**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.**

Bogotá D.C., 7 de diciembre de 2020.

Referencia: Acción de Tutela

Radicación:11001-03-15-000-2020-03681-01[[1]](#footnote-1)

Actor: Martín Daniel Pinto López

Accionados: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. y otro

Tema: Tutela contra providencia judicial. Caducidad del medio de control de reparación directa.

Decisión: Confirma la decisión del *a quo* que declaró improcedente la acción de tutela – Falta de relevancia constitucional.

**FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala procede a decidir la impugnación[[2]](#footnote-2) interpuesta por el señor Martín Daniel Pinto López contra la sentencia del 21 de septiembre de 2020, proferida por la subsección A de la sección tercera del Consejo de Estado, que declaró improcedente la acción de tutela de la referencia al no satisfacer el requisito de la relevancia constitucional.

**EL ESCRITO DE TUTELA**

Para una mejor comprensión del asunto, la Sala sintetiza los supuestos fácticos y jurídicos planteados por la parte demandante, así:

El señor Martín Daniel Pinto López y otros, en ejercicio del medio de control de reparación directa, impetraron demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa- Ejército Nacional, para que se les declare patrimonialmente responsables por las lesiones padecidas cuando se encontraba prestando el servicio militar obligatorio, en hechos ocurridos el día 6 de mayo de 2017, en las instalaciones del salón comunal de la vereda Tribote Alto en el Municipio de Quetame, donde se encontraba pintando, cayendo desde el techo del inmueble, diagnosticándosele fractura de cadera y, posteriormente, según el Acta 103690 de la Junta Médica Laboral del 16 de octubre de 2018, pérdida del 24.31% de la capacidad laboral.

El conocimiento del asunto correspondió al Juzgado Sesenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que, mediante auto del 25 de noviembre de 2019, rechazó de plano la demanda por haber operado la caducidad. Decisión contra la cual interpuso recurso de apelación, insistiendo en que el referido término debe contarse desde el momento en el que la junta médica calificó la pérdida de su capacidad laboral.

La alzada fue desatado por la subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la providencia del 6 de agosto de 2020, confirmando lo resuelto por el *a quo*.

Al respecto, el accionante considera que las referidas decisiones judiciales vulneran sus derechos fundamentales al encontrarse, presuntamente, incursas en desconocimiento del precedente contenido en la sentencia del 14 de agosto de 2014, proferida por el Consejo de Estado, en el expediente constitucional 11001031500020140160400.

***Pretensiones:***

Con fundamento en la situación fáctica expuesta, la parte actora eleva como tales:

«1. Se nulite el auto proferido por el Juzgado 65 [A]dministrativo de Bogotá en el cual resolvió rechazar la demanda de reparación directa calendada el 25 de noviembre de 2019.

2. Se nulite la sentencia calendada el 6 de agosto de 2020 en la cual el Honorable Tribunal de Cundinamarca resolvió confirmar la decisión de rechazo de la acción de reparación directa.

3. Como consecuencia de lo anterior ordenar al Juzgado 65 Administrativo de Cundinamarca admitir la acción de reparación directa impetrada por mi abogado en virtud que no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad” ».

**ACTUACIÓN PROCESAL DE PRIMERA INSTANCIA**

Mediante auto del 20 de agosto de 2020, la subsección A de la sección tercera del Consejo de Estado admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó notificar al Juzgado Sesenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y la subsección A de la sección tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en calidad de demandados; así mismo, a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, como terceros con interés.

**INFORMES RENDIDOS EN EL PROCESO**

**Subsección A de la sección tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

El magistrado ponente[[3]](#footnote-3) de la decisión acusada, mediante escrito del 24 de agosto de 2020, luego de aludir a los aspectos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, señaló la falta de relevancia constitucional en el asunto bajo estudio; Sin embargo, recordó que el Consejo de Estado, ha adoptado distintos criterios para realizar el cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa.

Que para los eventos en que el daño consiste en lesiones personales que se ocasionan durante la prestación del servicio militar, el Alto Tribunal Contencioso Administrativo establecía[[4]](#footnote-4) que el término de caducidad empezaba a contabilizarse a partir del día siguiente de aquel en que se tuvo conocimiento de la magnitud del daño, lo cual en este primer criterio, se genera con la expedición del acta de la Junta Médica Militar, en la cual se valoran las lesiones y se dictamina la pérdida de la capacidad laboral.

