



Libertad y Orden  
**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**  
**-SALA SEGUNDA DE DECISIÓN-**

Popayán, veintidós (22) de febrero del dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente: **MARINO CORAL ARGOTY**

**Medio de control:** Reparación Directa  
**Radicación:** 19001333300820150047701  
**Demandante:** FABER RODRIGO NARVAEZ VELASCO Y OTROS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE POPAYAN Y OTROS

**SENTENCIA No. 033**

En virtud de lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PCSJA22-12026 del 15 de diciembre del 2022, se creó un despacho de Magistrado en el Tribunal Administrativo del Cauca, mismo que se denominaría Despacho 006 de dicha Corporación.

Por lo anterior, el Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca mediante Acuerdo No. CSJCAUA23-19 del 8 de febrero del 2023, estableció, entre otras, la redistribución de procesos de segunda instancia, por lo que los despachos 001 a 005 del Tribunal Administrativo del Cauca, debían hacer entrega al nuevo despacho de 80 procesos, cada uno.

En ese orden de ideas, el presente asunto es uno de aquellos expedientes que se encuentra en turno de fallo y que se ha ordenado remitir al despacho del suscrito

Magistrado Ponente<sup>1</sup>, procesos digitales y físicos que paulatinamente se han ido trasladando a la base de datos de este despacho y a los que se les asignará un turno interno para trámite, en los términos de la Ley 448 de 1998<sup>2</sup> y la Ley 1285 del 2009<sup>3</sup>.

Así las cosas, se dispondrá avocar el conocimiento de este proceso y, en consecuencia, debe decidirse por el Tribunal el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia No. 207 del 12 de noviembre 2021, por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán (Cauca), que condenó al municipio de Popayán por la muerte de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Fundamentos de la demanda

Los señores (as) FABER RODRIGO NARVAEZ VELASCO actuando en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad KAREN VALENTINA NARVAEZ TOVAR y JUAN SEBASTIAN NARVAEZ TOVAR; FRANCIA ELENA VELASCO BENAVIDEZ y JANETH SOFIA VELASCO BENAVIDEZ, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra MUNICIPIO DE POPAYAN, HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSE EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO -E.S.E.-, DEPARTAMENTO DEL CAUCA–SECRETARIA DE SALUD, COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. y CLINICA FARALLONES S.A, pretendiendo la declaratoria de responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas y pago de los perjuicios que fueron causados por el descenso de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ.

### 1.2. Hechos

---

<sup>1</sup> Elegido como Magistrado del Tribunal Administrativo del Cauca por el Consejo de Estado – Sala Plena, mediante Acuerdo 052 del 28 de marzo del 2023, posesionado en el cargo el 2 de mayo del 2023.

<sup>2</sup> Artículo 18.

<sup>3</sup> Artículo 16.

Como hechos relevantes de la demanda, en síntesis, se expuso que:

- El 22 de septiembre de 2013, en la plaza de mercado "La Trece" del barrio Alfonso López de Popayán, la señora LUZ MILA VELASCO sufrió una caída en las escaleras de acceso al interior del lugar, lo que resultó en un trauma craneoencefálico fatal que provocó su muerte; esto se debió a la ausencia de pasamanos y falta de limpieza en el piso de dicho lugar.
- Hubo negligencia en la atención médica posterior al accidente, señalando que la paciente no recibió atención especializada de manera oportuna en el Hospital Universitario San José y no se diagnosticaron otras afecciones graves que padecía, como una infección urinaria y trombos; por lo que el actor sostuvo que dichas acciones negligentes constituyen responsabilidad estatal y solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda.

### **1.3. Contestación de la demanda**

#### **1.3.1. Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E.**

Indicó que se oponía a las pretensiones de la demanda, argumentando que, desde el ingreso de la paciente a dicha Institución hospitalaria, se le brindó atención oportuna y adecuada.

Manifestó que atendió a la paciente por urgencias y el médico tratante ordenó medicamentos, la práctica de exámenes, como una atención continua y vigilancia médica; señalando que, a pesar de haber habido una omisión en el registro de la hora de la valoración inicial por neurocirugía, aseguró que la paciente fue evaluada y tratada adecuadamente.

Expresó que, después de la lectura de los exámenes de diagnóstico, a la paciente se le detectó una hemorragia Subaracnoidea extensa, por lo que se solicitó una consulta en cuidados intensivos, pero, ante la falta de camas en el

hospital se activó el proceso de remisión a otra institución hospitalaria; reiterando que el hospital cumplió con el manejo idóneo según su nivel de atención y la responsabilidad de garantizar la continuidad del tratamiento recaía en la entidad de salud a la cual se encontraba afiliada la paciente.

Propuso las excepciones de: "INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN A INDEMNIZAR", "LA INNOMINADA", "INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL" y "LA GENERICA". Y llamo en garantía LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, dada la existencia de relación contractual derivada de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Profesional Médica No. 1001598 del 31 de enero del año 2013.

Finalmente, en la oportunidad para alegar de conclusión, reiteró los argumentos de la contestación de la demanda, destacando que la muerte de la paciente no fue debido al hematoma, sino a sus comorbilidades y la posibilidad de sepsis adquirida durante su estancia prolongada en el centro Hospitalario.

### **1.3.2. Clínica Farallones S.A.**

Se opuso a la prosperidad de la demanda, refutando cada uno de los hechos alegados, destacando que la paciente no falleció por un ACV isquémico seguido de un TCE severo, manifestando que la caída y el trauma craneoencefálico podrían haber sido consecuencia de un ACV isquémico previo, junto con sus comorbilidades, las cuales finalmente desencadenaron su muerte.

Señaló que no se demostraron los presuntos perjuicios ni la falla en el servicio médico y la historia clínica demuestra que la paciente recibió atención adecuada desde su ingreso a la clínica Farallones de Cali, en consecuencia, se opuso a todas las pretensiones de la demanda, afirmando que carecían de fundamentos fácticos y jurídicos, y que los demandantes no cumplieron con la carga de la prueba, al no enrostrar en su demanda los hechos imputados a la clínica.

Propuso las excepciones de *“INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD Y DE OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA A CARGO DE LA CLÍNICA FARALLONES S.A.”*, *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA Y POR PASIVA”*, *“TRATAMIENTO ADECUADO, DILIGENTE, CUIDADOSO, EXENTO DE CULPA Y REALIZADO CONFORME A LOS PROTOCOLOS”*, y *“CARENCIA DE PRUEBA DEL SUPUESTO PERJUICIO”*. También llamó en garantía a la sociedad ALLIANZ SEGUROS S.A.5, por la existencia de relación contractual originada en la Póliza de Responsabilidad Civil Profesional Clínicas y Hospitales No. 021805762 / 0.

En sus alegatos de conclusión, afirmó que el daño no fue la muerte de la paciente, sino la pérdida de la oportunidad de sobrevivir, la cual no se puede atribuir a la clínica, subrayando que la paciente tenía múltiples comorbilidades que afectaban su salud y no se demostró una relación causal entre la atención recibida y su fallecimiento.

