

Sentencia T-655/10

ACCION DE TUTELA PARA OBTENER PRUEBAS-Caso de solicitud de historia clínica en que se cobra \$12.500 por cada copia auténtica

Debe la Corte precisar, que la acción de tutela es procedente, cuando se interpone con el fin de solicitar la práctica de una prueba que puede resultar útil, pertinente, procedente e idónea, y que la entidad que custodia los documentos solicitados se niega a entregarlos, argumentando que para la expedición de las copias requeridas se hace necesario sufragar un costo que en sentir de la solicitante resulta exorbitante, en acatamiento de lo preceptuado en el Decreto 0344 de 2009, emanado de la Asamblea Departamental de Cundinamarca y que obliga al pago de doce mil quinientos pesos (\$12.500) por cada copia. Esta situación como se verá más adelante puede afectar el mínimo vital de los sujetos pasivos obligados a contribuir con dicha erogación. Así mismo, la acción de tutela es procedente para recaudar una prueba, cuando el juez de conocimiento la decreta pero ante la negativa de la entrega por parte de la entidad que la custodia, no realiza los procedimientos oficiosos para los cuales está facultado, en aras de materializar el debido proceso y dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de administrar pronta y cumplida justicia.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO/GRATUIDAD DE LA JUSTICIA-Caso en que la demandante está en imposibilidad de pagar el precio de las fotocopias de su historia clínica

Se puede precisar que la puesta en marcha del aparato judicial con el fin de reclamar un derecho, obliga a las partes procesales a asumir algunos costos económicos con el fin de colaborar al buen curso del proceso judicial; sin embargo, resulta necesario aclarar que las erogaciones pecuniarias que las partes tienen la obligación de sufragar, deben estar acordes con los principios de racionalidad, de proporcionalidad, de equidad y de justicia; sin que en ningún caso se pueda llegar al absurdo de desconocer el derecho a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, amparándose en la difícil situación económica de una de las partes.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN RESPETARSE AL MOMENTO DE IMPONER TRIBUTOS

En lo atinente al caso de la presente tutela, la Asamblea Departamental de Cundinamarca de acuerdo a lo estipulado en el artículo 300-4 de la Constitución, tiene como función decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales; bajo esta premisa fue promulgado el Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, lo cual agota el requisito de legalidad de los impuestos; sin embargo, es necesario recordar que la imposición de los mismos debe realizarse acatando los parámetros establecidos en la Constitución tal y como lo exige un Estado Social de Derecho, donde los órganos de representación, así estén investidos de facultades expresas para fijar impuestos, los mismos, se han de tazar respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional; especialmente en lo que se refiere al principio de igualdad (art. 13 C.P.), el respeto a los primados de equidad, eficiencia y progresividad y no afectación del mínimo vital en los cuales se ha de fundar el sistema tributario (art. 363 C.P.). En lo que respecta al principio de equidad en el sistema tributario, la Corte ha señalado que antes de la creación de un tributo, la entidad encargada de expedir la ley u ordenanza que lo contiene, debe realizar una evaluación de la capacidad de pago que tienen los ciudadanos frente a los bienes o servicios objeto del gravamen; de tal forma que se pueda exonerar del deber tributario a quienes por su condición económica puedan verse avocados a soportar una carga insoportable y desproporcionada como consecuencia de la obligación legal. Sin embargo, el alcance del principio de equidad no se agota en establecer las diferencias económicas que existen entre los distintos sujetos pasivos del tributo. También es necesario atender otros postulados constitucionales que tienen su origen en el concepto de Estado Social de Derecho. Como complemento de lo anterior, esta Corporación ha incorporado a su jurisprudencia los conceptos de equidad horizontal y equidad vertical, con el fin de fijar la capacidad de pago de los ciudadanos frente a la carga tributaria impuesta. De tal manera que en virtud de la primera, las personas que tienen igual capacidad de pago contribuyen de manera similar; mientras que con la segunda se ha establecido que las personas con mayor capacidad económica deben contribuir más. De otra parte en lo que hace referencia al principio de igualdad (art. 13 C.P.), los órganos de representación popular también están obligados a respetarlo al momento de crear nuevas cargas tributarias; lo cual lleva implícita la obligación de que se tomen en cuenta las diferencias económicas del conglomerado pasivo de la obligación, ello con el fin de no profundizar las desigualdades existentes. Lo anterior lleva inexorablemente a concluir que una persona o un núcleo familiar que sólo devenga un salario mínimo y que no tiene bienes que produzcan rentas, tiene los ingresos limitados para

acceder a los bienes básicos e indispensables para llevar una vida digna; por tanto, si se le impone una carga tributaria que duplique en varias veces sus ingresos mensuales; se le estaría desconociendo los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia; por ende se estaría agudizando su situación de pobreza.

PROCESO DE REPARACION DIRECTA-Caso en que a la demandante no le han sido entregadas las copias de su historia clínica para allegarlas al proceso por cuanto valor asciende a \$2.687.500

El argumento de no expedir las copias hasta tanto no se cancelen los valores estipulados en el Decreto 0344 de 2009, impidiendo de paso que las mismas se alleguen al proceso contencioso administrativo, no es de recibo por esta Corporación; toda vez que si bien el nacimiento a la vida jurídica del decreto en mención, cumple con el requisito de legalidad por provenir de la autoridad competente; el mismo, aplicado a este caso concreto deja entrever que vulnera flagrantemente principios constitucionales que han sido ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte en materia de imposición tributaria, tales como el principio de equidad, progresividad, igualdad y mínimo vital. Lo anterior conlleva necesariamente a que en este caso concreto, se inaplique el contenido del Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, emanado de la Gobernación de Cundinamarca, en lo que atañe al valor consolidado que se le asigna a las copias que deben expedir las instituciones obligadas a recaudar el tributo. Ello atendiendo a las especiales condiciones económicas en que se encuentra la accionante, a la magnitud de los derechos y principios constitucionales vulnerados y a la relevancia que tiene para la accionante la resolución del caso puesto a consideración de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Con base en los anteriores argumentos la Sala encuentra que, en este caso, la aplicación formal del Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, implicaría la vulneración de principios constitucionales relativos al carácter de nuestro Estado Social de Derecho, tales como el de solidaridad, igualdad real y justicia material y atentaría contra derechos fundamentales como el mínimo vital; por lo que para los precisos efectos de este caso se exceptuará su aplicación reducida en desarrollo del principio de supremacía constitucional y su principio derivado de interpretación conforme a la Carta Política. Se aclara, además, que lo expuesto en este caso, no involucra en manera alguna un dictamen de control abstracto de constitucionalidad del Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, sino simplemente de su inaplicación literal, motivada en las estrictas circunstancias del caso que nos ocupa. De esta manera la Corte ordenará al Hospital

Universitario la Samaritana que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, allegue, si no lo ha hecho, la totalidad de documentos solicitados por la demandante los cuales a su vez han sido reclamados por el Juzgado Treinta y Siete (37) Administrativo en dos ocasiones. Para la expedición de dichas copias autenticadas la accionante sólo deberá pagar el costo máximo de \$100 pesos por folio; para ello el Hospital Universitario la Samaritana inaplicará el Decreto 0344 de 2009 o en su defecto anulará las estampillas requeridas. De antemano se previene al hospital demandado, de que el incumplimiento de la presente providencia constituye desacato y por tanto, dará lugar a las sanciones estipuladas en el artículo 27 del decreto 2591 de 1991. En caso de que la entidad demandada persista en la renuencia de entregar los documentos autenticados que se le solicitan, cabe recordar al Juez Administrativo que conoce del proceso de reparación directa, que según el artículo 254 del Código Contencioso Administrativo, las copias documentales obtenidas mediante inspección judicial tienen el mismo valor probatorio del original:

Referencia: expediente T-2669510

Acción de tutela instaurada por Nidia Fernanda Galvis Ríos contra el Hospital Universitario La Samaritana.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C, treinta (30) de agosto de dos mil diez (2010)

La Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, NILSON PINILLA PINILLA y JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contenidas especialmente en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por: el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá, en primera instancia y el Tribunal Superior de Bogotá -Sala Civil-, en segunda instancia. El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio de auto proferido por la Sala de Selección número seis, el 11 de junio de 2010.

