

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / VALORACIÓN DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / VALORACIÓN DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / COPIA DE DOCUMENTO / VALOR PROBATORIO DE LA COPIA DE DOCUMENTO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / PRINCIPIO DE LEALTAD PROCESAL / PRINCIPIO DE PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

¿Tiene valor probatorio la copia simple de documento cuando no ha sido tachada de falsa?

Advierte la Sala que se valorarán las copias simples aportadas por las partes pues, según sentencia de unificación de jurisprudencia proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera, en aras de garantizar los principios constitucionales de buena fe y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el derecho al acceso a la administración de justicia y el principio de lealtad procesal, debe reconocerse valor probatorio (...) la Sala valorará los documentos allegados en copia simple al expediente, toda vez que el documento que la parte actora solicita no valorar por hallarse en copia simple, no fue tachado de falsedad.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el tema, consultar sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25022

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES / DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS / DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR SALUD / MINISTERIO DE SALUD / COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE SALUD / FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD

¿El Ministerio de salud es el encargado de diseñar políticas y normas técnicas de calidad de servicio, así como el control de los factores de riesgo, asesorar técnicamente y controlar a las entidades territoriales, mediante la Superintendencia Nacional de Salud, pero no tiene la facultad de prestar servicios asistenciales, exámenes de laboratorios ni hospitalizaciones?

El Estado se encuentra obligado a garantizar el acceso universal al servicio público de salud y a intervenirlo para garantizar su adecuado funcionamiento, calidad y control. El sector salud en Colombia se encuentra descentralizado, es así como en la ley 10 de 1990 se efectuó la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, a la Nación, a través del Ministerio de Salud le corresponde el papel de ente rector y la función de trazar las políticas en materia de salud, expedir normas técnicas de calidad de los servicios, así como el control de los factores de riesgo, asesorar técnicamente y controlar a las entidades territoriales, mediante la Superintendencia Nacional de Salud. El Ministerio de Salud de acuerdo con lo dispuesto en las normas mencionadas, está encargado de diseñar políticas y normas técnicas de calidad en materia de salud, sin embargo no tiene asignada la función de prestar servicios asistenciales, exámenes de laboratorios, hospitalizaciones etc. Por tal motivo no se le puede adjudicar a esta entidad la falla en la prestación de un servicio que no prestó y que no estaba obligada a prestar. (...) al Ministerio de Salud le compete el trazo de las políticas del Estado, la expedición de normas de carácter general en los campos científico, administrativo y técnico en esta materia, así como el ejercicio del control sobre los organismos prestadores del servicio de salud. No corresponde a dicho Ministerio el desarrollo de actividad alguna constitutiva propiamente de la prestación del servicio de salud, por lo tanto, no es éste el llamado a responder por las consecuencias de la actuación que los actores erigen en el hecho generador del

daño cuya indemnización se pretende.

FUENTE FORMAL: LEY 10 DE 1990

PERSPECTIVA DE GÉNERO / VIOLENCIA DE GÉNERO / MUJER EMBARAZADA / DISCRIMINACIÓN A LA MUJER EMBARAZADA

¿En materia de atención a la mujer en estado de maternidad el Ministerio de Salud deberá adoptar directrices encaminadas a fortalecer la práctica adecuada de la medicina gineco obstétrica, que atienda a los parámetros y estándares establecidos por la ciencia médica para evitar más casos de muerte de pacientes maternas?

[L]a Sala considera necesario llamar la atención al Ministerio de Salud en materia de atención a la mujer en estado de maternidad, pues ya en otros pronunciamientos la Sección Tercera ha insistido en poner de presente la discriminación de género que envuelve el grave problema de la mortalidad materna en Colombia. (...) La Sala (...) exhortará nuevamente al Ministerio de Salud para que imparta una directriz encaminada a fortalecer la práctica adecuada de la medicina gineco - obstétrica, que atienda a los parámetros y estándares establecidos por la ciencia médica para evitar que se repitan casos como el presente y que en efecto sean **garantía de no repetición** frente a la dignidad de los usuarios del sistema de salud y en especial de la mujer.

NOTA DE RELATORÍA: En materia de atención a la mujer en estado de maternidad, consultar sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, exp. 28804

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá, veintinueve (29) de septiembre de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000-23-26-000-1997-04381-01(22454)A

Actor: ELVER AUGUSTO LÓPEZ DAZA Y OTRO

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD - DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SECCIONAL DE SALUD DE CUNDINAMARCA.

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 31 de octubre de 2001, proferida por el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, por medio de la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio de Salud, de la Seccional de Salud de Cundinamarca y del departamento de Cundinamarca y se denegaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será confirmada.

SÍNTESIS DEL CASO

El 29 de octubre de 1996, la señora Marinela Garzón, acudió al hospital Nuestra Señora del Pilar en Medina-Cundinamarca, con dolores prenatales. Al día siguiente, en la mañana, se inició el trabajo de parto, pero al cabo de cinco horas fue remitida a un hospital de Villavicencio. Durante el traslado la paciente falleció y el recién nacido sobrevivió.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 16 de junio de 1997 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los señores Elver Augusto López Daza quien actúa en nombre propio y en representación de su hijo Harold Augusto López Garzón; y los señores Justo Medardo Garzón Rodríguez, Maria del Carmen Cárdenas de Garzón, Elver Darío Garzón Cárdenas y Myriam Yolanda Garzón Cárdenas, a través de apoderado judicial, interpusieron demanda de **reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Salud, el departamento de Cundinamarca y la Seccional de Salud de Cundinamarca, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f.5-18 c.1):

PRIMERA.- Declarar administrativa y extracontractualmente responsable a la Nación (Ministerio de Salud), a la Seccional de Salud de Cundinamarca y al Departamento de Cundinamarca, en forma solidaria, de los perjuicios ocasionados a las demandantes con motivo de la muerte de Marínela Garzón Cárdenas y de las heridas y

posteriores secuelas del niño recién nacido Harold Augusto López Garzón, causadas por la mala atención del parto que se le hizo en el Hospital Nuestra Señora del Pilar de Medina(Cundinamarca), el día 30 de octubre de 1.996.