### **1.3.3. Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A.**

Señaló que, después del accidente, la paciente fue atendida en el Hospital Universitario San José de Popayán, donde se le realizó un TAC cerebral que reveló un hematoma cerebral izquierdo, siendo dejada en observación, posteriormente, debido a un deterioro neurológico, fue remitida a la Clínica Farallones en Cali, donde se detectó un aumento del hematoma subdural y se la sometió a cirugía, sin embargo, falleció el 12 de octubre de 2013.

Manifestó que no se acreditó los supuestos perjuicios causados ni la negligencia de las entidades estatales, expresando que cumplió con su obligación contractual al autorizar los tratamientos solicitados por las IPS dentro de su independencia científica y administrativa; por lo que se opuso a todas las declaraciones y condenas en su contra, subrayando que la afiliada recibió todos los servicios correspondientes y que el desenlace trágico fue más resultado de un caso fortuito que de responsabilidad médica.

Puso de presente que para el traslado de un paciente a otra institución existe el sistema de referencia y contra referencia, señalando que brindó el apoyo requerido para el traslado de la paciente a la clínica Farallones.

Propuso las excepciones de *“FALTA DE COMPETENCIA POR NO HABERSE CUMPLIDO CON UN REQUISITO INELUDIBLE DE PROCEDIBILIDAD”*, *“LA INEPTA DEMANDA POR LA FALTA DE REQUISITOS FORMALES”*, *“LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DE COOMEVA EPS S.A.”*, *“LA DE INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD Y DE OBLIGACIONES DEMANDADAS POR PARTE DE COOMEVA EPS S.A. POR DAÑO Y/O FALLA EN EL SERVICIO”*, *“EXONERACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE MEDIO”*, *“LA DE INEXISTENCIA DE RELACIÓN DE CAUSA A EFECTO ENTRE LOS ACTOS DE CARÁCTER INSTITUCIONAL, LOS ACTOS DEL EQUIPO MEDICO Y EL RESULTADO ALEGADO POR LA PARTE ACTORA”*, *“ LA DE CALIDAD Y CUMPLIMIENTO EN LA ORDEN OPORTUNA PARA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POR PARTE DE LA EPS”*, *“LA DE AUSENCIA DE CAUSA EFECTIVA PARA LA EXIGIBILIDAD DE LOS PERJUICIOS MATERIALES Y MORALES RECLAMADOS”*, *“LA DE INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES”*, *“LA DE CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA Y DE TERCEROS”*, y *“PRESCRIPCIÓN”*.

Manifestó que llamó en garantía a la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA, por existencia de relación contractual originada en la Póliza de Responsabilidad Civil Profesional Medica No. RC 000767.

Presentó alegatos de conclusión, argumentando que tanto Coomeva EPS, el Hospital Universitario San José de Popayán y la Clínica Farallones actuaron diligentemente y con cuidado en la atención médica dada a la paciente, ofreciendo todo lo necesario para los procedimientos y tratamientos requeridos, finalmente solicitó que se declaren probadas las excepciones propuestas y que se condene en costas a la parte demandante.

#### **1.3.4. Departamento del Cauca- Secretaría de Salud.**

Se opuso a las pretensiones, declaraciones y condenas de la demanda, alegando que no se configuró responsabilidad para la entidad.

Argumentó que la entidad no tuvo a su cargo la prestación de servicios de salud requeridos por la paciente, por lo que consideró que no hay responsabilidad en los hechos generadores del daño alegado, señalado que los médicos que atendieron a la paciente no tenían relación jurídica con la entidad territorial, ya que no formaban parte de su planta de personal ni tenían vínculos contractuales.

Expresó su oposición a que sea condenada al pago de daños y perjuicios, subrayando que no hay relación entre las actividades del departamento del Cauca y las entidades que intervinieron en la atención de la paciente, como Coomeva EPS S.A., el Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E. y la Clínica Farallones S.A., señalando que estas últimas cuentan con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, cuya representación recae en el gerente, por lo que no hay lugar a que se declare la responsabilidad del ente territorial accionado por los hechos originarios de la reclamación judicial.

Propuso las excepciones de: *"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"*, *"EXCEPCIÓN DE INEXISTENCIA DEL DERECHO INVOCADO Y EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL DEMANDADO DEPARTAMENTO DEL CAUCA"*, *"FALTA DE PRESUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD POR AUSENCIA DE NEXO DE CAUSALIDAD POR PRESENTARSE EL HECHO DE UN TERCERO"*, y *"AUSENCIA DEL ELEMENTO AXIOLÓGICO DEL DAÑO"*.

Reiteró que la entidad territorial no tuvo responsabilidad en los hechos y que la demanda carece de pruebas que demuestren algún vínculo entre los demandantes y la entidad, por lo que solicitó desestimar los hechos y pretensiones de la demanda a su favor.

### **1.3.5. Municipio de Popayán**

El municipio de Popayán presentó su contestación a la demanda de manera extemporánea por lo que sus argumentos de defensa no fueron considerados por el Juzgado de instancia.

En sus alegaciones finales, el apoderado judicial del municipio señaló que la plaza de mercado donde ocurrieron los hechos cuenta con infraestructura adecuada y cumple con normas de seguridad, lo que rompe el nexo causal y evita que se atribuya responsabilidad a su representada por acción u omisión.

Indicó que, de los testimonios de los galenos que atendieron a la paciente, se concluye que la muerte de la señora Luz Mila no fue resultado del trauma sufrido en el accidente, sino de problemas médicos preexistentes, como una infección relacionada con su enfermedad renal avanzada.

Manifestó que no hay relación directa de causalidad entre el accidente en la plaza de mercado y el fallecimiento de la paciente LUZ MILA y las pruebas recopiladas en el proceso sólo acreditan las lesiones sufridas, pero no establecen una conexión clara entre el accidente y la muerte.

#### **1.3.6. La Previsora S.A. Compañía de Seguros.**

La entidad llamada en garantía por el Hospital Universitario San José, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma.

Expresó que la atención brindada a la paciente fue oportuna y diligente, ajustándose plenamente a los protocolos médicos, por tal razón no es posible atribuir responsabilidad al Hospital Universitario San José de Popayán por los perjuicios reclamados ya que no se demostró la existencia de elementos como el hecho, la culpa, el daño y la relación de causalidad entre estos; subrayando que las pretensiones de la demanda revelan un afán de lucro y no cuentan con pruebas sólidas que respalden las pretensiones de la demanda.

Propuso “EXCEPCIONES PLANTEADAS POR QUIEN EFECTUÓ EL LLAMAMIENTO EN GARANTIA A MI PROCURADA”, “CADUCIDAD DE LA ACCION QUE SE EJERCE CONTRA EL HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSE DE POPAYAN”, “INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD Y DE OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA A CARGO DEL HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSE DE POPAYAN”, y “ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA”.