I. ANTECEDENTES

La señora Nidia Fernanda Galvis Ríos interpuso acción de tutela contra el Hospital Universitario la Samaritana, por considerar vulnerados sus derechos a la igualdad, a la dignidad humana, al acceso a la información, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. De igual manera, solicitó como medida provisional, que se ordenara a la entidad demandada el envío de las copias auténticas o autenticadas de su historia clínica, con destino al proceso de reparación directa que se adelanta en el Juzgado Treinta y Siete (37) Administrativo del Circuito de Bogotá. Para fundamentar su demanda relaciona los siguientes

1. Hechos.

a. Manifiesta que inició junto con otros demandantes, Acción de Reparación Directa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por los hechos ocurridos durante el tratamiento recibido en la Clínica CEDIMED, con sede en el municipio de Facatativá, y en el Hospital Universitario la Samaritana de Bogotá, donde fue atendida en razón a su estado de embarazo. Afirmar que por una presunta negligencia médica, perdió al nasciturus y además, le fueron extraídos los ovarios y el útero, dejándola sin futuro obstétrico alguno.

a. Aduce que por reparto, correspondió el conocimiento de dicho proceso al Juzgado Treinta y Siete (37) Administrativo del Circuito de Bogotá.

a. Dicho Juzgado Administrativo mediante auto que decreta pruebas, proferido el día veintiséis de enero de 2010, solicitó al Hospital Universitario la Samaritana que remitiera, con destino al proceso, copias auténticas de la historia clínica completa de la accionante, así como los protocolos de atención a las mujeres embarazadas que se siguen en dicho hospital. De igual manera, instó el envío de copia auténtica del estudio patológico realizado a las

trompas de falopio, al feto y la placenta de la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos.

a. El día 11 de febrero, el hospital demandado, mediante comunicación firmada por su asesora jurídica, manifestó que para poder realizar la entrega de las copias autenticadas de la historia clínica de la demandante (163 folios) y del protocolo de mujer embarazada (52 folios), es necesario dar cumplimiento a lo preceptuado en el Decreto núm. 0344 del 30 de diciembre de 2009, emanado de la Gobernación de Cundinamarca, “por el cual se reajustan los valores de algunos tributos departamentales y se dictan otras disposiciones.

a. Preciso que el día 12 de febrero de 2010, un funcionario de la Tesorería de la Gobernación le señaló que dicho decreto ordena que por cada copia autenticada que se expida se debe cancelar la suma de (\$12.500) DOCE MIL QUINIENTOS PESOS; es decir que la demandante debe cancelar por las 215 copias que requiere, una suma de (\$ 2.687.500) DOS MILLONES, SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL, QUINIENTOS PESOS.

a. Manifiesta que habida cuenta de su situación económica, la suma cobrada por la expedición de las copias solicitadas se torna en un obstáculo al acceso a la administración de justicia, ya que la historia clínica es un elemento probatorio fundamental dentro del proceso de reparación directa.

a. Argumenta que la negativa del hospital de entregar los documentos solicitados, dilata injustificadamente el curso del proceso contencioso administrativo; ignorando que la historia clínica pertenece a su titular y que la entidad prestadora de servicios de salud sólo tiene su custodia.

a. Por último, considera que el valor de las copias no debe exceder del valor comercial de las mismas, que a lo sumo alcanzan un costo de cien pesos (\$ 100), cifra muy inferior a los doce mil quinientos pesos (\$ 12.500) que le están cobrando. Adicionalmente, manifiesta que

acude a la acción de tutela por cuanto considera que es el único mecanismo idóneo que puede obligar a la expedición de los documentos solicitados.

2. Respuesta de las entidades demandadas.

La entidad demandada adujo que al ser ella una Empresa Social del Estado, con categoría especial de entidad pública descentralizada del orden departamental¹, debe dar estricto cumplimiento a las preceptivas² emanadas de la Gobernación de Cundinamarca.

Igualmente, manifiesta que el cobro y recaudo de los tributos departamentales, incluidos los que se generan con la expedición de copias y autenticaciones, no emanan del hospital, “sino que provienen directamente de la Gobernación”, ya que como puede apreciarse la liquidación y el pago de los mismos se realiza ante las oficinas de la secretaría de hacienda departamental.

Así mismo, arguye que el hospital no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la peticionaria, toda vez que no puede evidenciarse que se le esté negando el acceso a la información solicitada; por el contrario, en aras de propender por el buen desarrollo de las actuaciones administrativas, se le solicitó dar cumplimiento a la normatividad departamental³.

Precisa que aunque las copias tienen como finalidad servir de prueba dentro de un proceso judicial, es necesario dar aplicación a lo reglado en los artículos 17 y siguientes del Código Contencioso Administrativo; “que aclara que se pueden solicitar copias de los documentos que reposan en las Entidades Públicas, pero que se está en la obligación de cancelar el valor de estas copias.”

Por último, considera la entidad demandada que el valor de las copias solicitadas se encuentra tasado por medio de un decreto departamental (0344 del 30 de diciembre de 2009) y que por este hecho es necesario vincular a la Gobernación para que se pronuncie sobre los hechos de la presente tutela, ya que esta entidad, es quien en últimas, podría absolver a la peticionaria del pago de dicha obligación.

Por todo lo anterior, solicita la entidad demandada que se declare absuelta de todas las pretensiones reclamadas por la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos.

Vinculación oficiosa de la Gobernación de Cundinamarca.

El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá resolvió mediante auto del 4 de marzo de 20104, vincular oficiosamente a la Gobernación de Cundinamarca. Para tal efecto, realizó el respectivo traslado y le concedió un término perentorio de dos días para que se pronunciara frente a los hechos que dieron origen a la presente acción de tutela.

En cumplimiento del mencionado auto, la entidad vinculada se pronunció en los siguientes términos:

“la Secretaria de Salud de Cundinamarca de conformidad con las competencias fijadas por la Constitución y la ley, no es una institución prestadora de Servicios de Salud, por ende dentro del ámbito de sus competencias, no esta (sic) el prestar servicios de salud a través de contratos con la Entidades Públicas o Privadas cuyo objeto es la prestación de los servicios no incluidos en el P.O.S.-S. (...).”

De igual manera, aseveró que “En la base de datos de la Dirección de aseguramiento no se encontró registro de solicitud de Prestación de Servicios en salud negados y/o rechazados para la usuaria NIDIA FERNANDA GALVIS”.

En lo que respecta a la expedición de las copias de la historia clínica, adujo lo siguiente:

“la puede solicitar la usuaria o directamente el Juez Civil Municipal de Bogotá al Hospital Universitario la Samaritana. Teniendo en cuenta que la usuaria NIDIA FERNANDA GALVIS RIOS se encuentra afiliada a la EPS-S SALUCOOP los costos generados por las copias y las autenticaciones de la historia clínica y demás documentos que se requieran para dicha investigación los debe autorizar LA EPS-S SALUCOOP o en su defecto el Hospital universitario la samaritana (...).”

Por todo lo anterior, solicitó al juez de tutela que se desvinculara de pleno derecho a la Gobernación de Cundinamarca de la presente acción, argumentando la falta de legitimidad

en la causa por pasiva; además considera que dicha Gobernación –Secretaría de Salud-, no ha negado ni rechazado servicio de salud alguno a la demandante.

3. Pruebas.

Del material probatorio allegado al expediente la Sala destaca los siguientes documentos:

- * Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos (folio 1).

- * Copia del auto admisorio de la demanda contenciosa administrativa de reparación directa, proferido por el Juzgado 37 Administrativo del Circuito de Bogotá (folio 2). Así mismo, se anexa copia del auto que decreta pruebas proferido por este mismo despacho judicial, en el cual se solicita al Hospital Universitario la Samaritana, el envío de las copias de la historia clínica de la demandante y demás documentos referenciados en la demanda de reparación directa (folio 3).

- * Copia de la respuesta del Hospital demandado al auto que decretó pruebas, que data del 11 de febrero de 2010, con destino al Juzgado 37 Administrativo del Circuito de Bogotá (folio 8).

- * Copia simple del Decreto 0344 de 2009, por el cual se reajustan los valores de algunos tributos departamentales y se dictan otras disposiciones (folios 10 a 19).