SEGUNDA.- Condenar a la Nación (Ministerio de Salud), a la Seccional de Salud de Cundinamarca y al Departamento de Cundinamarca, en forma solidaria, a pagar a cada uno de los demandantes a título de perjuicios morales, el equivalente en pesos de las siguientes cantidades de oro fino según su precio de venta certificado por el Banco de la Republica a la fecha de la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia:

1 -Para Elver Augusto López Daza y Harold Augusto López Garzón dos mil (2.000) gramos oro, para cada uno, en su condición el primero, de compañero de la fallecida y padre del herido; y el segundo, de herido e hijo de la víctima fallecida.

2 -Para Justo Medardo Garzón Rodríguez y María del Carmen Cárdenas de Garzón, mil (1.000) gramos de oro para cada uno en su calidad de padres de la víctima fallecida.

3 - Para Elver Darío Garzón Cárdenas y Myriam Yolanda Garzón Cárdenas, quinientos (500) gramos de oro para cada uno en su condición de hermanos de la víctima fallecida.

TERCERA: Condenar a la Nación (Ministerio de Salud), a la Seccional de Salud de Cundinamarca y al Departamento de Cundinamarca, en forma solidaria, a pagar a favor de Elver Augusto Lopez Daza y Harold Augusto López Garzón, los perjuicios materiales que han sufrido con motivo de la muerte de su compañera y madre Marínela Garzón Cárdenas, teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación:

1 - El salario mínimo legal vigente para la época de los hechos, octubre de 1996, ósea la suma de ciento cuarenta y dos mil setecientos cincuenta (142.750.00) pesos mensuales más un veinticinco (25%) por ciento de prestaciones sociales.

2 - La vida probable de la víctima, la de su compañero y la edad de veinticinco (25) años de su hijo menor, según las tabla de supervivencia aprobadas por la Superintendencia Bancaria.

3 - Actualizada dicha cantidad según la variación porcentual del índice de precios al consumidor existente entre octubre de 1996 y el que exista cuando se produzca el fallo de segunda instancia o el auto que liquide los perjuicios materiales.

4 – las fórmulas de matemáticas financieras acertadas por el Consejo de Estado, distinguiendo la indemnización debida o consolidada de la futura.

CUARTA: Condenar a La Nación (Ministerio de Salud), a la Seccional de Salud de Cundinamarca y al Departamento de Cundinamarca, en forma solidaria, a pagar a favor de Harlod Augusto López Garzón, los perjuicios materiales que ha sufrido con motivo de su grado de incapacidad laboral, teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación:

1 – El salario mínimo legal vigente para la época de los hechos, octubre de 1996, ósea la suma de ciento cuarenta y dos mil setecientos cincuenta (142.750,00) pesos mensuales más un veinticinco (25%) por ciento de prestaciones sociales.

2 – La vida probable de la víctima según las tablas de supervivencia aprobadas por la Superintendencia Bancaria.

3 - El grado de incapacidad laboral que le fije al menor el medico experto de la oficina de Medicina Laboral de Ministerio del Trabajo.

4 - Actualizada dicha cantidad según la variación porcentual del índice de precios al consumidor existente entre octubre de 1996 y el que exista cuando se produzca el fallo de segunda instancia o el auto que liquide los perjuicios materiales.

5 - Las fórmulas de matemáticas financieras aceptadas por el Consejo de Estado distinguiendo la indemnización debida o consignada de la futura.

QUINTA.- Condenar a La Nación (Ministerio de Salud), a la Seccional de Salud de Cundinamarca y al Departamento de Cundinamarca, en forma solidaria, a pagar a favor de Elver Augusto López Daza, a título de daño emergente, la suma de un millón quinientos treinta mil (1.530.000.00) pesos, que pagó por los gastos funerarios de su compañera Marínela Garzón.

La suma tendrá intereses legales del doce (12%) por ciento anual, según el artículo 4 numeral 8 de la ley 80 de 1993.

Esta cantidad debe ser actualizada según el índice de precios al consumidor existente entre octubre de 1996 y la fecha de la ejecutoria de segunda instancia.

SEXTA.- La Nación y/o La Seccional de Salud de Cundinamarca y/o El Departamento de Cundinamarca, en forma solidaria, por medio de los funcionarios a quienes corresponda la ejecución de la sentencia, dictaran dentro de los treinta (30) días siguientes a la comunicación de la misma, la resolución correspondiente en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento, y pagaran intereses comerciales dentro de los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorio después de dicho termino.

1.1. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la parte actora sostuvo que:

1.1.1. La atención médica brindada a la paciente en la mañana del 29 de octubre de 1996 se prolongó por más de cinco horas, sin que el personal del hospital le hubiera informado nada a la familia. Sin previo aviso, ni información a la familia, ordenaron remitir a la paciente *“cuando fue dejada en la ambulancia para el traslado, la señora presentaba convulsiones y su cuerpo estaba inflamado”*.

1.1.2. Afirma que el bebé nació, pero que al salir de la ambulancia tenía varias lesiones en su cuerpo, dificultad respiratoria e inmovilidad. Atribuyen esta situación a que la señora Marinela y su hijo fueron transportados en pésimas condiciones y que no se hizo en una ambulancia adecuada.

1.1.3. Señala que el niño tuvo que ser atendido en la clínica Grama de Villavicencio por las heridas que le habían causado, pero por el mal estado de salud del menor, se ordenó remitirlo de urgencia a la clínica del niño en Bogotá donde permaneció internado por más de 15 días. Afirma que según los exámenes médicos el niño presenta retardo psicomotor y riesgo neurológico.

1.1.4. Concluye que la muerte de la señora Marinela Garzón obedeció a varias y graves fallas en el servicio médico, pues durante todo el embarazo nunca se presentó una situación anómala y la paciente ingresó al hospital por sus propios medios y en buen estado de salud.