Propuso las excepciones al llamamiento en garantía de “INEXISTENCIA DE COBERTURA DE LA POLIZA No. 1001598”, “INEXISTENCIA DE COBERTURA DE LA PÓLIZA No. 1003070 Y CONSECUENTEMENTE DE OBLIGACIÓN A CARGO DE MI REPRESENTADA”, “LÍMITES MÁXIMOS DE RESPONSABILIDAD, CONDICIONES DEL SEGURO Y DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO”, “LIMITE TEMPORAL DE LA COBERTURA”, y “LAS EXCLUSIONES DE AMPARO”.

En la etapa de alegatos, solicitó que se desestimen las pretensiones de la parte demandante y se declaren probadas las excepciones propuestas, reiterando que no se demostró la responsabilidad del Hospital Universitario San José de Popayán y la pérdida de oportunidad alegada por los demandantes carece de suficiencia probatoria que permita atribuir dicho daño al hospital.

Respecto al llamamiento en garantía, indicó que cualquier responsabilidad declarada debe estar sujeta a las condiciones establecidas en la póliza de seguro correspondiente.

### **1.3.7. Allianz Seguros S.A.**

La entidad aseguradora llamada en garantía por la clínica Farallones contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma.

Manifestó que la atención brindada a la paciente fue adecuada y oportuna, siguiendo los protocolos médicos establecidos, eso según la misma historia clínica de la paciente, por tal razón consideró que las pretensiones del libelo petitorio de la demanda carecen de fundamentos fácticos y jurídicos que hagan viable su prosperidad, puesto que no existen dentro del expediente pruebas que

permitan endilgar responsabilidad administrativa a los demandados por la presunta falla en el servicio médico brindado en la atención prestada a la señora LUZ MILA VELASCO NARVAEZ por parte de la clínica llamante.

Propuso las excepciones que denominó: *"INEXISTENCIA DE LA SUPUESTA FALLA EN EL SERVICIO MÉDICO POR OMISIÓN QUE SE PRETENDE ENDILGAR A CLÍNICA FARALLONES S.A."*, *"AUSENCIA DE NEXO CAUSAL EN LA CONDUCTA REALIZADA POR LA CLÍNICA FARALLONES S.A. Y EL SUPUESTO DAÑO ANTIJURIDICO CAUSADO A LOS DEMANDANTES"*, *"LA OBLIGACIÓN DE LOS MÉDICOS ES DE MEDIO Y NO DE RESULTADO: ATENCIÓN OPORTUNA, PERITA Y PRUDENTE"*, *"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE CLÍNICA PALMIRA"*, *"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA"*, *"AUSENCIA DE PRUEBAS QUE ACREDITEN LOS PERJUICIOS SOLICITADOS POR LA PARTE ACTORA"*, y *"TASACIÓN EXCESIVA DE LOS PERJUICIOS SOLICITADOS POR LOS ACTORES"*.

Propuso las excepciones al llamamiento en garantía de: *"NO SE REALIZO EL RIESGO ASEGURADO, POR CUANTO NO SE HA ESTRUCTURADO LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE PRETENDE ENDILGAR A LA CLÍNICA FARALLONES S.A."*, *"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA"*, *"MARCO DE LOS AMPAROS OTORGADOS, LIMITES MÁXIMOS DE RESPONSABILIDAD, CONDICIONES DEL SEGURO Y EN GENERAL, ALCANCE CONTRACTUAL DE LAS OBLIGACIONES DEL ASEGURADO"*, *"LIMITE TEMPORAL DE LA COBERTURA DE LAS POLIZAS NO. 021805762/0 CLAUSULA CLAIMS MADE"*, y *"LAS EXCLUSIONES DE AMPARO"*.

En sus alegatos finales, solicitó que se profiera sentencia favorable a su representada, desestimando las pretensiones de la parte actora y declarando probadas las excepciones propuestas; además indicó que no se demostró la responsabilidad de la clínica Farallones, puesto que no se acreditó la existencia elementos de prueba que permitan atribuir el daño a alguna acción u omisión de la clínica; finalmente en relación con el llamamiento en garantía, afirmó que se deben tener en cuenta todas las condiciones de la póliza en caso de que se declare responsable a la entidad asegurada.

### **1.3.8. Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.**

Señaló que ninguno de los hechos de la demanda le consta, en la medida que le son ajenos, por lo tanto, no se aceptan ni se niegan y deberán probarse.

Aclaró que la aseguradora ha sido vinculada en virtud de un contrato de seguro, que la relación sustancial por la que se vincula es sustancialmente diferente y ajena a los hechos de la demanda, por lo que se abstiene de hacer un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones de la misma.

Propuso las excepciones al llamamiento en garantía de: “AUSENCIA DE COBERTURA DE DAÑOS EXTRAPATRIMONIALES RELACIONADOS CON DAÑOS FISIOLÓGICOS O DAÑOS A LA VIDA EN RELACIÓN”, “EXISTENCIA DE SUBLIMITE ASEGURADO”, “EXISTENCIA DEDUCIBLE PACTADO”, y “AUSENCIA DE PRUEBA DEL SINIESTRO IMPUTABLE AL ASEGURADO”.

En la etapa de alegatos de conclusión, reiteró lo manifestado en la contestación de la demanda y al llamamiento en garantía, solicitando que se absuelva de toda responsabilidad a Coomeva EPS y, en consecuencia, a la aseguradora. Pidió que, en caso de condena a la EPS, se tengan en cuenta los medios de defensa y excepciones presentadas y probadas en el contrato de seguro para absolverla de toda responsabilidad.

### **1.4. Sentencia apelada**

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán (Cauca), mediante sentencia No. 207 de 12 de noviembre de 2021, resolvió el asunto en los siguientes términos:

“

RESUELVE:

*PRIMERO: Declarar probada la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva” propuesta por la defensa técnica del DEPARTAMENTO DEL CAUCA, conforme lo expuesto en esta providencia.*

SEGUNDO: Declarar probada la excepción de "inexistencia de la obligación a indemnizar" propuesta por el HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSE DE POPAYAN, en cuanto a esta entidad se refiere, conforme lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: Declarar probada la excepción de "inexistencia de responsabilidades y de obligación indemnizatoria a cargo de la clínica farallones" propuesta por la defensa técnica de la CLINICA FARALLONES S.A., en cuanto a esta entidad se refiere, conforme lo expuesto en esta providencia.

CUARTO: Declarar probada la excepción de "inexistencia de responsabilidad y de obligaciones demandadas por parte de COOMEVA EPS S.A. por daño y/o falla en el servicio" propuesta por la defensa técnica de COOMEVA E.P.S. S.A., en cuanto a esta entidad se refiere, conforme lo expuesto en esta providencia.

QUINTO: Declarar la responsabilidad administrativa del MUNICIPIO DE POPAYAN por los perjuicios derivados de la muerte de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ, conforme la parte considerativa de esta providencia.