- * Copia del análisis de estampillas departamentales realizado por la Tesorería Departamental, aplicable al año 2008, donde se exponen los parámetros que se siguen en la cancelación de estos tributos, especialmente en el aparte de consolidados (folios 20 a 27).

* Certificado laboral donde se indica el tipo de contrato, el salario y la actividad del señor Juan Gabriel Ladino Bañol, esposo de la demandante (folio 28).

* Declaración extrajuicio de dependencia económica de la demandante con respecto a su esposo (folio 29).

* Copia del registro civil de matrimonio de la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos con el señor Juan Gabriel Ladino Bañol (folio 30).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera Instancia.

El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá, mediante proveído del 15 de marzo de 2010, luego de considerar que no era necesario decretar la medida provisional solicitada por la accionante, por cuanto no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable, requisito indispensable según el Decreto 2591 de 1991; resolvió negar la acción de tutela deprecada bajo los siguientes argumentos:

1. Adujo que “la presente acción constitucional no es el mecanismo idóneo para eximir a la accionante de pagar las expensas ocasionadas dentro del proceso administrativo de reparación directa que inició”. Ello, por cuanto todo proceso conlleva al pago de costas procesales que deben ser asumidas por la parte que pretende hacer valer una determinada prueba, so pena de que su incumplimiento convierta en ineficaz la acción judicial incoada.

1. Lo anterior lleva a concluir que a la accionante no se le han vulnerado los derechos a la información y al acceso a la administración de justicia, toda vez que la prueba requerida en

el proceso de reparación directa debe ser aportada por quien pretende hacerla valer y para ello se hace necesario el pago de las expensas necesarias.

1. Por último, aduce que frente al derecho a la igualdad tampoco existe vulneración, por cuanto, no está demostrado que la accionante se encuentre en estado de desigualdad ante otro caso similar, en el cual se hayan expedido la pretendidas copias sin pagar suma de dinero alguna.

Impugnación.

Inconforme con el fallo de instancia, la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos lo impugnó; al respecto esgrimió lo siguiente:

* Si bien es cierto que la entrega de las copias no ha sido negada directamente, sí se está obstaculizando el derecho al acceso a la justicia, toda vez que se está restando importancia a la potestad que tiene el demandante de aportar las pruebas que se pretenden hacer valer dentro de un proceso judicial; de esta manera, al someter el recaudo de una prueba a condiciones extraordinarias, se convierte en una forma vedada, oculta y soslayada de negar el acceso a la administración de justicia.

* De igual manera, sostiene que la costumbre mercantil enseña que el valor de una fotocopia alcanza un precio máximo de cien pesos (\$ 100), cifra que se enmarca dentro de lo razonable. No es de recibo entonces, el argumento del juez de instancia, en cuanto que hay que pagar las expensas necesarias para la consecución de la prueba, sólo porque así lo determina el Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, sin importar que el precio sea exorbitante y sin atender las características económicas en que se encuentra la demandante; lo que de paso se convierte en una violación al derecho a la igualdad.

* Por último, argumenta que cuando a una persona de escasos recursos se le impide acceder a pruebas esenciales que le permitirán alcanzar la justicia y eventualmente la reparación del presunto perjuicio sufrido, se le somete a la más flagrante burla, lo que va en contravía de los postulados que erigieron el Estado Social de Derecho, vulnerando de contera derechos fundamentales y pisoteando lo más caro de la persona, cual es su dignidad humana.

Segunda Instancia.

El Tribunal Superior de Distrito Judicial –Sala Civil- de Bogotá, mediante providencia del 21 de abril de 2010, confirmó el fallo del a quo en su integridad; para ello argumentó lo siguiente:

* La controversia planteada frente al asunto de las copias que deben ser allegadas al proceso de reparación directa, debieron ser puestas a consideración del juez que conoce del proceso contencioso administrativo y no ante el juez de tutela.

* No se observa en el expediente una situación excepcional, como fuerza mayor o caso fortuito, que hubiese colocado a la peticionaria en estado de indefensión o de absoluta imposibilidad para hacer uso del medio judicial ordinario.

* La acción de tutela es un mecanismo subsidiario y no puede utilizarse para controvertir asuntos propios de la jurisdicción contenciosa.

* La acción de tutela sólo procede como mecanismo transitorio cuando se está frente a un perjuicio irremediable, el cual no se encuentra demostrado en el plenario.

Actuaciones de la Sala de Revisión.

El Magistrado sustanciador mediante auto del día 12 de agosto de 2010, decidió vincular al juzgado administrativo que adelanta el proceso de reparación directa incoado por la

accionante de la presente tutela; al respecto decidió lo siguiente:

“ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que ponga en conocimiento del Señor Juez Treinta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá, el contenido del expediente de tutela T-2669510, para que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente Auto, dicha entidad judicial se pronuncie acerca de los hechos planteados en la tutela y específicamente en lo que respecta a las gestiones adelantadas para conseguir las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante dentro del proceso 2009-00020-00 que cursa en ese despacho.”

En oficio recibido en la Secretaría de esta Corporación el día 24 de agosto del año en curso, el Juzgado Treinta y Siete Administrativo manifestó que mediante autos de fecha 1 de junio y 17 de agosto de 2010, se solicitó y requirió al Hospital Universitario la Samaritana para “que remita con destino a este proceso copia auténtica y completa de los Protocolos de Atención a Mujeres Embarazadas del hospital; además, remita copia auténtica del estudio patológico de las trompas de Falopio, Feto y Placenta de la señora NIDIA FERNANDA GALVIS RÍOS Y EL BEBE QUE ESTUVO POR NACER...”

“... Es de aclarar que si bien se informó a este despacho que el actor debía cancelar la suma de \$ 1.268.500, por concepto de las copias solicitadas, esto de acuerdo con el decreto 0344 de fecha 30 de diciembre de 2009, ‘Por el cual se reajustan los valores de algunos tributos departamentales y se dictan otras disposiciones’, es de tener en cuenta que dicho decreto no puede contradecir lo dispuesto en una ley como lo es el Código Contencioso administrativo, el cual en su artículo 24 dispone: ‘La expedición de las copias dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique. El pago se hará a la Tesorería de la entidad o en estampillas que anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición. En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción’ que para el caso no puede ser mayor de \$100, por folio”.

“En consecuencia el Hospital la Samaritana deberá expedir las copias autenticadas solicitadas en el término de cinco (5) días a partir del recibo de la presente comunicación, cobrando como único costo de las copias el estipulado en el artículo 24 del C.C.A, a costa de la parte actora. So pena de las sanciones legales.”

Las anteriores reproducciones comprenden la parte sustancial de las actuaciones que ha

realizado el juez de conocimiento, con el fin de allegar al proceso de reparación directa los documentos solicitados por la demandante.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá, en primera instancia y por el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil- en segunda, de acuerdo con los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Quinta de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno y el auto de la Sala de Selección número seis del 11 de junio de 2010.

1. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

La señora Nidia Fernanda Galvis Ríos inició un proceso contencioso administrativo con el fin de lograr la reparación directa por los daños presuntamente causados por la clínica CEDIMED LTDA de Facatativá y el Hospital Universitario la Samaritana de Bogotá. Los presuntos daños consistieron en la pérdida del nasciturus y en la extracción de su sistema reproductivo.

Como respuesta a dicho auto, el día 11 de febrero de 2010, el Hospital Universitario la Samaritana comunicó a la secretaría del juzgado que para proceder a la entrega de las copias solicitadas se debe dar cumplimiento a lo preceptuado en el Decreto 0344 de 2009, emanado de la Gobernación de Cundinamarca, el cual grava con un valor de \$ 12.500 cada copia auténtica que se genere en la expedición o entrega de documentos. Advierte, que el pago debe realizarse en las oficinas de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Cundinamarca.

Consideró el juez de instancia que era necesario vincular a la Gobernación de Cundinamarca al trámite de la presente tutela, la cual se pronunció a través de la Secretaría de Salud Departamental argumentando que el pago de las copias solicitadas debería ser autorizado por la EPS SALUDCOOP, ya que la demandante se encuentra vinculada a dicha entidad

promotora de salud, o en su defecto, deberían ser pagadas por el Hospital Universitario la Samaritana.

