual no era posible llevarlo a cuidados intensivos por ausencia de cupos.

-El 6 de mayo de 2009, el paciente continuó en condiciones desfavorables y se agudizó su proceso de recuperación durante el transcurso del día hasta que falleció a las 21:50.

[2] Folios 89-98 del cuaderno I del expediente T-5.402.361.

[3][3] “Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

[4] Informe Secretarial (Folio 99 ibíd).

[6] Ver, Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[7] Ver, Sentencia T-694 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[8] Ibíd.

[9] Ver, Sentencia T-589 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[10] Ibíd.

[11] Ver, Sentencia T-694 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[12] Ver, Sentencia T-462 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[13] Ver, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[14] Estas consideraciones fueron expuestas en la Sentencia T-978 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[15] Ver, Sentencia T-018 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

[16] Ver, Sentencia T-112 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[17] M.P. Mauricio González Cuervo.

[18] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[19] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[20] Ver, Sentencia T-111 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos, entre otras.

[21] Ver, Sentencia T-307 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[22] Ver, Sentencia T-656 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[23] Ver, Sentencia C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[24] Ver, Sentencia C-832 de 2011, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[25] Ibid.

[26] Ver, Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C del 6 de mayo de 2015, con radicación 54001-23-31-000-1995-09295-01 (31326), C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

[27] Ver, Sentencia T-667 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[28] Ver, Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C del 21 de febrero de 2011, con radicación 52001-23-31-000-2010-00214-01(39360), C. P. Olga Melida Valle De la Hoz.

[29] El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo fue modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

[30] Decreto 01 de 1984, Código Contenciosos Administrativo, reformado por la Ley 446 de 1998, Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

[31] Corte Constitucional, C-115 de 1998 MP: Hernando Herrera Vergara. La sentencia revisó la constitucionalidad parcial del artículo 136 de Decreto 01 de 1984, subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989 por considerar, entre otros, que el establecimiento de una límite temporal para el ejercicio de la acción de reparación directa vulneraba el derecho de las víctimas de acceder a la administración de justicia y a la igualdad. La Corte declaró la constitucionalidad del aparte del artículo demandado.

[32] Corte Constitucional, C-115 de 1998 MP: Hernando Herrera Vergara; Corte Constitucional, C-418 de 1994 MP: Hernando Herrera Vergara.

[33] Ver, Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del diez (10) de marzo de dos mil once (2011). Expediente: 19001-23-31-000-1998-00451-01(20109). M.P. Hernán Andrade Rincón.

[34] Ver, Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de agosto de 2001, Expediente 13.772 (1048), mencionado en la Sentencia del 13 de

febrero de 2003, Expediente 13237 (Rad. 2555), M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

[35] *Ibíd.*

[36] Ver, Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Exp. 20836. M.P. Enrique Gil Botero.

[37] [14] Nota original de la sentencia citada: “Expediente 3393. actor: Bernardo Herrera Camargo.”

[38] [15] Nota original de la sentencia citada: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia 18 de octubre de 2000, radiación: 12.228, demandante: Gerardo Pinzón Molano.”

[39] En lo que tiene que ver con los daños de tracto sucesivo, de naturaleza inmediata y su diferenciación con la continuidad en sus efectos, perjuicios y agravación del daño, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2007, exp. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), actor: Gloria Patricia Segura Quintero, C.P. Enrique Gil Botero.

[40] Ver, Sentencia T- 292 de 2006.M.P.Manuel José Cepeda Espinosa.

[41] Ver, Sentencia T-489 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[42] *Ibíd.*

[43] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[44] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[45] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[46] M.P. Mauricio González Cuervo.

[47] El artículo 176 de la Ley 100 de 1993, en el numeral 4 establece que es función de las Direcciones seccional, distrital y municipal del Sistema de Salud “la inspección y vigilancia de la aplicación de las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras que expida

el Ministerio de Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.

El Decreto 1011 de 2002 “Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud” en el numeral 3, del artículo 5 establece que las entidades Departamentales y Distritales de Salud serán responsables del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de Atención en salud del Sistema General de Seguridad Social en salud -SOGCS- y de conformidad con el artículo 49 de la misma normativa las citadas entidades están a cargo de la inspección, vigilancia y control del Sistema Único de Habilitación.

El Decreto 2240 DE 1996 “Por el cual se dictan normas en lo referente a las condiciones sanitarias que deben cumplir las instituciones prestadoras de servicios de salud”, señala que la Dirección Seccional, Distrital o Local de Salud competente, según el artículo 54, procederá a calificar la falta y a imponer la sanción correspondiente de acuerdo con la calificación dada.

[49] Artículo 140 de la Ley 1437 de 2011.