SEXTO: Como consecuencia de lo anterior, condenar al MUNICIPIO DE POPAYAN a reconocer por concepto de indemnización, los perjuicios morales causados a los accionantes, así:

DEMANDANTE - IDENTIFICACION	PARENTESCO CON LA SEÑORA LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ	MONTO DE INDEMNIZACION
FABER RODRIGO NARVAEZ VELASCO C.C. 76.319.484	Hijo	100 SMLMV
KAREN VALENTINA NARVAEZ TOVAR NUIP 1.002.962.703	Nieta	50 SMLMV
JUAN SEBASTIAN NARVAEZ TOVAR NUIP 1.061.705.517	Nieto	50 SMLMV
FRANCIA ELENA VELASCO BENAVIDEZ C.C. 34.535.305	Hermana	50 SMLMV
JANETH SOFIA VELASCO BENAVIDEZ C.C. 34.545.720	Hermana	50 SMLMV

El salario mínimo será el vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia.

SÉPTIMO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO: Sin condena en costas, según lo expuesto.

NOVENO: El MUNICIPIO DE POPAYAN dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en los artículos 192 y 195 del CPACA. (...)"

Frente al caso en concreto, en síntesis, el A Quo determinó que no se demostró la falta o negligencia en la atención médica quirúrgica u hospitalaria, tampoco que la presunta demora en el traslado de la paciente a un centro hospitalario de cuarto nivel haya constituido la causa del fallecimiento de la señora Luz Mila, contrario sensu, se acreditó que a la paciente se le brindó una atención oportuna y adecuada en relación con la condición de salud que presentaba al momento del ingreso y permanencia en dichos entes Hospitalarios.

Con respecto a los hechos que enrostraran la demanda contra el municipio de Popayán, consideró que, siendo el bien inmueble donde ocurrió el accidente de la causante de propiedad de la entidad municipal, correspondía a ésta velar por su adecuado mantenimiento, conservando las instalaciones aseadas y garantizando que las mismas cumplieran las condiciones de salubridad y seguridad mínimas, sin embargo, se reprocha la ausencia de pasamanos en las graderías de acceso al interior del lugar y la falta aseo del mismo, condiciones que constituyeron la génesis de los hechos que desencadenaron en la muerte de la señora Luz Mila.

A raíz de lo anterior, el A Quo, determinó, acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda declarando administrativamente responsable al municipio de Popayán, por lo perjuicios morales ocasionados a los demandantes, a causa del deceso de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ, esto a título de falla del servicio, por la falta de aseo y adecuación de las gradas de la plaza de mercado del barrio Alfonso López de la ciudad de Popayán, siendo una obligación legal del ente municipal.

## **1.5. Recurso de apelación**

### **1.5.1. Municipio de Popayán.**

Señala que la decisión emitida por el A Quo, carece de suficiencia probatoria respecto de los hechos que fundamentan la ocurrencia del accidente de la señora Luz Mila, puesto que no se aportó prueba que acreditara la falta de mantenimiento y abandono de las instalaciones de la galería Alfonso López.

Indica que el demandante no probó que el deceso de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ se haya ocasionado a causa del accidente que sufrió en las instalaciones de la plaza de mercado, destacando que la paciente padecía otras patologías de base que agravaron su condición y finalmente llevaron a su deceso.

Manifiesta que la señora Luz Mila no fue atendida oportunamente, por los centros médicos hospitalarios, colocando de presente que fue intervenida 24 horas después del accidente y que dicha atención debió brindarse dentro de las primeras 4 horas a la ocurrencia del accidente; esto según criterio médico.

Expresa que obran pruebas dentro del expediente que demuestran que la señora Luz Mila, falleció a causa de una infección, siendo unánimes las manifestaciones de los profesionales de la salud en afirmar que la paciente falleció a consecuencia de un proceso infeccioso y de su estado de salud preexistente, en suma, concluye que no existe certeza Jurídica respecto a la responsabilidad endilgada a la entidad.

## **1.6. Intervenciones en segunda instancia**

### **1.6.1. Parte demandante**

No intervino en segunda instancia.

### **1.6.2. Parte demandada y llamada en garantía.**

Ninguna de las entidades de la parte demandada, ni las llamadas en garantía intervinieron.

### **1.6.3. Concepto del Ministerio Público**

No intervino en segunda instancia.

### **1.6.4. Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado**

No intervino en segunda instancia.

\*\*\*\*\*

No observándose causal que invalide todo lo actuado, se procede a decidir conforme a las siguientes:

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

Este Tribunal es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia, de conformidad con la previsión del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

Esta Sala de decisión, al actuar como juez de segunda instancia, se limitará a los cargos formulados en la apelación, de conformidad con los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso, en armonía con lo orientado por el H. Consejo de Estado<sup>4</sup>.

### **2.2. Problema jurídico.**

Le corresponde a este Tribunal determinar si debe ser confirmada la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán (Cauca), mediante la cual se declaró patrimonialmente responsable al MUNICIPIO DE POPAYÁN, al considerar que el daño alegado sí resultó imputable al extremo pasivo condenándolas al pago de perjuicios morales a favor de FABER RODRIGO NARVAEZ VELASCO, KAREN VALENTINA NARVAEZ TOVAR, JUAN SEBASTIAN NARVAEZ TOVAR, FRANCIA ELENA VELASCO BENAVIDEZ, JANETH SOFIA VELASCO BENAVIDEZ, por la existencia de falencias en el mantenimiento del bien en el que sucedió el accidente de la víctima o, por el contrario, debe revocarse, atendiendo a los argumentos del apelante.

### **2.3. Caso concreto**

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación del 6 abril de 2018, radicación: 05001 2331 000 2001 03068 01, exp. 46005.

### 2.3.1. Lo probado en el proceso

- Que FABER RODRIGO NARVAEZ VELASCO es hijo de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ (fl. 543 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1)
- Que los menores de edad JUAN SEBASTIAN NARVAEZ TOVAR y KAREN VALENTINA NARVAEZ TOVAR son hijos de FABER RODRIGO NARVAEZ VELASCO, por consiguiente, nietos de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ (fl. 544 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1)
- Que FRANCIA ELENA VELASCO BENAVIDEZ y JANETH SOFIA VELASCO BENAVIDEZ son hermanas de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ (fl. 548 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1)
- Que en los meses de septiembre y octubre de 2013 la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ fue atendida en el Hospital Universitario San José de Popayán y en Clínica Farallones, por presentar trauma (herida a nivel parietal derecho con hematoma) por caída de su propia altura ocurrida el 22 de septiembre de esa anualidad (fl. 2 a 232; 463 a 590; 593 a 638; y 658 a 1159 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1))
- Que en la historia clínica del Hospital Universitario San José de Popayán obra orden médica de salida de la señora LUZ MILA VELASCO en la que se registra ingreso 22-09-13 a las 13+48 horas y salida 23-09-13 a las 03+20 horas (Fl. 3 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1), además de los siguientes registros:

*“EPICRISIS – REFERENCIA Y CONTRAREFERENCIA, de la cual, entre otros aspectos, se registró:*

*Paciente que 20 minutos antes del ingreso sufre caída desde su propia altura con trauma en región parietal derecha con pérdida de conocimiento de aproximadamente 10 minutos, con posterior recuperación de la conciencia, al ingreso TA 130/80, FC: 84, FR 18, afebril SatO2: 94% T° 36 c° gluc 223 herida en región parieto occipital derecha de 2cm alerta, g 15/15 orientada en lugar, persona desorientado en tiempo no focalizada, valorada por neurocirugía*

con TAC cerebral simple que se interpreta como normal...". "Observación clínica, durante observación paciente presenta disminución de Glasgow con respuesta verbal inadecuada y somnolencia por lo cual se toma TAC cerebral de control que muestra hematoma subdural izquierdo, hemorragia intraparenquimatosa- subaracnoidea, edema cerebral, se instaura medidas anti edema, revalorada por neurocirugía que ordena manejo en UCI, ante la no disponibilidad se remite TA 130/90 FC 65 FR 19 T° 36.4C° SaTO2 88%.