Sin embargo, advirtió que dicho criterio varió, y las subsecciones de la Sección Tercera, en su mayoría, adoptaron otra postura al considerar que debía tenerse en cuenta la fecha en la que el afectado directo tenía conocimiento de la existencia de dicha lesión, por cuanto era a partir de allí que tenía un interés legítimo para acudir a la jurisdicción. Lo anterior, se determinaba: i) a partir del momento en que el perjuicio o la lesión, era irreversible[[5]](#footnote-5), por lo cual el término no podía contabilizarse desde una fecha anterior de aquella en la que el daño había sido advertido, o ii) cuando se hacía evidente la causación del menoscabo, sin que el término se viera modificado por la valoración médica o el tratamiento médico, ni por los resultados de exámenes efectuados con posterioridad.

Indicó que en una decisión reciente la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado[[6]](#footnote-6), procedió a reiterar la posición de la Sala mayoritaria de la Sección, al considerar que en cada caso concreto se deben valorar *«*las circunstancias particulares, y a partir de ello definir el computo del término, razón por la cual no se formula una regla estática que parta o bien de la fecha del daño o de la fecha de notificación de la calificación de invalidez, por lo que al juez le corresponderá valorar lo anterior en ejercicio de la autonomía judicial².

Frente al caso manifestó que el conocimiento del daño por el accionante, se configuró el 6 de mayo de 2017, cuando sufrió el accidente durante la prestación del servicio militar obligatorio, puesto que el Acta de Calificación de Invalidez no comporta un diagnóstico de la enfermedad o lesión padecida, por cuanto se limita a calificar una situación preexistente con fundamento en pruebas tales como la historia clínica de la persona, por tanto, no es un elemento que determine el conocimiento del daño, sino su función es la de calificar la pérdida de capacidad laboral.

Concluyó que para el presente caso la Sala de decisión no desconoció el precedente jurisprudencial aplicable al caso concreto, pues, se analizaron las circunstancias particulares, y a partir de allí, fue que se determinó que el término de caducidad empezó a contabilizarse a partir del 6 de mayo de 2017, cuando sufrió el accidente y fue informado por los médicos tratantes que su diagnóstico era “fractura en la cresta ilíaca”.

**FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

La subsección C de la sección tercera del Consejo de Estado mediante sentencia del 21 septiembre de 2020, declaró improcedente la acción de tutela al considerar que no se satisface el requisito general de procedencia de relevancia constitucional.

**LA IMPUGNACIÓN**

El accionante impugnó la decisión del *a quo* para lo cual, reiteró los argumentos expuestos en el escrito petitorio.

**CONSIDERACIONES**

Atendiendo a los argumentos expuestos en los escrito de tutela e impugnación y a las pruebas que obran en el expediente se decidirá el asunto sometido a consideración en el siguiente orden: la competencia para decidir la impugnación contra la decisión de primera instancia, procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y los requisitos de procedencia general de relevancia constitucional e identificación razonable de los hechos que generan la vulneración alegada en el caso concreto.

**COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000[[7]](#footnote-7) y el Acuerdo No. 377 de 11 de diciembre de 2018[[8]](#footnote-8), esta Sala es competente para conocer la presente impugnación contra el fallo de tutela proferido por la subsección C de la sección tercera del Consejo de Estado.

**PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES**

Sobre el particular, tanto la Corte Constitucional[[9]](#footnote-9) como esta Corporación[[10]](#footnote-10), inicialmente consideraron que la acción de tutela no procedía contra providencias judiciales. Posición que fue variada por la Corte al aceptar la procedencia excepcional y restringida del referido mecanismo constitucional de comprobarse la existencia de una vía de hecho y de un perjuicio irremediable[[11]](#footnote-11), y por parte de algunas Secciones del Consejo de Estado, cuando se evidenciara la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia[[12]](#footnote-12). Posteriormente, en la Sentencia C-590 de 2005[[13]](#footnote-13) la Corte Constitucional[[14]](#footnote-14) reiteró la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, pero supeditada ya no a la existencia de una vía de hecho, sino a la verificación de unos **requisitos de forma**[[15]](#footnote-15) y de **procedencia material**[[16]](#footnote-16)fijados[[17]](#footnote-17) por la misma Corte[[18]](#footnote-18). Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de 31 de julio de 2012, con ponencia de la Consejera María Elizabeth García González[[19]](#footnote-19), finalmente aceptó que la acción de tutela es procedente contra una providencia judicial, “cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales”.