II. Trámite procesal

2. Las entidades demandadas presentaron escritos de **contestación de la demanda**.

2.1. La apoderada de la Nación-Ministerio de Salud propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la obligación, por estimar que, por una parte, no presta servicios médicos y, por ende, su responsabilidad no puede comprometerse por hechos relacionados con dicha prestación y, por la otra, sus funciones son de carácter eminentemente técnico, científico y de formulación de políticas generales, de manera que no existe ningún

nexo de causalidad entre su actividad y el daño cuya indemnización se reclama (f.39-47 c.1).

2.2. La apoderada del departamento de Cundinamarca propuso la excepción de falta de inepta demanda y falta de los presupuestos de responsabilidad pues, considera que *“existe una coordinación funcional para la prestación de atención en salud, por parte de la Secretaría de Salud, pero a este no corresponde responsabilidad alguna en cuanto a la prestación del servicio, como tampoco y menos aún al Departamento de Cundinamarca”* (f.52-57 c.1).

3. Dentro del término de **traslado para alegar de conclusión** en primera instancia las partes se manifestaron así:

3.1. El apoderado de la parte actora indicó que 1) la Nación no puede eludir su responsabilidad consagrada en la Constitución Nacional sobre la dirección del servicio de salud, 2) si la Nación se declaró no responsable, debió denunciar el pleito a la entidad que considerara culpable de los hechos y, como no lo hizo debe responder, 3) la parte demandada no demostró que el hospital de Medina fuera una E.S.E. con personería jurídica propia, pues aportó en copia simple la ordenanza 016 de 1996 y 4) expuso las fallas en la prestación del servicio médico que considera configuradas (f. 109-116 c.1).

3.2. El apoderado del departamento reiteró los argumentos de la defensa expuestos en la contestación de la demanda e insistió en la falta de relación de causalidad entre “el daño y el hecho” lo que explica así: “no se puede endilgar responsabilidad al Departamento de Cundinamarca, por la falla del servicio porque no fue el departamento quien prestó el servicio médico...” (f. 95-98 c.1).

3.3. El agente del **Ministerio Público** conceptuó que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la parte demandada -Nación-Ministerio de Salud y departamento de Cundinamarca-, estaba llamada a prosperar dado que el hospital Nuestra Señora del Pilar de Medina es una entidad que cuenta con personería jurídica (f.117-126 c.1).

4. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, profirió **sentencia de primera instancia** el 31 de octubre de 2001, mediante la cual declaró probada la excepción de falta de legitimación por pasiva de la Nación-Ministerio de Salud y del departamento de Cundinamarca (f.128-139 c.p.). Fundó su decisión en las siguientes consideraciones:

4.1. Aunque el Ministerio de Salud tiene a cargo el diseño de políticas en dicha materia, la prestación del servicio asistencial corresponde a empresas sociales que, como el hospital Nuestra Señora del Pilar de Medina, cuentan con personería jurídica y, por lo tanto, son los llamados a responder por las fallas que hayan podido producirse. El departamento de Cundinamarca tampoco está legitimado en la causa por pasiva comoquiera que, de acuerdo con la Ley 100 de 1993, no le compete la prestación de servicios de salud.

5. Contra la sentencia de primera instancia, la parte actora interpuso y sustentó (f.141 y 150-161 c.p.) en tiempo, **recurso de apelación** con el fin de que se revoque y, en su lugar, se acceda a sus pretensiones. Para el efecto adujo que:

5.1. Las entidades demandadas fundamentan su defensa en la ordenanza 016, la cual es de carácter departamental, por lo que debió acompañarse al proceso en copia auténtica como lo exigen las normas y no en forma simple como se hizo, por lo que no tiene valor probatorio.

5.2. No existe total independencia entre el hospital Nuestra Señora del Pilar de Medina y la Nación, el departamento de Cundinamarca y demás entidades prestadoras de este servicio porque tal situación crearía una desorganización de dimensiones catastróficas.

5.3. El hospital Nuestra Señora del Pilar de Medina no era el único y exclusivo ente público al que se tenía que demandar, aunque por el actuar irregular de este se hayan causado los perjuicios a los demandantes y que ahora se reclaman en esta acción... se colige que la demanda se hubiera podido dirigir contra todas las

¹ Mediante auto de 4 de noviembre de 1998, f. 63 c. 1.

entidades o contra una sola de ellas. Considera que es equivocado pensar que la Nación a través del Ministerio de Salud con la descentralización se desliga totalmente de los organismos que le ayudan a prestar el servicio de salud y mucho menos exonerarse de su responsabilidad.

5.4. Finalmente, aporta un análisis del fondo del asunto que apunta a establecer responsabilidad de las demandadas por falla del servicio en el caso bajo estudio.

6. Dentro del término para **alegar de conclusión** en segunda instancia, las apoderadas del Ministerio de Salud y del departamento de Cundinamarca insistieron en que carecen de legitimación en la causa por pasiva por no tener competencia alguna respecto de la prestación asistencial que se invoca como dañina. El apoderado de la parte actora reiteró los argumentos de las anteriores etapas procesales (f.171-178 c.p.).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

7. El Consejo de Estado es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos del Decreto 597 de 1988, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones, supera la exigida por la norma para el efecto².

II. Validez de los medios de prueba

8. A propósito de los medios probatorios obrantes en el expediente, la Sala considera necesario realizar las siguientes precisiones:

8.1. Advierte la Sala que se valorarán las copias simples aportadas por las partes

² En la demanda, presentada el 16 de junio de 1997, la pretensión mayor, correspondiente a la indemnización por perjuicios morales, fue estimada en 2 000 gramos de oro fino para cada uno de los demandantes, suma que equivalía a \$ 23 690 420 -el valor del gramo oro era de \$ 11 845.21- y que supera la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en 1997 fuera de doble instancia -\$ 13 460 000-.

pues, según sentencia de unificación de jurisprudencia proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera, en aras de garantizar los principios constitucionales de buena fe y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el derecho al acceso a la administración de justicia y el principio de lealtad procesal, debe reconocerse valor probatorio “a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad”³.