(Fl.6 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1) "VALORACION INTEGRAL DEL PACIENTE MEDICO" de 22/09/13 y hora 13+48, de la cual se resalta:

ENFERMEDAD ACTUAL Paciente quien el día de hoy hace 20 minutos sufre caída desde su propia altura, niega presencia de episodio sincopal; **sufriendo trauma a nivel de región parietal derecha con pérdida de conocimiento de aproximadamente 10 minutos con posterior recuperación**, es traída por paramédicos."

FECHA Y HORA 22-09/13 Neurocirugía Caída desde su propia altura trauma parietal derecho con pérdida del conocimiento. AP: Diabética, no recuerda dosis de insulina Responde incoherentemente Mueve los 4 miembros Isocoria, simetría facial- movimiento del cuello normal. El hijo no sabe que dosis de insulina recibe, dos veces al día Presenta herida en el cuero cabelludo TAC cerebral S: normal No se ven fracturas de cráneo Conducta: IC a med. para manejo de diabetes -observación" [Así fue escrito].

FECHA Y HORA 22-9-13 / 21:30 Paciente con Dx 1 TCE 2 HTA 3 DM2 a quien se le realiza sutura de herida en cuero cabelludo sin complicaciones, refiere familiar que le realizan hemodiálisis interdiaria y que tiene medicamentos antihipertensivos con losartan 50mg/día y amlodipino 5 mg día, no utiliza medicamentos para la diabetes ni usa insulina, expresa la nota mas hiperactiva que lo usual... se solicita electrolitos para complementar evaluación actual integral y vigilancia estricta de estado neurológico, TAC cerebral simple que ya revisada por neurología encontrándolo normal, sin embargo imagen impresiva HSA tal izquierda ante deterioro de Glasgow 2 punto solicita TAC control".

FECHA Y HORA 22-9-13 / 23:00 TAC cerebral simple control Se observa hematoma subdural laminar temporal izquierdo, HSA y hemorragia intraparenquimatosa temporal izquierda con edema cerebral y desviación de la línea media, sin colapso ventricular se inicia medidas antiedema, se informa telefónicamente a neurocirujana de turno que refiere vendrá a valorar, vigilancia neurológica estricta". FECHA Y HORA 23-09/13 "Neurocirugía 00:15 h **Por deterioro del estado de salud se repite TAC cerebral S que muestra hemorragia cerebral parenquimatosa temporal izq., frontal interhemisférica, del cerebelo, hemorragia subdural hace compresión del S ventricular y desviación de línea media al examen esta estuporosa, apenas obedece a ordenes sencillas Presenta asimetría facial izq. Control – tratamiento anti edema IC a UCI**".

FECHA Y HORA 23/09/13 "Actual/ sin disponibilidad de cupo en UCI por lo que se inician tramites de remisión y es aceptada en clínica farallones de Cali.

A folio 9 del C. Ppal. 1 y 603 del C. Ppal. 4 obra registro de órdenes médicas, de la cual se resalta las siguientes anotaciones:

DIA MES AÑO HORA  
22 09 13 14+00

1. Traslado a cubículo
2. Camilla con barandas en alto
3. Acompañante permanente
4. Nada vía oral
5. LEV SSN 0.9% pasar un bolo 500 cc luego Dejar a 100cc/h, posterior a toma de glicemia
6. Tomar glucometría 30 minutos posterior a paso de bolo
7. Omeplazol frasco x 40 mg aplicar 1 ampolla IV día
8. SS: CH creatinina, BUN glicemia
9. SS/ TAC cerebral simple
10. Valoración por neurocirugía
11. CSV – AC 12. Hoja neurológica cada hora
13. Avisar cambios" [Así fue escrito].

A folio 13 del C. Ppal. 1 y 607 del C. Ppal. 4 obra TAC CEREBRAL SIMPLE del 22 de septiembre de 2013, en cual se registró:

Se realizaron cortes axiales desde la base hasta el vertex del cráneo en fase simple, con los siguientes hallazgos:

**Pequeña imagen hiperdensa frontal izquierda compatible con foco hemorrágico de pequeñas dimensiones (imagen 9), observándose obliteración de los surcos corticales adyacentes. El resto del parénquima cerebral con morfología normal y coeficientes de atenuación habituales.**

No se observan lesiones expansivas sólidas ni quísticas. Cisternas basales y surcos corticales con amplitud normal. Sistema ventricular centrado, sin signos de dilatación. No hay desviaciones de la línea media. Ausencia de calificaciones patológicas. Fosa posterior sin alteraciones. Estructuras óseas normales." [Así fue escrito

(Fl 2 del C. Ppal.2 ) obra TAC CEREBRAL SIMPLE DE CONTROL de 22 de septiembre de 2013, en el cual se señala:

"Se realizaron cortes axiales cada 4 y 7 mm desde la base del cráneo hasta la convexidad en fase simple.

**Se observa un hematoma cerebral temporo-parietal izquierdo con edema perilesional.**

**Se observa compresión parcial del ventrículo lateral izquierdo.**

**Leve desplazamiento de la línea media hacia la derecha. Se observan signos de hemorragia sub-aracnoidea en el hemisferio cerebral izquierdo.**

**Signos de hemorragia a nivel supra-tentorial izquierdo.**

**Se observa un pequeño hematoma sub-dural laminar a nivel fronto-parietal izquierdo.**

En la fosa posterior se observa normalidad de los hemisferios cerebelosos."