Ante estos hechos, considera la accionante que se le están vulnerando derechos fundamentales como el acceso a la información y el acceso a la justicia, toda vez que por su situación económica, no puede asumir el pago de las copias requeridas, toda vez que su historia clínica comprende 163 folios y el protocolo de mujer embarazada del hospital demandado está compuesto por 52 páginas más, de manera que el valor de las copias auténticas de los 215 folios asciende a la exorbitante suma de \$2.687.500.

De acuerdo con la situación fáctica planteada, corresponde a la Sala determinar si el Hospital Universitario la Samaritana, la Gobernación de Cundinamarca y el Juzgado Treinta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá, vulneraron los derechos fundamentales al acceso a la información, al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a la igualdad de la accionante, debido a que la entidad de salud demandada se niega a allegar las copias solicitadas con destino al proceso contencioso administrativo y la Gobernación de Cundinamarca no autoriza su expedición, hasta tanto no se cancelen los valores que exige el Decreto 0344 de 2009.

Para efectos de resolver el anterior problema jurídico, la Sala analizará: (i) la procedencia de la acción de tutela con el fin de obtener el recaudo de pruebas, ii) el derecho al acceso a la administración de justicia, debido proceso y la gratuidad de la justicia ; iii) principios constitucionales que deben respetarse al momento de imponer tributos; (iv) finalmente se resolverá el caso concreto.

1. Procedencia de la acción de tutela con el fin de obtener el recaudo de pruebas.

En principio, la Constitución consagra un derecho general a que la información que reposa en centrales de datos o en entidades obligadas a mantener el archivo que se ha venido recopilando acerca de una persona – incluidos los procedimientos médicos y clínicos– puedan ser exigibles en cualquier momento y sin ninguna formalidad ante las autoridades o particulares que los detentan. Sin embargo, la ley establece algunos casos en que las entidades públicas o privadas, pueden oponer reserva al momento de resolver una solicitud

referente a la entrega de información solicitada por el titular de la misma.

Sin embargo, no se puede negar el conocimiento de los datos recopilados acerca de determinada persona, cuando la información requerida es necesaria para la realización de un derecho de rango constitucional o la negativa de su entrega imposibilita la materialización del mismo. Ha considerado esta Corporación que en este evento surge para el peticionario el derecho fundamental a recibir una “información vital”, que se fundamenta en los artículos 1º, 2º y 49 de la Constitución Política.

Es así como en un Estado Social de Derecho, que se fundamenta en el respeto de la dignidad humana (C.P. art. 1), la misma resulta desconocida cuando se priva a una persona de la información que sobre sí misma han recogido las entidades públicas de salud y la cual resulta necesaria para permitirle llevar una vida autónoma, libre de duda frente a los procedimientos médicos y quirúrgicos que se le han practicado y que la han sumergido en un estado de impotencia que genera el desconocimiento de hechos relevantes para su proyecto de vida, su armonía afectiva y su salud mental.

Al respecto, la Corte en la sentencia T-443 de 1994, donde se resolvió una solicitud de tutela en la cual la accionante requería a la Clínica de Maternidad “Rafael Núñez” de Cartagena, que le entregara su historia clínica y todos los archivos y documentos que hubieran recopilado durante el tiempo en que atendió su parto y posteriores complicaciones, con el fin de esclarecer lo que había ocurrido con el fruto de su embarazo, argumentó lo siguiente:

“La omisión de la entidad de salud vulneró el derecho fundamental a la información mínima vital de la peticionaria. La negativa a entregar la información necesaria para tener certeza, copia de los libros de anotaciones y registros, etc -, compromete grave y directamente los derechos de la peticionaria a la integridad mental, al libre desarrollo de la personalidad y a la seguridad personal, al condenarla a vivir en la duda permanente, lo que afecta su esfera afectiva, sus proyectos vitales y su salud física y mental.”

De igual manera, no se puede concebir bajo la óptica constitucional que la información sobre la historia clínica requerida por su titular, sea negada con argumentos que atenten contra la materialización de uno de los fines esenciales del Estado, tal como es el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2º C.P.). Tal es el caso de la presente tutela, donde los documentos requeridos son necesarios

para que se administre pronta y cumplida justicia, toda vez que los mismos están destinados a ser incorporados como material probatorio en un proceso de reparación directa que se adelanta en contra de la entidad de salud, quien además tiene la custodia de los mismos; lo que vulnera de paso el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) y el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

“Consustancial al derecho de información mínima vital es el deber de mantener un archivo de la información que permita a los pacientes acceder todas las circunstancias relacionadas con la intervención médica, ya que su conocimiento es condición necesaria para la efectividad de otros derechos fundamentales.”

Así mismo, la negativa de una entidad prestadora de servicios de salud a entregar la información que ha recopilado sobre los procedimientos médicos practicados a sus pacientes, puede llegar a vulnerar el derecho mismo a la salud (art. 49 C.P.) y de contera violentar el derecho al habeas data (art.15 C.P.).

Al respecto la tutela en comento, preceptuó lo siguiente:

“Podría pensarse que la omisión consistente en no entregar una determinada documentación relacionada con la prestación del servicio de salud, vulnera el derecho de toda persona a conocer la información recogida sobre ella en los archivos o bancos de datos de las entidades públicas y privadas (CP art. 15).”

Pero además de los derechos fundamentales citados, la negativa de una entidad de salud de ordenar la expedición de la copia de la historia clínica a su titular y la cual es solicitada con el fin de ser allegada como prueba en un proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa, puede afectar otros derechos de rango constitucional, tales como el debido proceso (C.P. art.29) y el acceso a la administración de justicia (C.P. art. 229). Esto por cuanto el derecho a recibir una pronta resolución de las pretensiones sometidas al conocimiento de un juez, no se agota con el sólo accionar del aparato jurisdiccional del Estado sino que es necesario que el sentenciador agote todas sus facultades oficiosas o a que se han realizado a petición de parte, con el fin de establecer si efectivamente le asiste al demandante el reconocimiento de los derechos invocados.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

“En el entendido de que el acceso a la administración de justicia no se agota en el simple hecho de acudir y poner en movimiento el aparato jurisdiccional en pro del reconocimiento y/o defensa de los derechos, sino que abarca toda la actuación procesal en la que se debe garantizar el debido proceso, avanzando incluso hasta llegar a la sentencia y su ejecución.”⁵

Dentro de la garantía del debido proceso se debe prodigar especial cuidado al recaudo, apreciación y valoración de la prueba, ya que el acervo probatorio es el que permite al juez acercarse a la verdad de los hechos materia del proceso y es con base en éste que debe argumentar su fallo. La Corte en la sentencia C-537 de 2006 haciendo relación al debido proceso y dentro de este desplegando especial énfasis en la etapa probatoria preceptuó lo siguiente:

“El artículo 29 constitucional consagra el derecho fundamental a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en contra del procesado. Se trata de una de las dimensiones más importantes del derecho de defensa, en el sentido de poder utilizar los medios de prueba legítimos, idóneos y pertinentes y a controvertir la evidencia presentada por los otros sujetos procesales. En tal sentido, la Corte ha considerado que (i) el juez sólo puede condenar con base en pruebas debidamente controvertidas que lo llevan a la certeza de la responsabilidad del procesado⁶; (ii) se trata de una garantía⁷ que debe ser respetada en cualquier variedad de proceso judicial o administrativo; (iii) para la validez y valoración de las pruebas deberá garantizarse a la contraparte el escenario para controvertirlas dentro del proceso en el que se pretenda hacerlas valer⁸; (iv) el funcionario judicial vulnera el derecho de defensa y desconoce el principio de investigación integral, en aquellos casos en los cuales deja de solicitar, o practicar sin una justificación objetiva y razonable, aquellas pruebas que resultan fundamentales para demostrar las pretensiones de la defensa⁹; (v) en virtud del derecho de contradicción, el procesado tiene derecho a oponer pruebas a aquellas presentadas en su contra, vulnerándose esta garantía cuando “se impide o niega la práctica de pruebas pertinentes, conducentes y oportunas en el proceso”¹⁰.