Respecto a los requisitos de forma o generales de procedencia, señaló: i) **Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones**[[20]](#footnote-20); ii) Que se hayan agotado todos los medios  -ordinarios y extraordinarios-  de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio ius fundamental irremediable[[21]](#footnote-21); iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora; v) **Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible**; y, vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

**REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERAL DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL E IDENTIFICACIÓN RAZONABLE DE LOS HECHOS QUE GENERAN LA VULNERACIÓN ALEGADA EN EL CASO CONCRETO.**

Es preciso indicar que la parte actora hizo uso de este mecanismo constitucional con el fin de dejar sin efectos la providencia de 6 de agosto de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por la que se confirmó la del Juzgado 65 Administrativo Judicial de Bogotá D.C. de 25 de noviembre de 2019, que rechazó el medio de control de reparación directa, por caducidad, al considerar que se desconocieron los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Al respecto, se observa que la parte actora, si bien identificó como desconocidos sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, con ocasión de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 6 de agosto de 2020 mediante la cual confirmó la decisión del Juzgado Sesenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá de rechazar de plano el medio de control de reparación directa impetrado por haber operado el fenómeno de la caducidad, no esboza argumento alguno que determine que el asunto tiene relevancia constitucional ni cuáles fueron los hechos en que hace consistir la vulneración alegada; pues lo único que se observa en los escritos de tutela e impugnación es la reiteración de la situación fáctica que dio origen a la demanda, lo cual no está en discusión.

Ahora, si bien identifica que la decisión acusada se encuentra incursa en desconocimiento del precedente respecto de la sentencia de tutela del 14 de agosto de 2014, proferida en el expediente 110010315000-2014-01604-00, no explica por qué, supuestamente, afectaría las consideraciones expuestas por el Tribunal Administrativo Córdoba en su providencia.

Adicionalmente, no sobra mencionar, que la decisión invocada como desconocida es una sentencia de tutela con efectos *inter partes,* que, además, no constituye precedente, en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, que señala:

«Artículo 270.*Sentencias de unificación jurisprudencial.* Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.».

Sin perjuicio de lo expuesto, de manera pedagógica se le informa al accionante que la sala plena de la sección tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 29 de noviembre de 2018[[22]](#footnote-22), en cuanto al conteo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en relación con lesiones personales, explicó:

«[…] **6. El cómputo del término de caducidad en los casos relacionados con lesiones personales**

En relación con el cómputo del término de caducidad cuando se trata de demandas de reparación directa formuladas como consecuencia de lesiones personales, las Subsecciones de esta Sala del Consejo de Estado han sostenido las siguientes posturas jurisprudenciales:

**6.1. El conteo del término de caducidad a partir del conocimiento de la magnitud del daño**

Según este primer criterio, el conteo del término de caducidad debía realizarse a partir del día siguiente de aquel en que se tuvo conocimiento de la magnitud del daño, esto es, cuando se notificaba al afectado directo el dictamen practicado por parte de la correspondiente Junta Médica Laboral respecto de la calificación de la pérdida de capacidad, pues es en ese momento en el que se conocían las secuelas y la gravedad del daño.

En casos similares por lesiones personales se utilizó este criterio para concluir que:

*“A la luz de la realidad probatoria que se deja expuesta, la Sala deduce que si bien es cierto el hecho dañoso ocurrió el día 27 de noviembre de 1990, también lo es que de los efectos nocivos, solo se tuvo conocimiento hasta el día 4 de marzo de 1994, fecha en la cual se celebró la Junta Médica Laboral, con los resultados que ya se dejaron consignados en este proveído.*

*“En consecuencia con lo anteriormente expuesto, para la Sala la acción de reparación directa aquí interpuesta, no se encuentra caducada y por ello se debe admitir la demanda, pues no resulta ajustado a la lógica de lo razonable que el soldado, hubiera instaurado la acción contra la administración, cuando no conocía ni la gravedad, ni los efectos del evento que originó el daño, máxime si se tiene que éste desconocimiento se dio, por motivos imputables a los superiores jerárquicos del lesionado, quienes ignorando la gravedad del accidente, cancelaron en varias oportunidades las citas que éste debía cumplir en el Hospital Militar”[[23]](#footnote-23).*

*“En ese contexto y siguiendo los lineamientos jurisprudenciales, se tiene la demanda fue presentada por la parte actora ante el Tribunal Administrativo del Tolima el 6 de julio de 1999, y como el acta de la Junta Médica Laboral registrada en la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, se notificó al interesado el 14 de julio de 1997, forzoso es concluir que la acción se ejerció dentro del término de caducidad previsto en la Ley para tal efecto, en ese orden se revocará el fallo inhibitorio proferido por Tribunal de primera instancia y se procederá a estudiar de fondo la controversia puesta a consideración de la Sala”[[24]](#footnote-24).*

*“De conformidad con el anterior material probatorio, se observa que si bien una primera manifestación de las lesiones sufridas por el señor (…) ocurrió el día 20 de abril de 1997, según se expone en el Informativo Administrativo por Lesión, No. 20, suscrito por el Comandante del Grupo No. 3 Cabal, lo cierto es que sólo se tuvo certeza de la magnitud y de la concreción de las lesiones ocasionadas, a partir del dictamen que emitió la Junta Médica Laboral el día 4 de septiembre de 1997, a través del cual se determinó que la víctima presentaba una incapacidad relativa y permanente del 31.23%, la cual le impedía ejercer el servicio militar.*