8.2. Esta fue la posición adoptada frente a las pruebas aportadas en copia simple en la sentencia de unificación de la Sección Tercera⁴:

Previo a abordar el análisis conceptual indicado, la Sala se referirá a la posible valoración de los documentos que fueron allegados a este proceso...

“(...) Ahora, la Sala observa que con la demanda la parte actora aportó en copia simple un documento que contiene la valoración de los daños ocasionados por la toma guerrillera al corregimiento de Tres Esquinas, realizado por el Comité Técnico para la Valoración de Daños, el cual fue suscrito por el Alcalde Municipal, el Secretario de Planeación, el Presidente de la Cruz Roja, el Secretario de Obras Públicas y el Promotor Comunitario. En dicho documento se incluyó el listado de las personas afectadas y el presupuesto establecido por el comité para el resarcimiento de los daños, correspondiéndole a la señora Gloria Orjuela de Lozano la suma de \$55'000.000, con la constancia de que “el Comité Local de Emergencias del Municipio de Cunday, unánimemente da por aceptado los valores presentados por el Comité Técnico de Valoración para los fines pertinentes”

En principio dicho documento carecería de valor probatorio al obrar en copia simple tal como la Sala lo ha explicado en numerosas providencias, comoquiera que no cumple con las reglas contenidas en el artículo 254 del C. de P.C., según las cuales los documentos públicos y privados aportados en fotocopia simple por personas que no los suscriben no pueden ser tenidos en cuenta, en consideración a que únicamente tienen valor probatorio aquellos aportados en original o en copia autorizada por notario, director de oficina administrativa o de policía, secretario de oficina judicial o autenticada por notario, previa comparación con el original o con la copia autenticada que se le presente.

³ Sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, rad. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022) actor: Rubén Darío Silva Alzate, C.P. Enrique Gil Botero.

(...)En consideración a lo anterior y a pesar de que no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, que no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad del documento aportado por la parte actora en copia simple...

Cabe agregar que la autenticación de las copias tiene por objeto que éstas puedan ser valoradas bajo el criterio de la sana crítica como si se tratara de documentos originales, de manera que frente a la parte contra quien se aducen, ese requisito tiene por finalidad garantizar su derecho de defensa, máxime cuando con tal prueba se pretende probar un hecho que en principio se aduce en su contra.

En estos términos la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado: “En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas, resulten contradictorias.

Cabe destacar igualmente el reciente pronunciamiento de la Sala en relación con el valor probatorio de las copias en similares eventos excepcionales: “Cabe señalar que aunque esas pruebas obran en el expediente en copia simple y fueron aportadas por la parte demandante, las mismas pueden ser valoradas en este proceso, porque: -La exigencia legal de los requisitos para que una copia simple tenga valor probatorio en un proceso fue declarada exequible por la Corte Constitucional al resolver la demanda presentada en contra del numeral 2 del artículo 254 y el numeral 3 del artículo 268, por considerar que esas disposiciones no quebrantan los artículos 83 y 228 de la Constitución que, respectivamente, consagran la presunción de buena fe de los particulares en todas las gestiones que éstos adelanten ante las autoridades públicas y el principio de la primacía del derecho sustancial.

(...) En relación con las normas que regulan la materia, es preciso señalar que la regulación vigente es la contenida en los artículos 252 y 254 del C.P.C., normas cuyo sentido literal es el siguiente: “ARTÍCULO 252. DOCUMENTO AUTÉNTICO. Artículo modificado por el artículo 26 de la

Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.

(...) “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; 2. 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”.

Como se aprecia, las disposiciones contenidas en los artículos 252 y 254 del C.P.C., resultan aplicables a los procesos de naturaleza contencioso administrativa en curso, de conformidad con la regla de integración normativa contenida en el artículo 267 del C.C.A. De otro lado, es necesario destacar la modificación introducida por el artículo 11 de la ley 1395 de 2010, que cambió el inciso cuarto del artículo 252 del C.P.C., para señalar que los documentos privados elaborados o suscritos por las partes, incorporados al proceso en original o copia se presumen auténticos, sin necesidad de presentación personal ni autenticación, salvo los que provienen de terceros que revisten la condición de dispositivos. No obstante, con la promulgación de la ley 1437 de 2011 –nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo– se profirió una disposición especial aplicable a los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción, precepto cuyo contenido y alcance era el siguiente: “ARTÍCULO 215. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil. De allí que la citada disposición resultaba aplicable a los procesos contencioso administrativos que estuvieran amparados por la regla de transición contenida en el artículo 308 de la misma ley 1437 de 2011. Lo relevante del artículo 215 de la ley 1437 de 2011 –C.P.A.C.A.– era que incorporaba o concentraba la regulación legal del valor probatorio de las copias en una sola disposición, que no se prestaba para interpretaciones o hermenéuticas en relación bien con la clase o naturaleza del documento – público o privado– así como tampoco con su autor, signatario o suscriptor –las partes o terceros–. En esa lógica, la normativa mencionada constituía un régimen de avanzada en el que el principio de buena fe contenido en el texto constitucional (artículo 83) y desarrollado ampliamente en el Código Civil –en sus vertientes objetiva y subjetiva– se garantizaba plenamente, toda vez que correspondía a las partes o sujetos procesales tachar de falsas las copias que, en su criterio, no correspondían con el original y, por lo tanto, dar paso al incidente de tacha de falsedad del respectivo documento. Es así como, con el artículo 215 de la ley 1437 de 2011, se

permitía que las partes aportaran los documentos que tenían en su poder en copia, sin importar que los mismos fueran elaborados por aquéllas, por terceros o inclusive que provinieran de una autoridad administrativa o judicial. Era el reconocimiento pleno del principio de confianza que debe imperar en toda sociedad moderna, siempre y cuando se otorguen las herramientas para surtir de manera efectiva el derecho de contradicción.

“ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. “Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. “Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”

En esa línea de pensamiento, las regulaciones contenidas en las leyes 1395 de 2010 y 1437 de 2011 eran el reflejo de una concepción del proceso más moderna, alejada de los ritualismos y formalismos que tanto daño le han hecho a la administración de justicia, puesto que atentan contra los principios de celeridad y eficacia.

No obstante, con la expedición de la ley 1564 de 2012 –nuevo código general del proceso– corregido mediante el Decreto 1736 de 2012, se derogó expresamente el inciso primero del artículo 215 de la ley 1437 de 2011, C.P.A.C.A. En efecto, el artículo 16 del Decreto 1736, estableció: “ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. Corrijase el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así: "Artículo 626. “A partir de la promulgación de esta ley quedan derogados: artículos 126, 128, la expresión "sin tales formalidades" del 136 y 202 del Código Civil; 211 y 544 del Código de Procedimiento Civil; el numeral 1 del artículo 19; el inciso 2° del artículo 40 de la Ley 1258 de 2008; el inciso 1° del artículo 215 y el inciso 2° del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011; y, cualquier norma que sea contraria a las que entran en vigencia a partir de la promulgación de esta ley., “(...)”

Así las cosas, al haber derogado el Código General del Proceso C.G.P., la disposición contenida en la ley 1437 de 2011, resulta incuestionable que las normas para la valoración de las copias son las contenidas en los artículos 252 y 254 del C.P.C., preceptos que mantienen vigencia, ya que sólo la perderán a partir del 1° de enero de 2014, según lo dispuesto en el artículo 627 de la codificación general citada.

Las reglas relativas a la valoración de las copias, que podrán entrar en vigencia el 1° de enero de 2014, según lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 627 del C.G.P., son las siguientes: “Artículo 243. Distintas clases

de documentos. “Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares. (...) Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública. “Artículo 244. Documento auténtico. “Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones.

“Artículo 245. Aportación de documentos. Los documentos se aportarán al proceso en original o en copia. Las partes deberán aportar el original del documento cuando estuviere en su poder, salvo causa justificada. Cuando se allegue copia, el aportante deberá indicar en dónde se encuentra el original, si tuviere conocimiento de ello. “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia. Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.

(...) Así las cosas, cuando entre en vigencia el acápite correspondiente a la prueba documental, contenida en el C.G.P., se avanzará de manera significativa en la presunción de autenticidad de los documentos, lo que es reflejo del principio de buena fe constitucional; lo anterior, toda vez que de los artículos 243 a 245 del C.G.P., se pueden extraer algunas conclusiones: i) los documentos públicos o privados, emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, se presumen auténticos, ii) es posible que las partes los tachen de falsos o los desconozcan, lo que originará que se surta el respectivo trámite de la tacha, iii) los documentos se pueden aportar al proceso en original o en copia, iv) las copias, por regla general, tendrán el mismo valor probatorio que el documento original, salvo disposición especial en contrario, v) cuando se aporta un documento en copia, corresponde a la parte que lo allega indicar –si lo conoce– el lugar donde reposa el original para efectos de realizar el

respectivo cotejo, de ser necesario, y vi) las partes pueden solicitar el cotejo de los documentos aportados en copias. Por consiguiente, el legislador ha efectuado un constructo que busca superar la rigidez y la inflexibilidad de un sistema procesal basado en los formalismos, que distancia a las partes en el proceso, crea costos para los sujetos procesales y, en términos de la teoría económica del derecho, desencadena unas externalidades que inciden de manera negativa en la eficiencia, eficacia y la celeridad de los trámites judiciales. Ahora bien, una vez efectuado el recorrido normativo sobre la validez de las copias en el proceso, la Sala insiste en que –a la fecha– las disposiciones que regulan la materia son las contenidas en los artículos 252 y 254 del C.P.C., con la modificación introducida por el artículo 11 de la ley 1395 de 2010, razón por la cual deviene inexorable que se analice el contenido y alcance de esos preceptos a la luz del artículo 83 de la Constitución Política y los principios contenidos en la ley 270 de 1996 –estatutaria de la administración de justicia–.

En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante (...). Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas. El anterior paradigma, como se señaló, fue recogido por las leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011, y 1564 de 2012, lo que significa que el espíritu del legislador, sin anfibología, es modificar el modelo que ha imperado desde la expedición de los Decretos leyes 1400 y 2019 de 1970.

Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, (...) razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad.

Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohíja en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple...

“Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor probatorio a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas. “El anterior paradigma fue recogido de manera reciente en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –que entra a regir el 2 de julio de 2012– en el artículo 215 determina que se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tienen el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas; entonces, si bien la mencionada disposición no se aplica al caso concreto, lo cierto es que con la anterior o la nueva regulación, no es posible que el juez desconozca el principio de buena fe y la regla de lealtad que se desprende del mismo, máxime si, se insiste, las partes no han cuestionado la veracidad y autenticidad de los documentos que fueron allegados al proceso.”

En otros términos, la hermenéutica contenida en esta sentencia privilegia –en los procesos ordinarios– la buena fe y el principio de confianza que debe existir entre los sujetos procesales, máxime si uno de los extremos es la administración pública. Por consiguiente, desconoce de manera flagrante los principios de confianza y buena fe el hecho de que las partes luego del trámite del proceso invoquen como justificación para la negativa de las pretensiones de la demanda o para impedir que prospere una excepción, el hecho de que el fundamento fáctico que las soporta se encuentra en copia simple. Este escenario, de ser avalado por el juez, sería recompensar una actitud desleal que privilegia la incertidumbre sobre la búsqueda de la certeza procesal. De modo que, a partir del artículo 228 de la Constitución Política el contenido y alcance de las normas formales y procesales es preciso efectuarse de consuno con los principios constitucionales en los que, sin hesitación, se privilegia la materialización del derecho sustancial sobre el procesal.

De allí que, el proceso contencioso administrativo y, por lo tanto, las diversas etapas que lo integran y que constituyen el procedimiento judicial litigioso no pueden ser ajenas al llamado de los principios constitucionales en los que se hace privilegiar la buena fe y la confianza.