En consecuencia, la negativa a la práctica de una prueba, según lo establecido en el Código de Procedimiento Civil (arts. 178 y 250), sólo puede obedecer a la circunstancia de que ellas no conduzcan a establecer la verdad sobre los hechos materia del proceso, que estén legalmente prohibidas o sean ineficaces, que versen sobre hechos notoriamente

impertinentes o que se las considere manifiestamente superfluas. Es decir, que el hecho de que la persona no tenga los recursos económicos para allegar una prueba conducente, pertinente y eficaz, no puede servir como sustento legal para la inacción del juez en su recaudo, así como tampoco puede servir de excusa para que la entidad que la custodia no la allegue al proceso; máxime cuando el esclarecimiento de los hechos que son materia del caso y las resultas del proceso, puede beneficiar de igual manera a la entidad de salud que se niega a entregar las copias requeridas, por ser dicho centro de salud el demandado dentro del contencioso administrativo.

Por todo lo anterior, debe la Corte precisar, que la acción de tutela es procedente, cuando se interpone con el fin de solicitar la práctica de una prueba que puede resultar útil, pertinente, procedente e idónea, y que la entidad que custodia los documentos solicitados se niega a entregarlos, argumentando que para la expedición de las copias requeridas se hace necesario sufragar un costo que en sentir de la solicitante resulta exorbitante, en acatamiento de lo preceptuado en el Decreto 0344 de 2009, emanado de la Asamblea Departamental de Cundinamarca y que obliga al pago de doce mil quinientos pesos (\$12.500) por cada copia. Esta situación como se verá más adelante puede afectar el mínimo vital de los sujetos pasivos obligados a contribuir con dicha erogación.

1. El derecho al acceso a la administración de justicia, debido proceso, gratuidad de la justicia.

El derecho al acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), así como el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.), fueron introducidos por el constituyente con el fin de dar respuesta a la necesidad inherente que demanda la ciudadanía, de dotar al Estado y a los particulares de una herramienta idónea para resolver los conflictos que se susciten entre éste y aquellos o entre los mismos ciudadanos. Por ser la administración de justicia una institución que garantiza la convivencia armónica y pacífica de la sociedad, se le ha dotado de una protección especial de rango constitucional. Es así como en la sentencia T-476 de 1998, se consagró lo siguiente:

“Así, el acceso a la administración de justicia se erige en nuestro ordenamiento superior como un derecho fundamental de los individuos, que como tal prevalece y goza de

protección especial por parte del Estado.”

Sin embargo, el ejercicio de este derecho no se agota con la simple interposición de la demanda y con la aceptación de la misma por parte del juez competente, sino que requiere además, un despliegue de un conjunto de actividades por parte de los intervinientes y del juez, con el fin de establecer la veracidad de las pretensiones o en su defecto desvirtuar las mismas. Al respecto la sentencia en mención¹¹ consagró:

“Ahora bien, la realización de dicho derecho no se agota en la posibilidad real que debe tener cualquier persona de presentar sus solicitudes o de plantear sus pretensiones ante las respectivas instancias judiciales, ese es apenas uno de los componentes de dicho derecho; el efectivo acceso a la administración de justicia, como lo ha precisado esta Corporación, se logra (...) cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y realización de los derechos amenazados o vulnerados.”

De esta manera, cuando quiera que en el proceso judicial se rompa con el equilibrio de las partes, se dejen de practicar pruebas que resulten relevantes para el esclarecimiento de los hechos, se pretermitan las etapas procesales o se falle por fuera de la Constitución o la ley, se vulnera de manera flagrante el derecho al acceso a la administración de justicia y al debido proceso consagrados como derechos fundamentales en el estatuto superior.

Por ello en el caso subexamine donde se solicita la protección tutelar, por cuanto en el curso de un proceso contencioso administrativo se dictó un auto de decreto de pruebas, pero la entidad requerida se niega a entregar las copias solicitadas y por dicha negativa el proceso se ha dilatado considerablemente; es apenas claro que tanto la falta de actividad suficiente por parte del juez, como la renuencia de la entidad demandada de allegar los documentos requeridos están vulnerando el derecho al acceso a la administración de justicia y de paso el debido proceso de la accionante. Toda vez que no basta con que el juez avoque el conocimiento de la solicitud y que decrete los autos pertinentes; sino que se hace necesario el despliegue de la actividad procesal con miras a garantizar la materialización de los derechos invocados y de paso declarar la verdad sobre los hechos objeto de la litis. Al respecto esta Corporación en la sentencia C-713 de 2008, puntualizó:

“El derecho constitucional de acceso a la administración de justicia, ha sido calificado por la Corte como un derecho medular, es decir como la garantía real y efectiva que el Estado le ofrece al individuo, de poder acudir, para resolver las controversias que surjan con otros individuos u organizaciones y con el mismo Estado, ante un juez, “...con miras a obtener una resolución motivada, ajustada a derecho, y dictada de conformidad con el procedimiento y las garantías constitucionales previstas en la Constitución y en la ley.” En esa perspectiva, para que el acceso a la administración de justicia sea efectivo, no basta con que el juez le de trámite a la solicitud, es necesario que éste proceda a la resolución de las peticiones, previo el análisis y la ponderación de las pruebas y los argumentos que se alleguen al respectivo proceso, o que él recopile, lo cual le permitirá arribar a una decisión razonada y razonable, ajustada en todo a las disposiciones de la Constitución y la ley.”

Quiere decir lo anterior que la filosofía que informa el derecho al acceso de la administración de justicia dentro de un Estado Social de Derecho, debe propender por buscar una efectiva y real protección al petitum de los ciudadanos, de igual manera, se hace necesario establecer las obligaciones y deberes que le asisten a la administración pública y a los asociados; ya que de dicha delimitación depende la convivencia social y pacífica, así como el sostenimiento de la integridad de un orden político, económico y social justo.

Con el fin de alcanzar tan nobles objetivos se hace necesario que el aparato jurisdiccional en cabeza de sus jueces tome un papel protagónico en la resolución de los casos sometidos a su conocimiento. De esta manera quedó sustentado en la sentencia de constitucionalidad referida (C-713 de 2008):

“Así, en lo que atañe a la administración de justicia, cada vez se reclama con mayor ahínco una justicia seria, eficiente y eficaz en la que el juez abandone su papel estático, como simple observador y mediador dentro del tráfico jurídico, y se convierta en un partícipe más de las relaciones diarias de forma tal que sus fallos no sólo sean debidamente sustentados desde una perspectiva jurídica, sino que, además, respondan a un conocimiento real de las situaciones que le corresponde resolver.”

Lo anterior implica que nuestro Estado Social de Derecho reclama un mayor dinamismo judicial, donde el juez de conocimiento está llamado a hacer valer el imperio de la Constitución y la aplicación de la ley a favor de quienes fundadamente pretenden reclamar

sus derechos. De esta forma, la justicia pasa de ser un simple servicio público más y muta en una verdadera función pública que debe ser realizada según los términos expresos de los artículos 228 y 229 de nuestro estatuto superior.

Todo lo anterior conlleva a que tanto los más altos tribunales como cada uno de los juzgados de la República, en todas las instancias, están obligados a materializar cada uno de los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, y que pueden resumirse en que el Estado debe asegurar la efectiva realización de los derechos reclamados por los asociados.

1. Gratuidad de la justicia

Toda vez que el presente asunto, tiene su origen en la imposibilidad que tiene la accionante de pagar el precio de las fotocopias de su historia clínica, por el alto costo que le imprime el Decreto 0344 de 2009, emanado de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, se hace necesario hacer una breve acotación con respecto al alcance que esta Corte le ha dado al concepto de gratuidad de la justicia.

Es así como en la sentencia C-037 de 1996, cuando analizó la norma establecida en la Ley 270 de 1996 que trae a colación el principio de la gratuidad en la administración de justicia sostuvo:

“A pesar de que la Carta Política no hace referencia expresa al principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia, para la Corte éste se infiere de los objetivos mismos que persigue la labor de impartir justicia y de la realización plena del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 superior.”