*“En efecto, es a partir de esa fecha –día en que también la víctima tuvo conocimiento de ese concepto, puesto que en esa fecha fue notificado- en que el ahora demandante pudo saber, de manera real y concreta, las lesiones que padecía y que generaron que fuera declarado ‘no apto’ para seguir prestando servicio en las Fuerzas Militares.*

*“De manera que debe ser a partir del día siguiente al 4 de septiembre de 1997 –es decir desde el 5 de septiembre- que debe contabilizarse el término de caducidad de la acción de reparación directa y, dado que la demanda se presentó el 10 de septiembre de 1999 (fl. 1 c 1), debe concluirse que fue interpuesta por fuera del término previsto para estos efectos.*

*“Se aclara que si bien el señor (…) fue dado de baja del Ejército Nacional en una fecha posterior a la expedición del Acta de la Junta Laboral, lo cierto es que, se reitera, el criterio fijado por la Sala en eventos como el presente, indica que el término de caducidad debe contarse desde la fecha en que se tiene certeza acerca de la concreción o magnitud del daño ocasionado, situación que, en este caso, no puede ser otra que el momento en la cual se le determinó la incapacidad relativa y permanente del 31.23%, situación que le impedía continuar con la prestación de su servicio militar”[[25]](#footnote-25).*

Así, bajo este criterio, cuando se trataba de casos relacionados con lesiones personales en las que el demandante tuvo conocimiento de la magnitud del daño con posterioridad a la ocurrencia del hecho, con ocasión del dictamen practicado por una Junta Médico Laboral, el conteo del término de caducidad iniciaba a partir de dicho conocimiento.

**6.2. La diferencia entre la certeza del daño y la magnitud del mismo**

La postura varió y fue adoptada por la mayoría de las Subsecciones con el fin de establecer que, en aquellos eventos en los cuales la manifestación o el conocimiento de la lesión no coincidía con el acaecimiento del hecho que la generó, en virtud de los principios *pro actione* y *pro damato*, el conteo del término de caducidad iniciaba a correr a partir del momento en que el afectado directo tenía conocimiento de la existencia de dicha lesión, por cuanto era a partir de allí que tenía un interés legítimo para acudir a la jurisdicción[[26]](#footnote-26).

Además, en casos en los que el conocimiento de la lesión y el hecho que las causó era coetáneo, la Subsección A manifestó lo siguiente:

*“(…). La anterior pauta jurisprudencial establece con claridad que, respecto a los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables -aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez y dejan secuelas permanentes-, la contabilización del término de caducidad de la acción se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.*

*[…]*

También se dijo que, cuando no podía conocerse en el mismo momento cuáles eran las consecuencias del hecho, debía tenerse en cuenta la fecha en la que se determinó que el perjuicio de que se trataba era irreversible y el paciente tenía conocimiento de ello, por tanto, el término de caducidad no podía comenzar a contarse desde una fecha anterior de aquélla en la que el daño había sido efectivamente advertido

[…]

En otras oportunidades se dijo que el término de caducidad, para los casos de lesiones personales, debía contabilizarse a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, independientemente de la fecha en la cual se conocían sus secuelas, tal como en un caso similar ya lo había precisado la Subsección C en 2010, en el que se indicó:

*“****No comparte la Sala las apreciaciones hechas por la parte demandante, en relación a que la acción no podía instaurarse hasta tanto se conociera la magnitud del daño y las lesiones definitivas – secuelas*** *– causadas con el hecho generador del mismo, toda vez que la conclusión, a la que se llegó con la valoración realizada por la junta médico laboral, fue únicamente respecto de las consecuencias de una lesión que había sido causada con anterioridad.*

*“De otro lado, si bien se ha puntualizado en específicas oportunidades que por regla general el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa, empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho y no desde la cesación de sus efectos perjudiciales, lo cierto es que cuando no puede conocerse, en ese momento su existencia o realidad, debe tenerse en cuenta la fecha en la que se le determina y el paciente tiene conocimiento de ello; no obstante lo anterior,* ***en el asunto sub examine, no se puede predicar esta última hipótesis, pues la parte demandante tuvo pleno conocimiento del daño en el instante en que sufrió el accidente****; por lo tanto, la expedición del acta de la Junta Médica y la cesación de la prestación del servicio médico, no altera en modo alguno el cómputo de caducidad, por cuanto de los supuestos fácticos planteados en la demanda, se tiene certeza que el conocimiento del daño se produjo de manera simultánea con la producción del mismo.*