(...) Por último, la tesis que se acoge en esta oportunidad ha sido avalada por otras Secciones del Consejo de Estado, de manera concreta, la Segunda, al establecer que el hecho de que no se hubieran tachado de falsas las copias simples permite deducir la anuencia frente a los citados documentos.

(...) Además, se trata de copias de documentos públicos que no fueron tachados de falsos y tienen el reconocimiento implícito de quien los

aporta, por lo que no puede descartarse de plano su valor probatorio.

En esa perspectiva, constituye una realidad insoslayable que el moderno derecho procesal parte de bases de confianza e igualdad de armas, en las que los aspectos formales no pueden estar dirigidos a enervar la efectividad del derecho material, sino que deben ser requisitos que garanticen la búsqueda de la certeza en el caso concreto y, por lo tanto, impidan que el juez adopte decisiones denegatorias de pretensiones por exceso ritual manifiesto. Así las cosas, se debe abogar por un derecho procesal dinámico, en el que las partes asuman sus responsabilidades a partir de un escenario serio en el que se defiendan los intereses subjetivos que se debaten al interior del litigio, sin que el operador judicial promueva rigorismos formales que entorpezcan la aplicación del mismo.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado su posición, en los siguientes términos: “En este caso, como en otros, el Tribunal admite el valor probatorio de aquellos documentos presentados oportunamente por las partes que no fueron controvertidos ni objetados, y cuya autenticidad no fue puesta en duda...Llama la atención que en uno de los procesos el Consejo de Estado no valoró los resultados parciales de las investigaciones penales y disciplinarias en las que constaba la responsabilidad de los dos sargentos del Ejército Nacional (...)

Una de las finalidades principales del orden jurídico o normativo reside en la efectividad de los derechos y las garantías de los sujetos procesales, por lo tanto, una postura excesivamente formal deslegitima los fines esenciales del derecho procesal o adjetivo, máxime si las partes han guardado silencio a lo largo de la actuación, lo que ha permitido convalidar su postura frente a los documentos que reposan en el plenario en copia simple.

(...) De otra parte, resulta pertinente destacar que la posibilidad de valorar la documentación que, encontrándose en copia simple ha obrado en el proceso – y por consiguiente se ha surtido el principio de contradicción, no supone modificar las exigencias probatorias respecto del instrumento idóneo para probar ciertos hechos. En otros términos, la posibilidad de que el juez valore las copias simples que reposan en el expediente no quiere significar que se releve a las partes del cumplimiento de las solemnidades que el legislador establece o determina para la prueba de específicos hechos o circunstancias.

De modo que, si la ley establece un requisito –bien sea formal o sustancial– para la prueba de un determinado hecho, acto o negocio jurídico, el juez no puede eximir a las partes del cumplimiento del mismo; cosa distinta es si el respectivo documento (v.gr. el registro civil, la

escritura de venta, el certificado de matrícula inmobiliaria, el contrato, etc.) ha obrado en el expediente en copia simple, puesto que no sería lógico desconocer el valor probatorio del mismo si las partes a lo largo de la actuación no lo han tachado de falso. Entonces, la formalidad o solemnidad vinculantes en el tema y el objeto de la prueba se mantienen incólumes, sin que se pretenda desconocer en esta ocasión su carácter obligatorio en virtud de la respectiva exigencia legal. La unificación consiste, por lo tanto, en la valoración de las copias simples que han integrado el proceso y, en consecuencia, se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido.

8.3. Por consiguiente, **la Sala valorará los documentos allegados en copia simple al expediente, toda vez que el documento que la parte actora solicita no valorar por hallarse en copia simple, no fue tachado de falsedad.**

III. Hechos probados

9. De conformidad con las pruebas válida y oportunamente allegadas al proceso, se tienen por probados los siguientes hechos relevantes:

9.1. El hospital Nuestra Señora del Pilar E.S.E. cuenta con personería jurídica desde el 22 de marzo de 1996 (certificación expedida por la División de Registro y Acreditación de Instituciones de Salud del Ministerio de Salud, Ordenanza 016 del 22 de marzo de 1996 y oficio del 10 de noviembre de 1999 proferido por el departamento de Cundinamarca f.130, 175 y 172 c. de pruebas).

9.2. El 29 de octubre de 1996, después de un periodo de gestación normal, la señora Marinela Garzón llegó al hospital Nuestra Señora del Pilar de Medina con el fin de obtener atención de su trabajo de parto. Al día siguiente se dio inicio a dicha atención por parte del galeno Raúl Eduardo Romero Quiroga, pero al cabo de 5 horas, debido a graves complicaciones en la salud de la paciente y habiendo nacido ya el bebé, esta fue remitida a la ciudad de Villavicencio. La señora Marinela Garzón falleció durante el traslado en ambulancia (certificación hospital Nuestra Señora del Pilar f.134 c. de pruebas).

9.3. EL recién nacido tuvo que ser reanimado y entubado por presentar hipoxia y quedó con una pérdida de capacidad laboral del 67.3%, motivo de calificación; “*retardo psicomotor y anoxia perinata*” (dictamen Junta Regional de Calificación de Invalidez f.168-171 c. de pruebas).

9.4. La muerte de la señora Marinela Garzón Cárdenas fue inscrita en el registro civil de defunción el mismo 30 de octubre de 1996 y se anotó como causa de la defunción “*causa en estudio*”. Posteriormente se presentó “complemento del protocolo de necropsia” en el que se concluyó que (certificado del registro civil de defunción, protocolo de necropsia y complemento del mismo f. 194, 218 y 360 c. de pruebas):

La causa de muerte fue un colapso cardiovascular muy posiblemente a una reacción anafiláctica (alérgica) a alguna de las drogas aplicadas. Probable manera de muerte: accidental.