Es apenas obvio que el principio de la gratuidad de la justicia busque propiciar la igualdad entre las partes que acuden a un proceso judicial; ya que no puede pensarse en un orden social justo si se ponen condiciones económicas inalcanzables para una de las partes, haciendo nugatorio el derecho al acceso a la administración de justicia; por ello esta Corporación argumentó lo siguiente:

“Pero, valga anotar, esas condiciones de igualdad no se predicen únicamente de las

oportunidades para acceder a la administración de justicia, sino también de las condiciones mismas en que se accede. Y en este punto juega un papel preponderante la capacidad económica de las partes, la cual, como señala la sentencia citada, no puede colocar a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra ni propiciar, por consiguiente, la discriminación¹³”.

Sin embargo, esta Corporación ha dejado expuesto que el principio de gratuidad en la justicia no es absoluto y puede ser objeto de restricciones o lo

que es lo mismo, se pueden imponer ciertos gravámenes en las actuaciones judiciales con el fin de que las partes correspondan a la reciprocidad que tienen los ciudadanos de cumplir con sus deberes y obligaciones preceptuados en el artículo 95 numerales 7 y 9 del estatuto superior¹⁴.

De esta manera, en la sentencia C-713 de 2008, la Corte reconoció que el principio de gratuidad no exonera a quienes acuden a la administración de justicia del pago de ciertos emolumentos, por lo que declaró la constitucionalidad de la expresión “sin perjuicio de las expensas, agencias en derecho y costos judiciales”. Dijo entonces:

“El principio de gratuidad apunta, pues, a hacer efectivo el derecho constitucional fundamental a la igualdad. Con ello no quiere la Corte significar que aquellos gastos que originó el funcionamiento o la puesta en marcha del aparato judicial, debido a la reclamación de una de las partes, tengan igualmente que someterse al principio de gratuidad. Por el contrario, si bien toda persona tiene el derecho de acceder sin costo alguno ante la administración de justicia, no sucede lo mismo con los gastos necesarios para obtener la declaración de un derecho.

De igual manera, en providencias anteriores donde se debatió ampliamente sobre el alcance de la gratuidad en la administración de justicia, la Corte ha sido enfática en reseñar la procedencia del cobro de erogaciones a cargo de las partes cuando se traban en la reclamación de un derecho. Al respecto, esta Corporación en la sentencia C-808 de 2002, trayendo a colación lo preceptuado en la C-1512 de 2000, argumentó:

“desde la perspectiva constitucional, resulta totalmente admisible y razonable que, bajo ciertas circunstancias, se impongan cargas pecuniarias a las partes y trámites procesales

específicos, los cuales no desconocen de suyo el núcleo esencial de los derechos en juego, pues, se repite, el hecho mismo de acudir a la administración de justicia supone algunas erogaciones económicas para las partes y el sometimiento a un proceso sin que esto viole el principio de la gratuidad y el acceso a la administración de justicia.”

En conclusión, se puede precisar que la puesta en marcha del aparato judicial con el fin de reclamar un derecho, obliga a las partes procesales a asumir algunos costos económicos con el fin de colaborar al buen curso del proceso judicial; sin embargo, resulta necesario aclarar que las erogaciones pecuniarias que las partes tienen la obligación de sufragar, deben estar acordes con los principios de racionalidad, de proporcionalidad, de equidad y de justicia; sin que en ningún caso se pueda llegar al absurdo de desconocer el derecho a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, amparándose en la difícil situación económica de una de las partes.

1. Principios constitucionales que deben respetarse al momento de imponer tributos.

La Constitución Política en su artículo 338 establece taxativamente la facultad que tiene el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales de imponer tributos a los ciudadanos:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos (...).”

Sin embargo, la libertad de configuración en materia fiscal de la que goza el Legislativo y los órganos de representación popular en las entidades territoriales no puede ser absoluta. De tal manera, que una vez se hace necesario crear un nuevo tributo con el ánimo de atender necesidades insatisfechas por la administración pública, éste además de cumplir con el mandato constitucional de legalidad, debe también atender a los principios de equidad y progresividad, manifestaciones superiores que deben estar presentes en cada una de las disposiciones tributarias que imperan en un Estado Social de Derecho y que a su vez no deben desbordar los conceptos de justicia y equidad dentro de los cuales están llamados a

tributar los ciudadanos (arts. 363 y 95-9 C.P.).

De esta manera, en lo atinente al caso de la presente tutela, la Asamblea Departamental de Cundinamarca de acuerdo a lo estipulado en el artículo 300-4 de la Constitución, tiene como función decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales; bajo esta premisa fue promulgado el Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, lo cual agota el requisito de legalidad de los impuestos; sin embargo, es necesario recordar que la imposición de los mismos debe realizarse acatando los parámetros establecidos en la Constitución tal y como lo exige un Estado Social de Derecho, donde los órganos de representación, así estén investidos de facultades expresas para fijar impuestos, los mismos, se han de tazar respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional; especialmente en lo que se refiere al principio de igualdad (art. 13 C.P.), el respeto a los primados de equidad, eficiencia y progresividad y no afectación del mínimo vital en los cuales se ha de fundar el sistema tributario (art. 363 C.P.).

Sin embargo, el alcance del principio de equidad no se agota en establecer las diferencias económicas que existen entre los distintos sujetos pasivos del tributo. También es necesario atender otros postulados constitucionales que tienen su origen en el concepto de Estado Social de Derecho; en consecuencia esta Corporación en la sentencia C-1060A de 2001, expresó:

“La equidad impone el respeto no sólo por las diferencias de ingreso y bienestar de los contribuyentes, sino también los mandatos de la Constitución en su conjunto, especialmente los principios derivados del Estado Social de Derecho: los criterios de justicia y equidad como límites al deber de contribuir, han sido objeto de meritorios trabajos científicos que tienden a concretar la justicia hacia la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo. Sin embargo, la capacidad contributiva no es el único principio a valorar en el sistema: es necesario proteger otros valores que se encuentran en la Constitución como son la protección de los derechos fundamentales al trabajo y a la familia, protección a la libertad personal que implica el reconocimiento de un mínimo de recursos para la existencia personal y familiar que constituye la frontera a la presión fiscal individual, todo complementado con los principios del Estado Social, que no deben ser antagónicos a los de las libertades personales y patrimoniales sino moderadores de ellas.”

Como complemento de lo anterior, esta Corporación ha incorporado a su jurisprudencia los conceptos de equidad horizontal y equidad vertical, con el fin de fijar la capacidad de pago de los ciudadanos frente a la carga tributaria impuesta. De tal manera que en virtud de la primera, las personas que tienen igual capacidad de pago contribuyen de manera similar; mientras que con la segunda se ha establecido que las personas con mayor capacidad económica deben contribuir más.

De otra parte en lo que hace referencia al principio de igualdad (art. 13 C.P), los órganos de representación popular también están obligados a respetarlo al momento de crear nuevas cargas tributarias; lo cual lleva implícita la obligación de que se tomen en cuenta las diferencias económicas del conglomerado pasivo de la obligación, ello con el fin de no profundizar las desigualdades existentes. Al respecto la sentencia C-183 de 1998 preceptuó:

“De profunda raigambre democrática, el principio de igualdad constituye claro límite formal y material del poder tributario estatal y, por consiguiente, las reglas que en él se inspiran se orientan decididamente a poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura.”¹⁶

Además de los principios anteriormente enunciados también se hace necesario precisar que otro de los límites a la potestad impositiva de los órganos de representación popular se encuentra demarcado en el respeto al derecho constitucional al mínimo vital.

Dicho derecho fundamental ha sido reconocido desde los comienzos de esta Corporación¹⁷ en forma extendida y reiterada, el cual sienta sus raíces en los principios, adoptados por el constituyente del Estado Social de Derecho, de dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad.

Al respecto, esta corporación en la sentencia C-713 de 2008 precisó:

“El derecho fundamental al mínimo vital, concretamente en lo que se refiere a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma, constituye un límite al poder impositivo del Estado y un mandato que orienta la intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.).”

Lo anterior lleva inexorablemente a concluir que una persona o un núcleo familiar que sólo devenga un salario mínimo y que no tiene bienes que produzcan rentas, tiene los ingresos limitados para acceder a los bienes básicos e indispensables para llevar una vida digna; por tanto, si se le impone una carga tributaria que duplique en varias veces sus ingresos mensuales; se le estaría desconociendo los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia; por ende se estaría agudizando su situación de pobreza. Al respecto la sentencia de constitucionalidad en mención¹⁸ argumentó:

“Si bien el deber de tributar es general pues recae sobre ‘la persona y el ciudadano’ (art. 95-9 de la C.P.), el derecho al mínimo vital exige analizar si quien no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación de penuria.”