*“****Por consiguiente, la valoración médica y la finalización del tratamiento, en el asunto específico, no modifica el conteo de la caducidad****, ya que como se señaló, los demandantes fueron conscientes y, por lo tanto, advertidos del daño desde la fecha en que se produjo el incidente, esto es, el 19 de mayo de 1996,* ***sin que en el caso concreto el conocimiento de las secuelas del mismo, ni la cesación del servicio médico influyan en el cómputo del plazo de caducidad, máxime si se tiene en cuenta que la demanda se dirige a que sean indemnizadas las lesiones producto del accidente, no las que devienen de un yerro médico****”[[27]](#footnote-27)* (negrillas fuera de texto).

Al respecto, la Subsección B, en lo que tiene que ver con los daños derivados del menoscabo en la integridad psicofísica de las personas, reiteró que el plazo para la presentación de la correspondiente demanda debe iniciar en el momento en el que es evidente la causación de dicho menoscabo, como se aprecia en el siguiente aparte[[28]](#footnote-28):

*“Considera la Sala que le asiste razón al a quo, al señalar que en el caso concreto operó el fenómeno de la caducidad, habida consideración de que la causa del daño neurológico que padece el menor se hace derivar de la falla del servicio médico que se le prestó el 30 de agosto de 1992 y la demanda se interpuso el 5 de junio de 1997, esto es, superados los dos años previstos en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, vigente al momento de interponerse la demanda, y desde esa misma fecha, o al menos, desde el momento en que el menor fue dado de alta, fue ostensible el daño neurológico, por el cual se reclama la indemnización. En síntesis, es claro que, según la demanda, la causa del daño neurológico sufrido por el menor, se produjo como consecuencia de la atención médica que se le brindó en el Hospital de Tumaco con ocasión de su ingreso a ese centro asistencial, el 30 de agosto de 1992, y que ese daño se hizo evidente trece días después de esa fecha, cuando el menor salió del estado de coma”.*

Por último, no puede pasarse por alto que la Subsección C indicó que, también en los casos en los que se estudió la responsabilidad por este tipo de daños (lesiones personales), el plazo para accionar no se veía modificado por los resultados de los exámenes médicos que se realicen de manera posterior, sino que, por el contrario, siempre sería el momento en el que se haga evidente el daño el que determine el momento del inicio del plazo procesal[[29]](#footnote-29):

*“Si bien es cierto que con posterioridad se efectuó un dictamen médico legal a la menor en virtud del trámite de una acción de tutela, de fecha 31 de agosto de 1994, no es menos cierto que el término de caducidad no puede quedar sometido a eventuales exámenes médicos para establecer el estado actual de salud de un paciente; lo anterior en virtud de que, tal como se señaló anteriormente, cuando se pretende derivar responsabilidad al Estado por daños que continúan de forma indefinida en el tiempo, el hecho de que los efectos del daño se extiendan después de su consolidación no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, pues si ello fuera así la acción nunca caducaría. De modo tal que mal haría en sostenerse que por el sólo hecho de que se hubieren elaborado nuevos exámenes médicos, se hubiere ampliado el correspondiente término de caducidad.(…) si bien es cierto que por mandato constitucional los derechos de los niños, en especial cuando se hallan en condiciones de debilidad manifiesta, son prevalentes (arts. 13 y 44 C.P.), dicha prelación no puede ser el fundamento único de una decisión favorable a la parte demandante en una acción de reparación directa por la falla en la prestación del servicio médico asistencial. Una decisión en tal sentido sólo puede obtenerse cuando se acredite que el daño le es imputable al Estado por haberlo causado (art. 90 C.P.). Los deberes que el Estado y los particulares tengan para con el menor pueden ser reclamados a través de vías judiciales diferentes, como lo son, entre otras, la acción de tutela, que la misma demandante intentó en contra del ISS y en cuya virtud obtuvo decisión favorable, pero la protección que su hija demanda no puede intentarse a través de esta acción, porque la misma tiene como objeto la reparación del daño que le sea imputable al Estado y no la asistencia social a las personas”.*

**7. Reiteración jurisprudencial**

Para la Sala, respecto de los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad psicofísica de las personas, aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez, y dejan secuelas permanentes, la contabilización del término de caducidad se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con lesiones personales cuya existencia sólo se conoce de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, se hace necesario reiterar la jurisprudencia mayoritaria de esta Sala que indica que, según cada caso, será el juez quien defina si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo; es decir, que impone unas consideraciones especiales que deberán ser tenidas en cuenta por el instructor del caso.

Postura que guarda relación con la del legislador al redactar el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, al señalar que el parámetro a seguir para el inicio del cómputo del término de caducidad es el momento en el que *“el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo [del daño] si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.*

Lo anterior, por cuanto el juez puede encontrarse con diversos escenarios, a saber:

i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce del daño, esto porque es evidente, es decir, el hecho y el conocimiento del daño son concomitantes, y desde allí se debe contar el término de caducidad;

ii) cuando se causa el daño, pero no se tiene conocimiento sobre ello, en este caso el término se cuenta desde que se conoce el daño.

La Sala reitera, además, que es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar.

Y, en relación con que el término de caducidad debía computarse desde la fecha del acta de la junta médica laboral, se recuerda que este documento no fue el que le permitió tener conocimiento de la lesión prescrita, sino el que calificó su magnitud y origen; al respecto la sentencia ya referida, frente a este punto señaló:

«[…] En estas condiciones, la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad, por cuanto:

El dictamen proferido por una junta de calificación de invalidez no comporta un diagnóstico de la enfermedad o de la lesión padecida por una persona, pues la junta se limita a calificar una situación preexistente con base en las pruebas aportadas, entre las cuales se destaca la historia clínica del interesado; además, la junta puede ordenar la práctica de exámenes complementarios para determinar aspectos necesarios que inciden en la valoración de cada caso concreto[[30]](#footnote-30).

Su función es la de calificar la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen, es decir, establecer la magnitud de una lesión respecto de la cual el afectado directo tiene conocimiento previo, en función de la capacidad laboral de la víctima, por tanto, no constituye criterio que determine el conocimiento del daño, elemento que importa para el cómputo del término de la caducidad, pues se resalta que debe diferenciarse el daño de su magnitud, porque la caducidad tiene relación y punto de partida con el conocimiento del primero.

Al hacerse depender el cómputo del término de caducidad de la notificación del dictamen practicado por la junta de calificación de invalidez, se dejaría en manos de la víctima directa del daño la facultad de decidir el momento a partir del cual inicia el conteo, pues podría diferir en el tiempo su notificación o, incluso, no realizar el trámite para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, lo que dejaría en el limbo la fecha de inicio del conteo.

Adicionalmente, la calificación de invalidez no constituye un requisito de procedibilidad para demandar y, por ello, el afectado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de reparación directa, aunque no se le hubiere valorado la magnitud de la lesión, por cuanto la exigencia de tal requisito para el cómputo de la caducidad implicaría la creación de un requerimiento que la ley no contempla. En este tema no existe tarifa probatoria y el demandante bien puede aportar o solicitar las pruebas periciales que estime pertinentes para probar el grado de afectación en el transcurso del proceso.

Además, si el juez encuentra probado el daño, en este caso, la lesión, pero no su magnitud, bien puede imponer condena en abstracto para que, en incidente posterior, se determine el grado de afectación, de ahí que no existe razón para contar el término de caducidad a partir de la valoración o notificación del dictamen realizado por parte de la junta.

Se reitera entonces que el cómputo de la caducidad en los casos de lesiones lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia.

Los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la administración de justicia, precisamente porque la limitación del plazo para instaurar la demanda -*y es algo en lo que se debe insistir*– está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada sobre los ciudadanos para que participen en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico o de hechos, omisiones u operaciones administrativas que les causen daños antijurídicos.

Sobre el particular, esta Sala ha señalado que el término para contar la caducidad no puede extenderse indefinidamente, ni depender de la voluntad de los interesados en accionar:

*“Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término, razón por la cual, en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la Sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales”[[31]](#footnote-31).*

Finalmente, la Sala advierte que no es posible, so pretexto de aplicar un enfoque constitucional y los principios *pro homine* y *pro actione,* desatender la aplicación de normas de orden público que materializan el derecho fundamental constitucional del debido proceso, afectando de paso la seguridad jurídica, cuando lo que resulta procedente es la valoración de cada caso con sus particularidades concretas. […]»

Dicho lo anterior, la Sala advierte que si bien es cierto que la sentencia que se enjuicia resultó contraria a los intereses del demandante, también lo es que, por esa sola circunstancia, no se puede asumir que vulnera los derechos fundamentales indicados en el escrito de tutela; y menos, como ya se dijo, cuando no se explica constitucionalmente hablando el porqué de su dicho, pues, se repite, el juez de tutela no tiene competencia alguna para estudiar los argumentos que se expusieron en la providencia tutelada, toda vez que el juez natural del asunto tiene plena autonomía para el estudio y decisión del caso que se pone en su conocimiento.

En este punto, mal puede pretender la parte actora que el juez de tutela se convierta en juez y parte dentro del asunto a decidir, esto es, expresar argumentos que sustenten la intención de acudir ante el juez constitucional y, asimismo, pronunciarse frente a ellos; pues si bien la acción de tutela es un mecanismo sumario que no exige mayor ritualidad, se recuerda que cuando se trata de controvertir decisiones judiciales se requiere mayor argumentación, teniendo en cuenta que para su procedencia deben satisfacerse **los requisitos** **generales y específicos** para que resulte viable un estudio de fondo, y no la mera manifestación de estar en desacuerdo con la decisión judicial adoptada.

Al respecto, se recuerda que la Constitución sólo ha previsto, por regla general, dos instancias para los procesos, lo que significa que no puede el Juez, ni siquiera el constitucional, crear una instancia adicional para plantear y resolver allí cualquier reclamo de una de las partes ante su inconformidad con las decisiones adoptadas por el juez natural del asunto.

Sobre el asunto la Corte Constitucional en sentencia C-590 de 2005, fue clara y concreta en señalar que en casos cuando se presenten acciones de tutela contra providencias judiciales, resulta fundamental que quien considere vulnerados derechos fundamentales por esta razón, explique la relevancia constitucional en el respectivo caso y manifieste de manera motivada el porqué de su decir, más exactamente señaló:

«[…] a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

[…]

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.»

De acuerdo con lo expuesto, en el caso bajo estudio **no se satisfacen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judiciales de la relevancia constitucional ni la identificación razonable de los hechos que supuestamente generan la vulneración alegada**; razón por la cual, la Sala CONFIRMARÁ la decisión del *a quo.*

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 21 de septiembre de 2020, proferida por la subsección C de la sección Tercera del Consejo de Estado, mediante la cual declaró improcedente la acción de tutela presentada por el señor Martín Daniel Pinto López contra la subsección A de la sección tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y otro, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 30 de Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

**TERCERO.** En acatamiento a las disposiciones del articulo 32 *ibídem*, dentro de los diez (10) días siguientes **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

 **Firma electrónica**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

 **Firma electrónica Firma electrónica**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS CARMELO PERDOMO CUÉTER**

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad del presente documento en el link: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

1. Todas las actuaciones adelantadas, informes y pruebas allegadas, se pueden consultar en el respectivo expediente electrónico en el aplicativo SAMAI. [↑](#footnote-ref-1)
2. El proceso de la referencia paso al Despacho con informe electrónico de la Secretaría General de la Corporación del 19 de octubre de 2020. [↑](#footnote-ref-2)
3. Doctor Juan Carlos Garzón Martínez. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercero. Magistrada Ponente: Gladys Agudelo Ordoñez proferida el 07 de julio de 2011 dentro del proceso No. 73001-23-31-000-1999-01311-01(22462). [↑](#footnote-ref-4)
5. Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del día 26 de abril de 1984, exp. 3390; Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del día 29 de junio de 2000, exp. 11.676; consejo de estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp: 18.273; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, exp: 19.154; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de agosto de 2013, exp: 30.311; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de mayo de 2016, exp: 46.236; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del día 14 de febrero de 2018, exp: 39.760; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de noviembre de 2018, exp: 58.081. [↑](#footnote-ref-5)
6. 10 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de fecha 29 de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Magistrado ponente: Marta Nubia Velásquez Rico; Actor: Jesús Aparicio Vera y otros, Demandando: Nación- Departamento Administrativo de Seguridad – DAS- Hoy Unidad Nacional de Protección-UNP-; Exp. 47.308. [↑](#footnote-ref-6)
7. Por medio del cual se establecen competencias para el reparto de la acción de tutela. [↑](#footnote-ref-7)
8. Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado. [↑](#footnote-ref-8)
9. En sentencia C-543 de 1992, proferida con ocasión del análisis de constitucionalidad de los artículos 11, 12, 25 y 40 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Corte sostuvo, que atendiendo al querer del Constituyente, a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela y a la preservación de valores supremos como la seguridad jurídica, cosa juzgada y autonomía judicial, la tutela no era procedente cuando tuviera por objeto cuestionar providencias judiciales. [↑](#footnote-ref-9)
10. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante decisión de 29 de enero de 1992 (AC-009) con ponencia de la Consejera Dolly Pedraza de Arenas, consideró que la acción de tutela era improcedente contra providencias judiciales, inaplicando para el efecto lo establecido en los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991. Esta tesis fue reiterada por la misma Sala Plena mediante sentencias de 3 de febrero de 1992 con ponencia del Consejero Luis Eduardo Jaramillo Mejía (AC-015), 14 de octubre de 1993 con ponencia del Consejero Libardo Rodríguez (AC-1247) y 29 de junio de 2004 con ponencia del Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda (AC-10203). [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver sobre el particular las sentencias T-483 de 1997, T-204 de 1998, T-766 de 1998 y SU-563 de 1999. [↑](#footnote-ref-11)
12. Al respecto ver, entre otras, las siguientes Sentencias: Sección Primera, de 9 de julio de 2004, Exp. No. 2004-00308; y, Sección Segunda – Subsección A, de 27 de mayo de 2010, Exp. No. 2010-00559. [↑](#footnote-ref-12)
13. Sentencia en la que se analizó la legalidad del artículo 185 de la Ley 906 de 2004. [↑](#footnote-ref-13)
14. Al respecto ver, entre otras, las Sentencias T-1009 de 1999, SU-1031 de 2001, SU-1184 de 2001, SU-159 de 2002, T-774 de 2004. [↑](#footnote-ref-14)
15. También denominados requisitos generales de procedencia, y que son: i. Que el asunto tenga relevancia constitucional; ii. Que se hayan agotado los medios ordinarios y extraordinarios de defensa; iii. Que se cumpla con el requisito de inmediatez; iv. Que si se trata de una irregularidad procesal tenga efecto decisivo o determinante en la sentencia y afecte los derechos fundamentales; v. Que el interesado exponga los hechos que generan la vulneración o amenaza de sus derechos y que, además y de haber sido posible, hubiera alegado esta situación en el proceso; y, vi. Que no se trate de sentencias de tutela. [↑](#footnote-ref-15)
16. También llamados requisitos generales de procedibilidad y que hacen referencia a la configuración de uno o varios de los siguientes defectos: i. Sustantivo o material; ii. Fáctico; iii. Orgánico; iv. Procedimental; vi. Desconocimiento del precedente; vii. Error inducido; viii. Ausencia de motivación; o, ix. Violación directa de la Constitución. [↑](#footnote-ref-16)
17. Sobre la descripción de requisitos de forma y materiales ver la Sentencia T-007 de 2013. [↑](#footnote-ref-17)
18. Al respecto ver lo sostenido en las Sentencias C-590 de 2005, T-102 de 2006, T-377 de 2009 y T-178 de 2012. También es importante resaltar que ya en la Sentencia SU-014 de 2001 la Corte consideró la necesidad de superar dicho concepto y dar paso a lo que, posteriormente, se denominó *error inducido* [Sentencia T-462 de 2003]. [↑](#footnote-ref-18)
19. Emitida en el expediente 110010315000200901328 01. [↑](#footnote-ref-19)
20. T-173 de 1993 [↑](#footnote-ref-20)
21. T-504 de 2000. [↑](#footnote-ref-21)
22. CP. Marta Nubia Velasco Rico. Expediente: 54001-23-31-000-2003-01282-02 (47308). Actor: Jesús Aparicio Vera y otros. Demandado: Nación – DAS, hoy Unidad Nacional de Protección [↑](#footnote-ref-22)
23. Cita del original: “*Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 15 de febrero de 1996. Expediente No.: 11239. CP. Jesús María Carrillo Ballesteros”.* [↑](#footnote-ref-23)
24. Cita del original: “*Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011, Expediente: 733001-23-31-000-1999-01311-01 (22462), Actor: Alexander Ramírez Murillo, Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. CP.: Gladys Agudelo Ordoñez”.* [↑](#footnote-ref-24)
25. Cita del original: “*Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011, Expediente: 52001-23-31-000-1999- 00924-01(24249), Actor: María Magola Cerón Rivas y otros, Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. CP.: Mauricio Fajardo Gómez”*. [↑](#footnote-ref-25)
26. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, exp. 24249. M.P. Mauricio Fajardo Gómez y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 27152. M.P. Danilo Rojas Betancourth, en este caso la demanda solo presentó como sustento fáctico de las anteriores pretensiones el ingreso en buenas condiciones físicas del demandante al servicio militar obligatorio, en el cual estuvo a órdenes del Batallón de Infantería nº. 28 Colombia de Tolemaida, así como su retiro del servicio el 14 de octubre de 1998 por problemas de salud presuntamente causados por la prestación del servicio, sin hacer referencia al evento específico causante del menoscabo en la salud del señor Cortés Castillo. [↑](#footnote-ref-26)
27. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, exp. 85001233100019990007 01 (19154), CP: Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-27)
28. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 7 de octubre del 2013, expediente 18373, CP. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-28)
29. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de abril del 2012, expediente 20134, CP. Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-29)
30. [www.fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/manuales/VP%20MANUAL%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20ADMINISTRATIVOS%20JCI.pdf](http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/manuales/VP%20MANUAL%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20ADMINISTRATIVOS%20JCI.pdf) consultado el 1 de noviembre de 2018 a las 3:26 pm. [↑](#footnote-ref-30)
31. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, auto del 9 de febrero de 2011, exp. 38271, CP: Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-31)