(FI 15 y 609 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1) obra registro de procedimiento quirúrgico realizado a la señora LUZ MILA VELASCO de lo cual se resalta:

*Hallazgos: Herida irregular en cráneo en región parietooccipital derecha de 2.8 x 3.5 cm con bordes irregulares, en ángulo inferior desvitalizados, 0,7 cm de profundidad con exposición de tabla ósea.*

*Descripción Procedimiento: Se lava la herida exhaustivamente previa asepsia y antisepsia se coloca campos estériles, se infiltra bordes lesionales con lidocaína 2% simple, se debrida tejido desvitalizado y retiro coágulos, se sutura herida con puntos separados con seda 3/0 #6".*

(FI 612 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1) obra notas de enfermería de la señora LUZ MILA VELASCO, que, entre otras cosas, señala:

*"FECHA HORA (DD.MM.AA) 22-9-13 14 Ingres a al servicio de urgencias en camilla, traída en ambulancia, compañía de familiar quien sufre caída de su propia altura y presenta herida en región parietal derecha, con salida de sangre... pendiente valoración por neurología. Nada vía Oral. Presenta vomito refiere dolor de cabeza permanece en compañía de familiar, se lleva a tomar Rx de cráneo.*

*22-9-13 15 Paciente en camilla con barandas con escala de Glasgow 14/15 con herida en cuero cabelludo, con LEV SSN para 5 horas permeable, se le administro mtos ordenados, tiene piel sana en riesgo se le asiste en sus necesidades, refiere cefalea, se le administra dipirona en compañía familiar. Nota: Se informa al médico de turno sobre herida en cuero cabelludo, pte suturas.*

*22-9-13 21+10 Paciente en sala de procedimientos para sutura de cuero cabelludo luego de esto se deja en pasillo #46 paciente que queda en camilla con barandas de seguridad en alto esta con familiar.*

*22-9-13 24+15 ... por orden de doctor de pasillo, es valorada por neurocirujano y ordena pasarla a choque por hemorragia cerebral...*

*23-09-13 7 Por orden medica se traslada pte de sala de choque a Cali clínica farallones...*

*23-9-13 8 Egres a pte del servicio de urgencias área de choque..." [Así fue escrito]."*

- En la historia clínica de la Clínica Farallones se registra como fecha y hora de ingreso de la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ, el 23 de septiembre de 2013, a las 10:17:00 a. m., (folio 659 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1), y además reposan los siguientes registros:

"Fl 123 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1) obra EVOLUCION UCI ADULTOS del 23/09/2013 a las 12:01:28 a. m., que, entre otras cosas, señala:

MC: REMITIDA HOSPITAL POPAYÁN POR TCE CON DETERIORO NEUROLÓGICO //EA: PACIENTE 64 AÑOS REMITIDA HOSPITAL DE POPAYAN EN COMPAÑÍA DE HERMANA QUIEN CONOCE PARCIALMENTE DE LAS PATOLOGÍAS BASALES SE OBTIENE DE HC TENER ANTECEDENTE HTA + DM2 + HIPOTIROIDISMO + DISLIPIDEMIA + IRC HEMODIÁLISIS (FISTULA AVM SUPERIORES FUNCIONALES). PRESENTA CAIDA DE SU ALTURA EL 22.09.13 **AL MEDIO DIA CON TRAUMA EN REGION PARIETAL DERECHO CON PERDIDA CONOCIMIENTO TIEMPO INDETERMINADO POR LO CUAL ES LLEVADA A CENTRO ASISTENCIAL CON HERIDA PARIETAL DERECHA SUTURADA + HEMATOMA SUBDURAL IZQUIERDO EN OBSERVACION NEUROLOGICA DURANTE LA CUAL PRESENTA DETERIORO CLINICO CON TAC CONTROL HEMATOMA INTRAPARENQUIMATOSO + HEMATOMA SUNDURAL IZQUIERDO + HSA TRAUMATICA** (REPORTE NO ENVIAN PLACAS O INFORME) CON GLASGOW 9/15 POCA RESPUESTA A MEDIDAS ANTIEDEMA **SE REMITE A UCI PARA MAJENO INTEGRAL... SE EVALUA EN REVISTA CON INTENSIVISTA DR VELEZ SE CONSIDERA CON MULTIPLES COOMORBILIDADES CON TCE EL DIA DE AYER AL MEDIODIA DETERIORO NEUROLOGICO Y TAC CEREBRO CONTROL CON HEMATOMA SUBDURAL/INTRAPARENQUIMATOSO TEMPOROPARIETAL IZQUIERDO + HSA TRAUMATICA SIN DRENAJE A VENTRICULOS, MAL PRONOSTICO NEUROLOGICO MANEJO INTEGRAL UCI SEGUIMIENTO GLUCOMETRIA HORARIA** + MEDIAS DE GRADIENTE + Vx NEUROCOX URGENTE DEFINIR INTERVENCION QX".

- Obra EVOLUCION UCI ADULTOS del 23/09/2013 a las 13:04:32 a. m. que, entre otras cosas, señala:

SE RESERVA PARA CIRUGIA SE NOTIFICA A QUIROFANO Y NCX TIEMPOS COAGULACION DENTRO DE PARAMETROS //".

(Fl 128 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1), EVOLUCION UCI ADULTOS del 23/09/2013 a las 22:38:39 de la cual se resalta la siguiente anotación: "EVOLUCION UCI – EN POSTQUIRURGICO INMEDIATO DE DRENAJE HEMATOMA INTRAPARENQUIMATOSO REPORTAN APROX 500 CC **COAGULOS CON CEREBRO NO PULSATIL MAL PRONOSTICO NEUROLOGICO** SE EXPLICA A LA FAMILIA – SIN SOPORTE INOTROPICO A SU INGRESO PAM 100 -110 FC 72 SOPORTE VMI POR IOT, HERIDA EN CABEZA SIN SANGRADO ACTIVO. PULMONES VENTILADOS, BAJO EFECTOS DE ANESTESIA SIN RESPUESTA A ESTIMULO DOLOROSO, DIURESIS SONDA VESICAL".

Al reverso del mencionado folio se registra:

Paciente con compromiso renal crónico, con oliguria y nivel BUN estable. Se programa diálisis por esquema por ser ERC"  
DIAGNÓSTICOS INSUFICIENCIA RENAL TERMINAL.

(Fl 186 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1) obra EVOLUCION UCI ADULTOS del 12/10/2013 a las 04:13:31 a. m. que, entre otras cosas, se registró:

NOTA FALLECIMIENTO => PACIENTE 64 AÑOS CON ANTECEDENTE HTA +DM2 +HIPOTIROIDISMO +DISLIPIDEMIA +IRC HEMODIALISIS (FISTULA AV M SUPERIORES DISFUNCIONALES) CON HEMODIALISIS SUBCLAVIO DER MANEJO INTRAHOSPITALARIO POR SOSPECHA DE ACV ISQUEMICO Y POSTERIOR TCE SEVERO CON HEMATOMA SUBDURAL/INTRAPARENQUIMATOSO TEMPOROPARIETAL IZQUIERDO + HSA TRAUMATICA SIN DRENAJE A VENTRICULOS MOTIVO POR EL CUAL ES REMITIDA MANEJO CLINICA FARALLONES DONDE SE REALIZA DRENAJE HEMATOMA SUBDURAL AGUDO – HEMATOMA INTRAPARENQUIMATOSO FRONTAL IZQ – HEMATOMA TEMPORAL IZQ –CEREBRO NO PULSATIL –HIPODENSIDAD EN HEMISFERIO PARIETOCIPITAL IZQ – SE ENVIAN COAGULOS A PATOLOGIA (23.09.13), **POSTERIOR A CX SE TOMA ECO TE + DOPLER CUELLO QUE EVIDENCIA TROMBO GIGANTE ADHERIDO A CATETER DE DIALISIS Y PROXIMO A AURICULA DERECHA – FENOMENO TROMBOTICO CRONICO EN VENA CAVA SUPERIOR Y TRONCO INNOMINADO POR LO CUAL SE REALIZA CAVOGRAFIA (27.09.13): FENOMENO TROMBOTICO CON CARACTERISTICAS DE CRONICIDAD COMPROMETIENDO 80% VENA CAVA SUPERIOR Y TRONCO INNOMINADO. PACIENTE CON SECUELA EPISODIO CONVULSIVO (26.09.13) – STATUS CONVULSIVO, EEG (03/10/2013): ANORMAL POR DISFUNCION CORTICAL SIN PATROL EPILEPTICO COMPROMISO NEUROLOGICO SEVERO DEPENDIENTE VENTILACION MECANICA INVASIVA QUE REQUIERE REALIZACION TRAQUEOSTOMIA (29.09.13) EXTUBACION FALLIDA POR ESTADO NEUROLOGICO COMATOSO. EVOLUCION CLINICA TORPIDA COMPROMISO HEMODINAMICO REQUIRIENDO SOPORTE INOTROPICO QUIEN PRESENTA DETERIORO PROGRESIVO VITAL HASTA FALLECIMIENTO SIN RESPUESTA MEDICA** 03+45 DEL 12 DE OCTUBRE DE 2013.