Además añadió:

Argumentos similares tuvo en cuenta la Corporación cuando en la sentencia C-925 de 2000 estableció que, “en virtud de la existencia de un deber constitucional general de las personas consistente en “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (art. 95-9 C.P.), el Legislador [o las Asambleas Departamentales], al adoptar las normas tributarias en virtud de las cuales se hará efectivo dicho deber, tiene que partir del hecho de que no todos los asociados pueden ni deben tributar exactamente igual, sino que a la ley [o a la Ordenanza] le corresponde medir y distribuir las cargas.”

En conclusión, deberá reiterarse lo ya dicho por esta Corporación en la ya citada sentencia C-713 de 2008, donde se señaló “que el ejercicio de la potestad impositiva del Estado no puede estar encaminado ni tener el claro significado de empujar a los estratos bajos hacia la pobreza y a los pobres hacia la indigencia, ni mantenerlos debajo de tales niveles”.

De igual manera esta Corporación ha señalado desde sus primeras sentencias que corresponde al legislador velar por la “efectiva idoneidad” de los sujetos obligados por las normas tributarias, de tal manera que no se impongan cargas sobre personas cuyo nivel de ingresos “se agota en la satisfacción de sus necesidades vitales mínimas”²⁰.

1. Resolución del caso concreto

En el presente caso corresponde a la Sala Quinta de Revisión entrar a resolver si una entidad hospitalaria ha vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de una paciente, cuando se niega a entregar la copia autenticada de su historia clínica, de los protocolos a mujeres embarazadas, de los certificados que soportan el estudio patológico realizado a las trompas de Falopio, feto y placenta; documentos que resultan indispensables para administrar justicia dentro del proceso de reparación directa que la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos ha iniciado en contra del Hospital Universitario la Samaritana.

La negativa para entregar las copias requeridas se fundamenta en que las mismas no podrán ser expedidas por el hospital demandado, hasta tanto, la accionante cancele su valor y que según la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca, alcanzan un valor total de \$ 2.687.500 pesos, a razón de \$ 12.500 por cada copia. Este precio resulta después de consolidar el valor de las estampillas que se han creado para atender diferentes necesidades del Departamento de Cundinamarca y que se han concretado como tributo en el Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, de la siguiente manera:

Estampilla Pro-Desarrollo Departamental

\$ 900.

Estampilla Pro-Electrificación Rural

\$ 1.900.

Estampilla Pro-Cultura

\$ 3.600.

Estampilla Pro-Universidad de Cundinamarca

\$ 800.

Estampilla Pro-Hospital es Universitarios

\$ 3.500.

Valores que consolidados incluyendo el valor de la copia ascienden a la suma de \$ 12.000 más o menos.

Ante la posición asumida por la entidad de salud demandada, la señora Galvis Ríos interpuso acción de tutela, la cual correspondió por reparto al Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá. Este despacho judicial resolvió negar la acción de tutela deprecada bajo los siguientes argumentos:

Adujo que “la presente acción constitucional no es el mecanismo idóneo para eximir a la accionante de pagar las expensas ocasionadas (\$ 2.687.500) dentro del proceso administrativo de reparación directa que inició”. Ello por cuanto, todo proceso conlleva al pago de costas procesales que deben ser asumidas por la parte que pretende hacer valer una determinada prueba. Por lo anterior, el juzgado de instancia consideró que a la accionante no se le vulneró derecho fundamental alguno.

Inconforme con la decisión, la accionante impugnó el fallo aduciendo que si bien es cierto que la entrega de las copias no ha sido negada directamente, sí se está obstaculizando el derecho al acceso a la justicia, toda vez que se está restando importancia a la potestad que tiene el demandante de aportar las pruebas que se pretenden hacer valer dentro de un proceso judicial; de tal manera que, al someter el recaudo de una prueba a condiciones extraordinarias, se convierte en una forma vedada, oculta y soslayada de negar administración de justicia. Además el valor de una copia según la costumbre mercantil no debe superar los \$ 100 pesos.

Una vez seleccionada la presente tutela para revisión por parte de la Corte Constitucional, el día 10 de agosto de 2010 el Magistrado Sustanciador ordenó poner en conocimiento del Juzgado Treinta y Siete (37) Administrativo del Circuito de Bogotá, el contenido del expediente de la presente tutela, con el fin de que dicho despacho judicial se pronunciara acerca de los hechos planteados en ella, así como de las gestiones adelantadas para conseguir las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante dentro del proceso de reparación directa 2009-00020-00 que cursa en ese juzgado.

En oficio recibido en la Secretaría de esta Corporación el día 24 de agosto del año en curso,

el Juzgado Treinta y Siete Administrativo manifestó que mediante autos de fecha 1 de junio y 17 de agosto de 2010, se ha solicitado y requerido al Hospital Universitario la Samaritana para “que remita con destino a este proceso copia auténtica y completa de los Protocolos de Atención a Mujeres Embarazadas del hospital; además, remita copia auténtica del estudio patológico de las trompas de Falopio, Feto y Placenta de la señora NIDIA FERNANDA GALVIS RÍOS Y EL BEBE QUE ESTUVO POR NACER...”

“... Es de aclarar que si bien se informó a este despacho que el actor debía cancelar la suma de \$ 1.268.500, por concepto de las copias solicitadas, esto de acuerdo con el decreto 0344 de fecha 30 de diciembre de 2009, ‘Por el cual se reajusta los valores de algunos tributos departamentales y se dictan otras disposiciones’, es de tener en cuenta que dicho decreto no puede contradecir a lo dispuesto en una ley como lo es el Código Contencioso administrativo, el cual en su artículo 24 dispone: ‘La expedición de las copias dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique. El pago se hará a la Tesorería de la entidad o en estampillas que anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición. En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción’ que para el caso no puede ser mayor de \$100, por folio.

En consecuencia el Hospital la Samaritana deberá expedir las copias autenticadas solicitadas en el término de cinco (5) días a partir del recibo de la presente comunicación, cobrando como único costo de las copias el estipulado en el artículo 24 del C.C.A, a costa de la parte actora. So pena de las sanciones legales.”

De los anteriores antecedentes, podría llegarse a la conclusión, tal y como lo hizo el Juez Sexto Civil del Circuito de Bogotá y como lo confirmó el Tribunal Superior –Sala Civil- de la misma ciudad, que la negativa por parte del Hospital Universitario la Samaritana de expedir las copias solicitadas, no vulneraron derecho fundamental alguno. Sin embargo, toda la parte motiva de esta providencia está orientada a demostrar que con dicha negativa se han conculcado derechos y principios de raigambre constitucional tales como: el preámbulo de la Carta Política (garantía de un orden político, económico y social justo), el principio de dignidad humana y de solidaridad (art. 1° C.P.), la garantía de la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución (art. 2° C.P.), el derecho a la vida en condiciones dignas (art. 11 C.P.), el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), el derecho al habeas data (art. 15 C.P.), el derecho de petición (art. 23 C.P.), derecho a la salud (art. 49 C.P.), el derecho al

mínimo vital que emana de los principios de solidaridad, igualdad, justicia y equidad (arts. 1°, 13 y 95-9 C.P.) y el derecho al acceso a la administración de justicia (art. 229).

Como puede apreciarse, sólo realizando un estudio desde la óptica constitucional se puede llegar a establecer la vulneración de los derechos consignados en la Carta Política; de lo contrario, sólo se atinaría a identificar los preceptos legales aplicables al caso concreto. De esta manera, procedieron los sentenciadores de instancia al llegar a la conclusión de que cuando una persona solicita el recaudo de una prueba, ésta debe correr con el pago de las expensas, de lo contrario deberá asumir las consecuencias adversas que le traerá el hecho de no haber sufragado el costo de su incorporación al proceso, sin tener en cuenta que se está cobrando un valor que excede las capacidades económicas del peticionario, lo que se convierte en un obstáculo para que se administre pronta y cumplida justicia en el caso sub lite.

De igual manera, argumentaron que es deber de todo ciudadano contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, pero olvidaron que dicha obligación debe ser cumplida dentro de los principios de justicia y equidad. Es decir que cada quien debe contribuir según su capacidad de pago.

Se debe entonces, como primera medida precisar, que en el presente caso está probado que la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos, depende de los ingresos que su esposo percibe y allega al núcleo familiar²¹. De igual manera, se anexó junto con las pruebas una certificación²² donde consta que el señor Juan Gabriel Ladino Bañol –cónyuge de la accionante-, labora en una empresa de transportes donde tiene una asignación de un salario mínimo mensual (\$ 515.000 pesos). Esta situación, debió haber sido tomada en cuenta por los jueces de instancia al momento de emitir su fallo, toda vez que, el valor de las copias solicitadas con el fin de ser allegadas al proceso de reparación directa asciende a la suma de \$ 2.687.500 pesos, suma que corresponde a más de cinco meses de salario de la familia Ladino – Galvis; luego el obligar a estas personas a pagar tan exorbitante suma, sería tanto como reducirlos a la miseria, por lo menos durante los cinco siguientes meses en que se quedarían sin ingresos. Situación que atenta contra los principios constitucionales de solidaridad, equidad, justicia, orden justo y mínimo vital.

De contera se estarían poniendo obstáculos que la ley y la Constitución no permiten al

acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

De otra parte, el argumento de no expedir las copias hasta tanto no se cancelen los valores estipulados en el Decreto 0344 de 2009, impidiendo de paso que las mismas se alleguen al proceso contencioso administrativo, no es de recibo por esta Corporación; toda vez que si bien el nacimiento a la vida jurídica del decreto en mención, cumple con el requisito de legalidad por provenir de la autoridad competente; el mismo, aplicado a este caso concreto deja entrever que vulnera flagrantemente principios constitucionales que han sido ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte en materia de imposición tributaria, tales como el principio de equidad, progresividad, igualdad y mínimo vital.

Lo anterior conlleva necesariamente a que en este caso concreto, se inaplique el contenido del Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, emanado de la Gobernación de Cundinamarca, en lo que atañe al valor consolidado que se le asigna a las copias que deben expedir las instituciones obligadas a recaudar el tributo. Ello atendiendo a las especiales condiciones económicas en que se encuentra la accionante, a la magnitud de los derechos y principios constitucionales vulnerados y a la relevancia que tiene para la señora Galvis Ríos la resolución del caso puesto a consideración de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Con base en los anteriores argumentos la Sala encuentra que, en este caso, la aplicación formal del Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, implicaría la vulneración de principios constitucionales relativos al carácter de nuestro Estado Social de Derecho, tales como el de solidaridad, igualdad real y justicia material y atentaría contra derechos fundamentales como el mínimo vital; por lo que para los precisos efectos de este caso se exceptuará su aplicación reducida en desarrollo del principio de supremacía constitucional y su principio derivado de interpretación conforme a la Carta Política. Se aclara, además, que lo expuesto en este caso, no involucra en manera alguna un dictamen de control abstracto de constitucionalidad del Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009, sino simplemente de su inaplicación literal, motivada en las estrictas circunstancias del caso que nos ocupa.

De esta manera la Corte ordenará al Hospital Universitario la Samaritana que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, allegue, si no lo ha hecho, la totalidad de documentos solicitados por la demandante los cuales a su vez han sido

reclamados por el Juzgado Treinta y Siete (37) Administrativo en dos ocasiones. Para la expedición de dichas copias autenticadas la accionante sólo deberá pagar el costo máximo de \$100 pesos por folio; para ello el Hospital Universitario la Samaritana inaplicará el Decreto 0344 de 2009 o en su defecto anulará las estampillas requeridas. De antemano se previene al hospital demandado, de que el incumplimiento de la presente providencia constituye desacato y por tanto, dará lugar a las sanciones estipuladas en el artículo 27 del decreto 2591 de 1991.

En caso de que la entidad demandada persista en la renuencia de entregar los documentos autenticados que se le solicitan, cabe recordar al Juez Administrativo que conoce del proceso de reparación directa, que según el artículo 254 del Código Contencioso Administrativo, las copias documentales obtenidas mediante inspección judicial tienen el mismo valor probatorio del original:

ARTÍCULO 254. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 117 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.

1. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.

3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa. (El subrayado es nuestro).

Esta Corporación en la sentencia T-585 de 2004 estudió el alcance de la posibilidad, incluso oficiosa, que tiene el juez de conocimiento de proceder de conformidad a los artículos 254, 268, 272 y 489 del C.C.A. Al respecto se precisó:

“la regla general del artículo 254 del C. de P.C. es que las copias de un documento tienen el mismo valor de su original si están autenticadas, o si han sido tomadas por el juez de su original, o son copia auténtica de una diligencia de inspección judicial. Esta regla está limitada por el artículo 268 del mismo Código, que permite aportar copias únicamente cuando el original está protocolizado o forme parte de un proceso del que no puede ser desglosado, o cuando no se encuentra en poder de quien lo aporta. Estos hechos, deben aparecer demostrados para que el fallador pueda dar valor probatorio a la copia.”

De esta manera, al Juez Administrativo que conoce del caso, en aras de hacer efectivo el principio de celeridad y eficacia en la justicia, le asiste la obligación, en caso de ser necesario, de proceder a una inspección judicial con el fin de allegar al proceso las pruebas solicitadas por la demandante, para de esta forma administrar pronta justicia. Ante dicha inspección judicial el hospital no podrá oponerse, toda vez que para el juez y para los fines judiciales, no es oponible la reserva de documentos de que trata el artículo 15 de la Constitución Política.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil-, el día veintiuno (21) de abril de 2010; que a su vez confirmó en su integridad el fallo dictado por Juzgado Sexto Civil del Circuito de la misma ciudad, el día quince (15) de marzo de dos mil diez; y en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y al mínimo vital, a la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos.

Segundo.- Ordenar al Hospital Universitario la Samaritana que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, si no lo ha hecho,

proceda a expedir las copias auténticas de los documentos requeridos por la accionante, sin que pueda oponer a ello el cobro del impuesto departamental de que trata el Decreto 0344 del 30 de diciembre de 2009; dichas copias deberán comprender i) la historia clínica completa de la señora Nidia Fernanda Galvis Ríos, ii) los Protocolos de Atención a Mujeres Embarazadas del hospital, iii) copia auténtica del estudio patológico de las trompas de Falopio, Feto y Placenta realizado a la demandante y al nascituros.

De antemano se previene al hospital demandado, de que el incumplimiento de la presente providencia constituye desacato y por tanto, dará lugar a las sanciones estipuladas en el artículo 27 del decreto 2591 de 1991.

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

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Asamblea Departamental de Cundinamarca. Ordenanza 072 de 1995 “Por la cual se transforma el Hospital Universitario de la Samaritana en Empresa Social del Estado”.

2 Decreto 00344 de 2009.

3 Artículo 2 y ss. del Código Contencioso Administrativo.

4 Folio 45 del cuaderno principal.

5 Sentencia T-443 de 1994

6 Sentencia C- 609 de 1996.

8 Sentencia C- 798 de 2003.

9 Sentencias T-055 de 1994; T-442 de 1994; T-324 de 1996; T-329 de 1996 y T-654 de 1998.

10 Sentencia T- 461 de 2003.

11 Sentencia T-476 de 1998.

12 Sentencia C-713 de 2008.

13 Sentencia T-522 de 1994.

14 Artículo 95 de la C.P. Son deberes de la persona y del ciudadano: 7. Colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia; 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

15 Sentencias C-094 de 1993 y C-261 de 2002.

16 Sentencia C-183 de 1998.

17 Sentencia T-426 de 1992.

18 Sentencia C-713 de 2008.

19 Sentencias C-250 de 2003 y C-183 de 1998.

20 Sentencia C-333 de 1993.

21 Folio 29 del cuaderno principal: Acta de Declaración Juramentada ante Notario Público:
“Manifiesto que yo dependo de los ingresos de Juan Gabriel ya que yo no estoy
trabajando...”.

22 Folio 28 del cuaderno principal.