9.5. Al Centro de Salud del Municipio de Medina se le otorgó el estatus de hospital regional mediante Ordenanza número 8 de 1979. Posteriormente, el hospital Nuestra Señora del Pilar de Medina fue transformado en Empresa Social del Estado, prestadora de servicios de salud de nivel I, de atención constituida como categoría especial de entidad pública descentralizada del orden departamental, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita a la Dirección Departamental de Seguridad Social en Salud de Cundinamarca o quien haga sus veces, mediante la Ordenanza n.º 016 de 22 de marzo de 1996 proferida por el departamento de Cundinamarca (Ordenanza 016, Ordenanza 8 de 1979 y oficio OJUR600 del departamento de Cundinamarca f. 172-186 c. de pruebas).

IV. Problema jurídico

10. Previo a establecer si hay lugar a declarar la responsabilidad de las demandadas por los perjuicios que hayan podido causarse a los demandantes como consecuencia de la atención médica brindada a la señora Marinela Garzón el 30 de octubre de 1996 y por haber sido un presupuesto procesal discutido en el trámite del proceso, la Sala se referirá a la cuestión de la legitimidad en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio de Salud y del departamento de Cundinamarca –Seccional de Salud de Cundinamarca-.

V. Análisis de la Sala

La legitimación en la causa por pasiva

11. El Estado se encuentra obligado a garantizar el acceso universal al servicio público de salud y a intervenirlo para garantizar su adecuado funcionamiento, calidad y control. El sector salud en Colombia se encuentra descentralizado, es así como en la ley 10 de 1990 se efectuó la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, a la Nación, a través del Ministerio de Salud le corresponde el papel de ente rector y la función de trazar las políticas en materia de salud, expedir normas técnicas de calidad de los servicios, así como el control de los factores de riesgo, asesorar técnicamente y controlar a las entidades territoriales, mediante la Superintendencia Nacional de Salud.

12. El Ministerio de Salud de acuerdo con lo dispuesto en las normas mencionadas, está encargado de diseñar políticas y normas técnicas de calidad en materia de salud, sin embargo no tiene asignada la función de prestar servicios asistenciales, exámenes de laboratorios, hospitalizaciones etc. Por tal motivo no se le puede adjudicar a esta entidad la falla en la prestación de un servicio que no prestó y que no estaba obligada a prestar.

13. En efecto, al Ministerio de Salud le compete el trazo de las políticas del Estado, la expedición de normas de carácter general en los campos científico, administrativo y técnico en esta materia, así como el ejercicio del control sobre los organismos prestadores del servicio de salud. No corresponde a dicho Ministerio el desarrollo de actividad alguna constitutiva propiamente de la prestación del servicio de salud, por lo tanto, no es éste el llamado a responder por las consecuencias de la actuación que los actores erigen en el hecho generador del daño cuya indemnización se pretende.

14. La Sala comparte las razones por las cuales el *a quo* declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta tanto por la Nación-Ministerio de Salud, como por el departamento de Cundinamarca, pues

salta a la vista que fue el hospital Nuestra Señora del Pilar quien brindó la atención médica invocada como dañosa por la parte actora y dado que este último cuenta con personería jurídica –supra párr. 9.5- y, por ende, capacidad para comparecer al proceso a través de su representante legal –artículo 44 del Código de Procedimiento Civil-, no cabe duda de que es dicho hospital quien sería el llamado a responder en el evento de establecerse que el daño demandado se derivó del servicio médico prestado.

15. En cuanto al Departamento de Cundinamarca, observa la Sala que tampoco ostentó la calidad de prestador de servicio de salud en el caso de la señora Marinela Garzón Cárdenas, en consecuencia, también puede predicarse la falta de legitimidad en la causa por pasiva de esta entidad bajo los mismos razonamientos expuestos frente al Ministerio de Salud.

16. Por las anteriores razones la Sala confirmará la decisión de primera instancia consistente en declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de las entidades demandadas.

17. No obstante la anterior decisión, la Sala considera necesario llamar la atención al Ministerio de Salud en materia de atención a la mujer en estado de maternidad, pues ya en otros pronunciamientos la Sección Tercera ha insistido en poner de presente la discriminación de género que envuelve el grave problema de la mortalidad materna en Colombia⁵:

...la Sala encuentra motivos para ordenar la adopción de medidas adicionales de reparación integral, en la medida en que éste evidencia la proyección de una actitud de invisibilidad a la condición físico-anímica de la mujer, y por lo tanto, una forma de discriminación ajena al Estado Social de Derecho.

En efecto, la Sala advierte que el caso sublite, lejos de constituir un episodio aislado, se inserta dentro de un patrón reiterado de deficiencias en la atención gineco-obstétrica, que evidencia una actitud de invisibilidad e indiferencia frente a la atención propia de la salud sexual y reproductiva, rezago de un modelo patriarcal y de discriminación por motivo de género.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, exp. 23001233100020010027801 (28804), C.P. Sella Conto Díaz del Castillo.

En efecto, de la revisión de las cifras oficiales de mortalidad y morbilidad materna y perinatal es dable concluir que el país presenta serios problemas en sus estándares de atención en ginecología y obstetricia acentuadas en determinadas regiones. Así, por ejemplo según el Instituto Nacional de Salud “los departamentos con las mayores tasas de mortalidad perinatal son Chocó (39 por mil), San Andrés y Providencia (25 por mil), Caldas (25 por mil). La mortalidad perinatal es también relativamente alta en Huila (22 por mil), Vaupés (21 por mil), Cesar (20 por mil), Santander (20 por mil) y Córdoba (20 por mil)”⁶. Estas cifras son alarmantes si se comparan con los países con índices más altos de mortalidad perinatal en la zona de América Latina y el Caribe, como Haití (25 por cada 1000 nacidos vivos) y Bolivia (19 de cada 1000 nacidos vivos). Iguales consideraciones se pueden hacer en lo relativo a las tasas de mortalidad materna, frente a la cual las estadísticas revelan una notoria correlación entre este fenómeno y los índices de pobreza, siendo especialmente alarmantes los índices observables en el Chocó, los departamentos de la región amazónica y algunos de la zona Caribe, como Córdoba y el departamento de la Guajira⁷. Por otra parte, el análisis que permiten los Anales del Consejo de Estado, revela que el 28.5% de las sentencias de responsabilidad médica proferidas en 2014 (registradas hasta la fecha de elaboración de esta sentencia) y un 22.5% de las del 2013, corresponden a fallas en la atención en ginecología y obstetricia, ya sea por deficiencias en la atención en el embarazo y el parto o por la práctica de histerectomías innecesarias. Que un porcentaje tan significativo de las sentencias recientes en materia de responsabilidad médica corresponda a una sola especialidad, debe alertar sobre las deficiencias en la atención que se presta en la misma.

A las anteriores consideraciones hay que añadir que gran parte de los casos propios de la ginecología y la obstetricia no corresponden a situaciones patológicas. En efecto, además de las enfermedades propias del aparato reproductor femenino, la ginecología y la obstetricia tienen por objeto los procesos naturales del embarazo y el parto. No siendo estos eventos patológicos, lo razonable es pensar que su resultado no será la muerte o enfermedad de la madre, tampoco de la criatura esperada. En tal sentido, en muchos (aunque claramente no en todos) de los casos en que se alega la falla médica en ginecología y obstetricia, el desenlace dañoso refleja una mayor irregularidad.

Así mismo, se ha de tener en cuenta que a diferencia de otras ramas de la medicina, la Ginecología guarda directa relación con la dimensión específicamente femenina de la corporalidad. Es la rama de la medicina que se encarga de la atención a la mujer en cuanto mujer y de aspectos

⁶ (Cfr. Instituto Nacional de Salud, “Protocolo de vigilancia en Salud Pública Mortalidad Neonatal y Perinatal Tardía”, disponible en línea en la página: <http://www.vigepi.com.co/sivigila/pdf/protocolos/560p%20mor%20perin.pdf>

⁷ Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social, Política Nacional de Sexualidad, Derechos sexuales y derechos reproductivos, “Tablas y Gráficas para el análisis epidemiológico en salud sexual y reproductiva”. Informe técnico. Julio de 2014.

tan importantes en la realización del programa vital como la fertilidad y la maternidad. Que entre las muy diversas ramas de la medicina, aquella que se ocupa específica y directamente de la mujer sea justamente la que presenta fallas generalizadas (al menos regionalmente) debe alertar sobre la persistencia del menosprecio histórico hacia lo femenino.

A lo anterior, hay añadir que el descuido de la atención ginecológica no solamente no se compagina con la dignidad de la mujer, sino que, en los casos con un componente obstétrico, también resulta seriamente lesivo de los derechos del ser humano esperado y recién nacido. No se olvide, a este respecto, que el obstetra se pone en contacto con el ser humano desde la concepción y que las complicaciones en la gestación, el parto y el puerperio bien pueden repercutir indeleblemente en la vida de una persona.

Por todo lo anterior, la Sala acoge jurisprudencia sobre la pertinencia de la aplicación de medidas de reparación integral en los casos en los que se echa de menos el trato que la mujer requiere por su propia condición, lo que evidencia la discriminación género...

18. La Sala en esta ocasión, exhortará⁸ nuevamente al Ministerio de Salud para que imparta una directriz encaminada a fortalecer la práctica adecuada de la medicina gineco-obstétrica, que atienda a los parámetros y estándares establecidos por la ciencia médica para evitar que se repitan casos como el presente y que en efecto sean garantía de no repetición frente a la dignidad de los usuarios del sistema de salud y en especial de la mujer.

VII. Costas

19. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

⁸ Las medidas de reparación integral operarán teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos, todo con el propósito de reconocer la dignidad de las víctimas, reprobando las violaciones a los derechos humanos y concretar la garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional. Para el efecto el juez, de manera oficiosa o a solicitud de parte, decretará las medidas que considere necesarias o coherentes con la magnitud de los hechos probados (Artículo 8.1 y 63.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos).

20. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de 31 de octubre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión en cuanto declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación-Ministerio de Salud y el departamento de Cundinamarca.

SEGUNDO. EXHORTAR al Ministerio de Salud que imparta una directriz a todas las empresas e instituciones prestadoras del servicio de salud, hospitales, cajas de compensación y clínicas del país, encaminada a fortalecer la práctica adecuada de la atención gineco-obstétrica a las pacientes, que atienda a los parámetros explicados en esta providencia y en especial a la dignidad de las usuarias del sistema de salud.

TERCERO.-EXHORTAR al Ministerio de Salud, ofrecer excusas a los demandantes en una ceremonia privada a realizarse en las instalaciones del hospital en donde ocurrieron los hechos, esto es en el Nuestra Señora del Pilar de Medina Cundinamarca, que deberá efectuarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de ejecutoria de este fallo, siempre los actores así lo consientan.

CUARTO.- EXHORTAR al Ministerio de Salud que mediante una circular que deberá quedar publicada en carteleras, exhorte a todos y cada uno de las clínicas, hospitales, cajas de compensación y centros de salud a brindar atención preferencial a las mujeres que acuden a sus instalaciones para que su trabajo de parto sea atendido adecuadamente, servicio que debe prestarse sin dilaciones y rodeado de un trato humano y amable hacia la paciente, que atienda a los parámetros y estándares establecidos por la ciencia médica.

QUINTO.- EXHORTAR al Ministerio de Salud diseñar políticas institucionales para la optimización de la prestación del servicio de ginecología y obstetricia y minimizar los eventos de muerte materna y perinatal.

SEXTO.- EXHORTAR al Ministerio de Salud **HACER CONOCER** las políticas de promoción y prevención que optimicen la prestación de la atención en gineco-obstetricia que minimicen los eventos de muerte perinatal y materna.

SÉPTIMO.- SOLICITAR a la **Procuraduría General de la Nación** hacer seguimiento al cumplimiento a los exhortos contenidos en la presente sentencia.

OCTAVO: Sin condena en costas.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta de la Sala

RAMIRO PAZOS GUERRERO

DANILO ROJAS BETANCOURTH