- Que la señora LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ falleció el 12 de octubre de 2013 (fl. 330 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1), y se encontraba afiliada desde el 21 de abril de 2004 a COOMEVA EPS S.A. como cotizante (fl. 1340 Expediente Digital 01CuadernoPrincipal 01DigitalizadoPrimeraParte CUADER-1).
- Que a folio 9 del C. de Pbas. obra el Registro Civil de Defunción nro. 07308861, de la inscrita LUZ MILA VELASCO DE NARVAEZ. Fecha de inscripción 15 de octubre de 2013. Se verifica también el certificado de defunción antecedente para el registro civil, certificado por el Dr. JUAN PABLO VERGARA OCAMPO médico asistencia UCI (Fl. 10 Expediente Digital 01PrimeraInstancia 03CuadrenoPruebas)

## 2.3.2. Análisis

### 2.3.2.1. Régimen de Responsabilidad Patrimonial del Estado

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación. Los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño antijurídico y su imputación a la administración, en la cual debe acreditarse la relación entre la conducta y el daño y la razón por la cual las consecuencias de esa afectación deben ser asumidas por el Estado.

Para establecer esta imputación, es necesario analizar dos aspectos: el ámbito fáctico y la imputación jurídica. En esta última, se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico, que se rige por diversos títulos de imputación consolidados en el precedente jurisprudencial de la Sala, tales como la falla en la prestación del servicio (simple, presunta y probada), el daño especial (desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal) y el riesgo excepcional.

El régimen de responsabilidad por "falla simple del servicio" se refiere a una situación en la que el Estado incurre en responsabilidad patrimonial debido a una deficiencia en la prestación de un servicio público, sin que sea necesario demostrar dolo o culpa grave por parte de la administración. En este régimen, la responsabilidad se deriva directamente de la negligencia o falta de diligencia en el cumplimiento de las funciones estatales.

En términos generales, la "falla simple del servicio" se configura cuando la administración pública no actúa con la debida diligencia o cuidado en la prestación de un servicio, lo que causa un daño a un particular. Este régimen se aplica en casos donde la actuación estatal no alcanza los estándares mínimos de calidad, eficiencia o seguridad que se esperan razonablemente de la administración.

La responsabilidad por falla simple del servicio implica que el Estado debe reparar los daños causados a los ciudadanos como consecuencia de su actuación negligente, aun cuando no exista intención de causar el perjuicio. En este sentido, el Estado debe responder por los daños derivados de su actividad, siempre y cuando se demuestre que la deficiencia en la prestación del servicio fue la causa directa del perjuicio sufrido por el particular.

La Jurisprudencia administrativa contenida en la sentencia del 7 de marzo de 2012, expediente 1996-03282-01, MP Hernán Andrade Rincón, lo ha establecido en los siguientes términos:

*“La falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continua siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual. (...) así, las obligaciones que están a cargo del Estado -y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria”*

Establecidos los elementos jurisprudenciales de la responsabilidad estatal, procede la Sala a estudiar su concurrencia en el asunto de marras.

### **2.3.2.2. Deberes de prestación del Servicio en Plazas de Mercado**

Respecto de la responsabilidad en la prestación de servicios públicos, el artículo 365 superior, señala:

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por*

comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...).

Ahora bien, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-866 de 1999, señaló:

*"7.1 A partir de un criterio orgánico, la función administrativa es aquella que está atribuida al gobierno, entendiendo la palabra "gobierno" como la rama Ejecutiva del poder público. De manera general puede decirse entonces, desde este punto de vista, que el contenido de la función administrativa o ejecutiva son las actividades del poder Ejecutivo. Sin embargo, en los sistemas de gobierno presidenciales, como el nuestro, el órgano Ejecutivo tiene a la cabeza al presidente de la República, quien, al contrario de lo que ocurre en otros sistemas de gobierno, ejerce a la vez funciones de jefe de Estado, de jefe de Gobierno y de suprema autoridad administrativa (art. 115 de la Constitución Política). (...)"*

Según lo anterior, los servicios públicos son prestaciones a cargo del Ejecutivo, en este caso el municipal, por tratarse de funciones propias que se dirigen al cumplimiento de los fines del Estado. En este sentido, la amplia definición establecida por la jurisprudencia abarca una gama de servicios y operaciones que comprenden la oferta de servicios públicos que es necesario precisar para resolver el asunto de marras.

En cuanto hace a la naturaleza de **las plazas de mercado**, es importante señalar que el Consejo de Estado, mediante sentencia del 14 de octubre de 2010, expediente 2005-00055-01, MP Marco Antonio Velilla Moreno, dispuso:

*"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil se llaman "bienes de la Unión" aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público.*

*Los primeros, es decir, los **patrimoniales o fiscales**, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y de esta manera general están destinados a la prestación de las funciones públicas o de los servicios públicos, su dominio corresponde al Estado "pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes", es decir, el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad.*

*Por su parte, **los bienes de uso público** universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos **cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente**. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, **plazas**, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, lo anterior por estar*

destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general."

De esta forma las plazas de mercado, bajo los términos indicados anteriormente, son bienes de uso público que prestan un servicio público del orden municipal, tanto por reconocimiento jurisprudencial como por disposición de la ley 715 de 2001, que impone como obligación a los entes territoriales, la siguiente:

*"44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, **plazas de mercado**, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros."*

Como correctamente lo indicó la sentencia apelada, la conclusión a la que conduce el marco general y especial de plazas de mercado indica que son las entidades territoriales municipales las encargadas de vigilar su correcto funcionamiento, en tanto hacen parte de los servicios públicos a su cargo. En este entendido, existe un deber de cuidado en el mantenimiento de la infraestructura sobre la que se presta el servicio, máxime si se considera que son espacios abiertos al tránsito de personas y mercancía que concurren al mismo tiempo.

**2.3.2.1.** Así las cosas, el primer elemento que debe revisar la Sala es la causación de un perjuicio que los demandantes no tenían la obligación de soportar. Dicha circunstancia se encuentra plenamente demostrada con la muerte de la señora LUZ MILA VELSACO DE NARVAEZ, quien pereció después de sufrir un accidente cuando acudía a la plaza de mercado a cargo del municipio de Popayán.

Según las declaraciones recogidas durante el debate probatorio, en especial el entregado por el señor CARLOS ARTURO PINO IBARRA, testigo presencial del hecho, el accidente ocurrió cuando la mentada señora resbaló sobre las escalinatas de la Plaza, debido a que la superficie carecía de mantenimiento y de aseo, haciéndola riesgosa para su uso. A estas condiciones se le suma la

inexistencia de medidas de seguridad mínimas, como la instalación de pasamanos o de señalización que advierta siquiera a los transeúntes sobre el cuidado que debía tomarse. A raíz del desequilibrio, la señora LUZ MILA VELASCO se precipitó al suelo y sufrió una grave lesión cráneo-cefálica.

Ni el espacio, ni las circunstancias en las que ocurrió la muerte de la señora VELASCO DE NARVAEZ permiten suponer que el resultado dañino pueda considerarse una carga que los demandantes estuvieran en la obligación de soportar, por lo que la calificación que recibe el evento es, sin lugar a dudas, antijurídico.

Ahora bien, como lo señala la recurrente, la muerte de la señora VELASCO DE NARVAEZ tuvo como causa última una falla multifuncional causada por sepsis, empero, no puede la Sala perder de vista que el accidente sufrido fue una causa efectiva que derivó en la muerte.

Tal y como lo señalan los médicos tratantes, CARLOS ANTONIO LLANOS LUCERO y OLID IVAN OCHOA VALENCIA, si bien la paciente tenía comorbilidades como hipertensión, diabetes, insuficiencia renal y una infección descubierta durante su atención médica, lo cierto es que llevaba su vida cotidiana de manera funcional, manteniendo relaciones sociales y familiares normales, lo cual quiere decir que, pese a la fragilidad de su salud, la señora LUZ MILA VELASCO sobrellevaba sus padecimientos con tratamientos que le permitían una vida relativamente normal.

Las enfermedades preexistentes tenían la posibilidad de causar la muerte a la paciente, no obstante, el proceso natural de desenvolvimiento de esas patologías le habrían permitido continuar con su vida durante un tiempo más. A este respecto, las explicaciones brindadas por los galenos permiten a la Sala afirmar que la ocurrencia del accidente desencadenó la muerte, no de forma directa, pero sí efectiva, por suceder sobre la humanidad de una persona de por sí frágil. En otras palabras, de no haber sufrido aquella fractura cráneo-cefálica, la señora VELASCO DE NARVAEZ no habría tenido que afrontar el final de sus días tal y como sucedió.

Los médicos tratantes fueron claros en explicar que el daño neurológico sufrido por la paciente fue de tal magnitud que la probabilidad de causar la muerte era de un 80-90% y, en caso de superarse la fase crítica, las secuelas de la lesión implicaban unas malas condiciones neurológicas.

En este orden de ideas, es claro que el incidente que causó la caída y posterior fractura de la señora LUZ MILA VELASCO, esto es, unas escaleras de superficie riesgosa para las personas en la plaza de mercado, es una causa eficiente en la muerte de la citada señora, en tanto generó graves e irreparables daños a la integridad física que, sumados a las comorbilidades que ya padecía, dispusieron la imposibilidad médica de atajar sus efectos.

Así entonces, siendo que el mantenimiento de la infraestructura de las Plazas de Mercado es una obligación titulada en cabeza del municipio de Popayán, es posible derivar responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados a los demandantes, por la omisión de la entidad territorial en el cumplimiento de sus deberes.

De esta forma, la Sala concluye que la sentencia impugnada debe confirmarse, pese al esfuerzo argumentativo presentado por la parte demandada.

#### **2.4. Reconocimiento de Apoderados**

Obra en el Expediente memorial poder especial otorgado al abogado LUIS EDUARDO ARELLANO JARAMILLO, quien sustituye en favor de la abogada ANDREA LILIANA CANAL ALARCON, como apoderada de COOMEVA EPS SA en Liquidación.

Posteriormente, el Dr. ARELLANO JARAMILLO presenta renuncia al mandato, presentando la correspondiente comunicación a su poderdante.

Por estar de conformidad con la ley procesal, la Sala concederá personería jurídica a la abogada sustituta y aceptará la renuncia presentada por el representante principal y, por ende, se entenderá también revocada la sustitución realizada por el apoderado principal, de tal suerte que COOMEVA EPS SA, quedaría sin representante judicial en el asunto de la referencia.

## **2.5. Costas**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la sentencia el Juez deberá pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de General del Proceso.

*“ARTÍCULO 365: CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)*

*3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda”.*

Dado que se confirmará en todas sus partes la sentencia recurrida, se condenará en costas de segunda instancia al municipio de Popayán, al tenor del Acuerdo No. PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, como ocurre en el proceso de la referencia, y ascenderán a la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

De conformidad con lo señalado en el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho deberán liquidarse por el Juzgado de origen una vez quede ejecutoriado el auto que ordene estar a lo dispuesto por el superior, para lo cual deberá seguir las reglas previstas en la citada disposición.

## **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

**PRIMERO.- AVOCAR** el conocimiento del presente asunto, conforme a las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** en su integridad la sentencia N° 207 del 12 de noviembre del 2021, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán (Cauca), por las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO.- CONDÉNESE** en costas en esta instancia a la parte apelante, conforme a lo expuesto. Las agencias en derecho se calcularán por el Juzgado de origen en los términos de ley.

**CUARTO.- RECONOCER** Personería para actuar a la abogada ANDREA LILIANA CANAL ALARCON, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.053.784.435 y portadora de la T.P. No. 229.624 del C. S. de la J. como apoderada judicial sustituta de COOMEVA EPS SA en Liquidación.

**QUINTO.- ACEPTAR** la renuncia que presenta el abogado LUIS EDUARDO ARELLANO JARAMILLO, como apoderado de COOMEVA EPS SA en Liquidación y, por ende, entender que queda sin efecto la sustitución realizada por el apoderado principal.

**SEXTO.- NOTIFÍQUESE** la presente sentencia a las partes de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 203 del CPACA

**SÉPTIMO.-** En firme esta decisión, devuélvase al Juzgado de origen.

Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Firmado electrónicamente en SAMAI  
**CARLOS JARAMILLO DELGADO**

Firmado electrónicamente en SAMAI  
**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**

Firmado electrónicamente en SAMAI  
**MARINO CORAL ARGOTY**

Firmado electrónicamente a través del aplicativo SAMAI. Para verificar su autenticidad puede ingresarse a la página web <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx>