

Consejero Ponente:
Dr. JOSÉ FERNANDO SÁCHICA MÉNDEZ (E)
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Tercera
Consejo de Estado
Bogotá D.C.

Radicación: 11001-03-26-000-2023-00109-00 (70.127)
Recurrente: Centro de Especialistas Diagnóstico y Tratamiento-CEDIT S.A.S.
Demandante: Ángel María Palacio Rengifo y Otros
Demandado: Hospital Universitario del Valle “Evaristo García” E.S.E. y otros
Referencia: Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia
Asunto: Descorrer traslado

CARLOS ARTURO ESPINOSA, mayor de edad, residente en la ciudad de Cali-Valle, identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.114.103, abogado titulado con T.P. No. 131.594 del C.S.J., actuando en calidad de apoderado de la parte demandante, estando dentro del término de traslado del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, conforme al artículo 266 del C.P.A.C.A., me permito pronunciarme en los siguientes términos:

I.- RESUMEN DE LO ACTUADO

1.- La demanda

La parte demandante, a través de apoderado judicial, interpuso Medio de Control de REPARACIÓN DIRECTA, consagrado en el artículo 140 del C.P.A.C.A., por falla en la prestación del servicio médico, con el propósito que sean declarados administrativamente responsables el HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE E.S.E., la E.P.S. SALUD CONDOR S.A. EN LIQUIDACIÓN y el CENTRO DE ESPECIALISTAS DIAGNOSTICO Y TRATAMIENTO CEDIT LTDA., por los daños y perjuicios ocasionados a los demandantes, con motivo de la muerte de la señora ISABEL PATRICIA PALACIO RENGIFO, (q.e.p.d.), hecho ocurrido el 17 de abril de 2012 y, como consecuencia de la anterior declaración, sean condenados a pagar a título de indemnización los daños morales y alteraciones graves a las condiciones de existencia, entre otras condenas.

2.- Sentencia de primera instancia

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, mediante sentencia del 11 de noviembre de 2016, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y condenó solidariamente a la EPS Salud Cóndor en Liquidación y al Centro de Especialistas de Diagnóstico y Tratamiento -CEDIT LTDA, al encontrar acreditada la suspensión de la terapia de hemodiálisis a la víctima directa condenando a la demandada al pago de perjuicios de forma solidaria a los demandantes, negando los perjuicios morales a favor del señor VICTOR HUGO PALACIO RENGIFO, por no haber acreditado el parentesco con la causante.

3.- Sentencia de segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, mediante sentencia del 31 de marzo de 2023, confirmó la sentencia del 11 de noviembre de 2016 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cali.

4.- Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia

El 17 de abril de 2023, el Centro de Especialistas Diagnóstico y Tratamiento - CEDIT LTDA., interpuso ante el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia contra la sentencia de segunda instancia, con el argumento que la decisión, desconoce la línea

jurisprudencial del Consejo de Estado, contenida en cinco (5) sentencias de la Sección Tercera del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

5.- Admisión del recurso

El 20 de octubre de 2023, la Sección Tercera del Consejo de Estado, C.P. Dr. José Roberto Sáchica Méndez (e), admitió el recurso y ordenó correr traslado a la parte opositora y al Ministerio Público, por el término de quince (15) días.

II.- PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LOS HECHOS PLANTEADOS:

AL HECHO PRIMERO: Es parcialmente cierto. La parte demandante, a través de apoderado judicial, interpuso Medio de Control de REPARACIÓN DIRECTA, consagrado en el artículo 140 del C.P.A.C.A., por falla en la prestación del servicio médico, con el propósito que sean declarados administrativamente responsables el HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE E.S.E., la E.P.S. SALUD CONDOR S.A. EN LIQUIDACIÓN y el CENTRO DE ESPECIALISTAS DIAGNOSTICO Y TRATAMIENTO CEDIT LTDA., por los daños y perjuicios ocasionados a los demandantes, con motivo de la muerte de la señora ISABEL PATRICIA PALACIO RENGIFO, (q.e.p.d.), hecho ocurrido el 17 de abril de 2012 y, como consecuencia de la anterior declaración, sean condenados a pagar a título de indemnización los daños morales y alteraciones graves a las condiciones de existencia, entre otras condenas.

AL HECHO SEGUNDO: Es parcialmente cierto. En la demanda se ha manifestado que la señora ISABEL PATRICIA PALACIO RENGIFO, padecía de insuficiencia renal, por lo que recibía tratamiento de hemodiálisis tres (3) veces por semana (lunes, miércoles y viernes), en el Centro de Especialistas y Tratamiento CEDIT LTDA. La última diálisis que le realizaron a la paciente en CEDIT LTDA, fue el día viernes 13 de abril de 2012, fecha en la cual, esa unidad renal, le envió a la EPS SALUD CONDOR, una comunicación donde le informaba que si, en el transcurso de ese día, no pagaba la cartera antigua más la corriente, procedería al cierre de los servicios. El día lunes 16 de abril de 2012, entre las 8:00 y 9:00 AM, desde CEDIT LTDA, llamaron telefónicamente al señor CRISTHIAN PALACIO, hijo de la señora ISABEL PATRICIA PALACIO RENGIFO, a quien le informaron que no podían realizar la hemodiálisis a la paciente, porque la EPS SALUD CONDOR, no había efectuado los pagos correspondientes, razón por la cual, la unidad renal decidió suspender la terapia de diálisis a los pacientes afiliados a la EPS por encontrarse en mora en el pago de esos servicios. Cuando el conductor llegó a la residencia de la paciente para trasladarla hasta la unida renal, los familiares le informaron sobre la comunicación que, horas antes, habían recibido de CEDIT LTDA, a lo cual, el conductor les dijo que debido a esa situación no podía llevarla, continuando su recorrido sin esta paciente.

AL HECHO TERCERO: Es cierto. A las 3:30 am., del 17 de abril de 2012, la señora ISABEL PATRICIA PALACIO RENGIFO, fue llevada de urgencia al HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE, con síntomas de paro respiratorio, el personal médico de turno le realizó maniobras de reanimación logrando estabilizar el pulso por unos minutos pero volvió a iniciar paro cardiorespiratorio, con las correspondientes maniobras de reanimación sin respuesta y falleció siendo las 4:32 am, del 17 de abril de 2012.

AL HECHO CUARTO: Es cierto. El 19 de febrero de 2015, el a-quo realizó, de manera conjunta con tres (3) procesos más, la audiencia inicial y, en el Interlocutorio No. 285 numeral 3 se fijó el litigio y el problema jurídico, este último consistió: *“(…) en establecer si el Hospital Universitario del Valle ESE, Salud Condor S.A. – Centro de Especialistas Diagnóstico y Tratamiento CEDIT LTDA., la Previsora S.A., deben indemnizar a los demandantes por los daños y perjuicios ocasionados por la muerte de la señora ISABEL PATRICIA PALACIO RENGIFO por la presunta falta de atención médica.”*

AL HECHO QUINTO: Es parcialmente cierto. Del conjunto de pruebas debidamente aportadas al proceso, se encuentra el dictamen pericial elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la ciudad de Cali (fol. 308) y, en la etapa procesal correspondiente, fue ampliamente discutido y controvertido por el apoderado de CEDIT LTDA., lo objetó por error grave y, a su vez, solicitó la práctica de una nueva experticia. El juez de conocimiento negó las solicitudes del apoderado por considerar que el dictamen no evidenciaba equivocación alguna que condujera a errores graves. El apoderado de CEDIT LTDA., interpuso recurso de apelación, resuelto de manera desfavorable, por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle.

AL HECHO SEXTO: Es cierto. El juez en primera instancia declaró administrativamente responsables de manera solidaria, a SALUD CONDOR EPS EN LIQUIDACIÓN y al CENTRO DE ESPECIALISTAS DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO “CEDIT LTDA”, y los condenó al pago de indemnización de perjuicios a los demandantes por encontrar probada la falla en el servicio de salud y exoneró de responsabilidad al Hospital Universitario del Valle.

AL HECHO SEPTIMO: Es parcialmente cierto. CEDIT LTDA., interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, esgrimiendo como argumento la incongruencia del dictamen pericial respecto de la respuesta emitida por el perito a la pregunta H y la conclusión del dictamen, controversia que fue ampliamente discutida y resuelta en las instancias correspondientes.

AL HECHO OCTAVO: Es cierto. El Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, mediante sentencia del 31 de marzo de 2023, confirmó la sentencia de primera instancia.

III. FRENTE A LAS PRETENSIONES:

A LA PRIMERA PRETENSIÓN: Me opongo a que se conceda favorablemente el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia, el cual, debe ser declarado IMPROCEDENTE por carecer de fundamento legal, como lo explicaré más adelante.

A LA SEGUNDA PRETENSIÓN: También me opongo a que se anulen y revoquen las sentencias de primera y segunda instancia, toda vez que no existe causal que permita llegar a esa decisión.

IV. OPOSICIÓN AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

1.- No existe causal

De conformidad con el artículo 258 del C.P.A.C.A., solamente procede el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, cuando la providencia impugnada vaya en contravía o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

Textualmente, la norma señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 258. Causal. *Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada **contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.**”*

(Resaltado fuera de texto).

Por otra parte, el artículo 270 ibidem, hace referencia a las sentencias de unificación jurisprudencial en los siguientes términos:

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

De acuerdo con la norma, las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, son las que se encuentran dentro de la siguiente clasificación:

- a. Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación;
- b. Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios; y
- c. Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, relacionadas con las acciones populares y de grupo.

Lo anterior significa que no todas las sentencias proferidas por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se les puede considerar como sentencias de unificación jurisprudencial, porque para ello es necesario que reúna a una de las tres (3) condiciones indicadas en el artículo 270 del C.P.A.C.A.

En el caso bajo examen, el recurso interpuesto se fundamenta en que la sentencia recurrida desconoce la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, contenido en las siguientes providencias:

- a. Sentencia del cuatro (4) de marzo de dos mil veintidós (2022), proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Radicación número: **73001-23-31-000-2011-00439-01 (48147)** Actor: BERTHA BUITRAGO DIAGAMA Y OTROS Demandado: HOSPITAL REGIONAL DEL LÍBANO, TOLIMA proceso: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Falla del servicio médico asistencial - muerte de menor por dengue hemorrágico - **Procedió la Sala a resolver los recursos de apelación** interpuestos por el Hospital Regional del Líbano y La Previsora S.A. -llamada en garantía-, contra la sentencia del 18 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.
- b. Sentencia del cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017) proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Radicación número: **27001-23-31-000-2008-00188-01(40562)** Actor: EMERSON MOSQUERA PALACIOS Y OTROS, Demandado: HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN FRANCISCO DE ASÍS Y OTROS, proceso ACCIÓN DE REPARACION DIRECTA - Falla del servicio médico asistencial / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR PRESTACIÓN DEL SERVICIO MÉDICO DE SALUD - Corresponde a la parte actora acreditar la falla en la prestación del servicio médico, el daño y la relación de causalidad / FALLA EN EL SERVICIO POR MORA JUDICIAL - se niega porque el término para cerrar la investigación no fue desconocido y la denuncia penal fue presentada tardíamente. **Conoció la Sala del recurso de apelación** interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el once (11) de noviembre de dos mil diez (2010), por el Tribunal Administrativo del

Chocó, mediante la cual se dispuso negar las pretensiones de la demanda.

- c. Sentencia del doce (12) de junio de dos mil diecisiete (2017), proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Radicación número: **25000-23-26-000-2004-01763-01 (42496)**, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Actor: MIGUEL ANTONIO AGUILAR PÉREZ Y OTROS, Demandado: HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN IGNACIO DE BOGOTÁ Y OTROS, Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA. Le Correspondió a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 30 de marzo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decisión que resolvió negar las pretensiones de la demanda.
- d. Sentencia del veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019), proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO, Radicación número: **19001-23-31-000-2004-01442-01(47917)** Actor: JAIME ORDOÑEZ MUÑOZ Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - APELACIÓN SENTENCIA. Decidió la Sala el recurso de apelación promovido por la parte actora contra la sentencia de 23 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, por medio de la cual denegó las pretensiones de la demanda.
- e. Sentencia del veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021), proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, Radicación número: **08001-23-31-000-2002-01887-01(36562)** Actor: ELÍAS MOISÉS PADILLA MARTÍNEZ Y OTROS Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD, INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, proceso: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN ACTIVIDAD MÉDICA. La carga de la prueba la tiene el demandante. La Sala, de acuerdo con lo dispuesto en sesión del 5 de junio de 2020, decidió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 30 de abril de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió a las pretensiones de la demanda.

Analizada cada una de las sentencias, se puede observar que, en ellas, se resuelven recursos de apelación, interpuestos contra sentencias de primera instancia, en procesos de reparación directa, por falla en la prestación del servicio médico, es decir, se trató de recursos ordinarios, por lo tanto: (i) No fueron proferidas por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; (ii) No fueron proferidas al decidir los recursos extraordinarios; (iii) No son relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

En ese orden de ideas, ninguna de las sentencias relacionadas en el recurso extraordinario se puede considerar como sentencia de unificación jurisprudencial, de conformidad con el artículo 270 del C.P.A.C.A., y al no existir la causal que da lugar al recurso, conforme al artículo 258 ibidem, el recurso interpuesto es a toda luz improcedente.

Por eso llama la atención, el hecho que el recurrente al invocar como fundamento jurídico los artículos 256 y siguientes del C.P.A.C.A., transcribe todos los artículos relacionados con el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, a excepción del artículo 258 ibidem que precisamente hace referencia a la causal que da lugar al estudio de este recurso, siempre y cuando la sentencia impugnada contrarie o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado y, reitero, ninguna de las sentencias que hacen parte del recurso interpuesto, tiene la

condición de ser una sentencia de unificación jurisprudencial del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto, el recurso no tiene vocación de prosperidad, siendo ese el motivo por el cual, el recurrente hizo caso omiso de este artículo.

2.- EL TEMA DEL DICTAMEN PERICIAL

En la sustentación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, el recurrente pretende abrir nuevamente la discusión de la prueba pericial aportada al proceso por la parte demandante, con el siguiente argumento:

“(…)

El Dictamen pericial obrante en el acervo probatorio, del cual fue valorada sólo la conclusión y no la evidente incongruencia entre esta y la respuesta dada por la perita a la pregunta H en la que reconoció que no puede establecer el nexo causal entre la suspensión de la hemodiálisis y el paro cardiorrespiratorio sufrido por la paciente, es decir que no tuvo los elementos necesarios para establecer las consecuencias de la no realización de la terapia de hemodiálisis y que ello hubiese ocasionado el paro, puesto que en la historia clínica aportada no existía registro alguno que le llevara a concluirlo, así:

h. Cuáles son las consecuencias de haberle suspendido la terapia de hemodiálisis a la señora ISABEL PATRICIA PALACIO RENGIFO?
Según como se esclareció en el ítem g, existen diversas consecuencias como resultado de la suspensión del manejo de hemodiálisis en un paciente que tuviera dicho requerimiento. Sin embargo, no poseo los elementos que logren indicar en el caso de la señora Isabel Patricia Palacio, cuáles fueron las consecuencias de la suspensión de su terapia de hemodiálisis, puesto que aunque fue mencionada una posible correlación en la nota de reanimación de urgencias, no hay un punto específico en la Historia Clínica aportada, en donde se indique claramente que la señora cursaba con una hiperkalemia, secundaria a la suspensión de la terapia de hemodiálisis, la cual pudiera haber originado el paro cardiorrespiratorio.

Y la incoherente conclusión emitida en el dictamen:

CONCLUSIÓN

La señora Isabel Patricia Palacio, recibió el tipo de manejo médico indicado en el caso de su afectación en cuestión (paro cardiorrespiratorio) realizado en urgencias del Hospital universitario del Valle.

La complicación y posterior defunción se derivan de la no realización de la dialisis peritoneal ordenada como parte de su tratamiento. Por todo lo anterior se considera que la señora Isabel Patricia Palacio no recibió un manejo oportuno por parte de la IPS contratante de la EPS Salud Cóndor.

En primer orden, la misma perita reconoció que no tenía los elementos para determinar el nexo de causalidad entre el paro cardiorrespiratorio (daño antijurídico) y la suspensión de la hemodiálisis (trasgresión o falla del servicio), en consecuencia, debió concluir que la defunción de la paciente no era consecuencia inmediata y directa de la no realización de la diálisis.

En segundo orden, yerra la perito al concluir que la complicación y posterior defunción de la paciente se derivaron de la no realización de la diálisis peritoneal (subrayado) toda vez que esa terapia no estuvo indicada ni ordenada a la paciente, la paciente recibía terapia de hemodiálisis que corresponde a una técnica distinta a la peritoneal, yerro que denota la falta de formación técnica y científica en nefrología de la perito, más cuando al estudiar la historia clínica de la paciente se encuentra registrado en múltiples apartes que la paciente recibía hemodiálisis y no diálisis peritoneal.

“(…)”

Sobre el tema en particular, es oportuno indicar que el dictamen pericial elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la ciudad de

Cali (fol. 308), en la audiencia de pruebas celebrada el 07 de junio de 2016, fue ampliamente discutido y controvertido por el apoderado de CEDIT LTDA., a tal punto, que lo objetó por error grave y, a su vez, solicitó la práctica de una nueva experticia.

En esa audiencia, el juez de conocimiento, mediante Auto No. 942 del 07 de junio de 2016, negó las solicitudes del apoderado por considerar que el dictamen no evidenciaba equivocación alguna que condujera a errores graves. Inconforme con la decisión del Juez, el apoderado judicial de CEDIT LTDA., interpuso recurso de apelación, el cual, fue resuelto de manera desfavorable, mediante Auto Interlocutorio No. 308 del 30 de junio de 2016 del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle (fol. 338-340), que confirmó la decisión del juzgado de origen.

Posteriormente, contra el fallo de primera instancia, el apoderado judicial de CEDIT LTDA., interpuso recurso de apelación, el cual, reiterando, según su argumento, la incongruencia del dictamen pericial respecto de la respuesta emitida por el perito a la pregunta H y la conclusión del dictamen (así consta en el ordinal séptimo del recurso extraordinario objeto de análisis), controversia que ya fue resuelta, a través, de los recursos ordinarios presentados por la demandada.

Ahora, CEDIT LTDA, pretende que, mediante el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, le permitan controvertir nuevamente el dictamen pericial, cuando el tema ya fue resuelto en las etapas procesales que correspondía hacerlo y, el recurso extraordinario invocado, no puede convertirse en una tercera instancia para ventilar las controversias propias del proceso ordinario ni abrir el debate probatorio, pues su finalidad es, fundamentalmente, velar porque las normas jurídicas, se apliquen de manera precisa y uniforme.

Así lo ha considerado el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “B” Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo (E), providencia de veintiuno (21) de mayo de dos mil dieciocho (2018), Rad. No: 20001-33-33-004-2013-00367-01, Expediente: 60954, demandante: Luis Carlos Parra Pereda y otros, Demandada: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural-INCODER-en liquidación hoy Agencia Nacional de tierras y otros, al pronunciarse respecto a la admisibilidad del **recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia** interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 24 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cesar, en esa oportunidad el Máximo Tribunal de Cierre, señaló lo siguiente:

“(…)

22. Al respecto, el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 dispone que serán tenidas como sentencias de unificación jurisprudencial aquellas decisiones que: i) hayan sido proferidas por el Consejo de Estado por importancia jurídica, trascendencia económica, social o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; ii) fueron emitidas para decidir -de fondo- los recursos extraordinarios [referidos por el C.P.A.C.A.]; y iii) las formuladas en virtud del mecanismo eventual de revisión al que se refiere el artículo 36A de la Ley 270 de 1996. Esta Corporación ha señalado sobre el particular que:

Las sentencias de unificación son aquellas proferidas por el Consejo de Estado en los siguientes eventos: i) por importancia jurídica o trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia; ii) las que decidan los recursos extraordinarios y iii) las relativas al mecanismo de revisión eventual. Igualmente, la Corte Constitucional las definió: ‘(…) las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de las que por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto, es este órgano el definido por la Constitución como máximo tribunal de lo contencioso-administrativo y órgano de cierre del mismo (CP, 237), y como tal,

ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere'. En consecuencia, es razonable la exigencia de que la contrariedad de la sentencia recurrida sea respecto de una sentencia de unificación, dado el alto grado de certeza que se deriva de éstas (...)⁹.

23. Adicionalmente, resulta fundamental tener de presente los elementos constitutivos y diferenciadores de toda sentencia de unificación jurisprudencial. En efecto, la Corte Constitucional en reciente pronunciamiento ha manifestado que:

(...) Con el propósito de materializar este objetivo, el legislador consideró oportuno establecer una categoría especial de providencia proferida por el Consejo de Estado, que se denomina sentencia de unificación jurisprudencial, cuya creación se justificó en la necesidad de brindar absoluta claridad a la administración y a los jueces, sobre las líneas jurisprudenciales plenamente vinculantes. Por virtud de esta categorización, se observa que **no todas las decisiones que se profieren por el citado Tribunal adquieren la condición de sentencias de unificación, pues esa calidad se reservó para aquellas que se identifican como tales expresamente en la ley, buscando con ello brindar seguridad y certeza en relación con la proyección de sus efectos.**

(...)

[S]on tres fuentes distintas las que sirven de origen a estas sentencias.

En primer lugar, se alude a aquellas que se expidan o se hayan expedido "por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia". Antes de la entrada en vigencia del CPACA, por regla general, la labor de unificación era efectuada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a la que le correspondía: "resolver los asuntos que le remitían las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social" y "conocer los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación".

(...)

En segundo lugar, se destacan las sentencias que se expidan o se hayan expedido al decidir recursos extraordinarios. Sobre el particular, el CPACA establece (i) el recurso extraordinario de revisión y (ii) el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. El primero de ellos tiene por objeto corregir las sentencias que pueden resultar abiertamente injustas, por haberse fundado en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos. Su definición le compete tanto a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como a las distintas secciones y subsecciones que la integran, según se dispone en el artículo 249 del CPACA.

Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como se ha mencionado en esta sentencia, procede contra las decisiones de "única" y "segunda instancia" proferidas por los tribunales administrativos, cuando contraríen o se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Su resolución le compete de forma exclusiva a las secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Un aspecto a destacar es que a la vez que este mecanismo ampara lo dispuesto en una sentencia de unificación, la definición acerca del mismo da lugar a una providencia de igual valor jurídico. Como el precepto legal demandado hace parte de la regulación

de este último recurso, su examen con mayor detenimiento se hará al momento de proceder al análisis del caso concreto.

(...)

Por último, como fuente de las sentencias de unificación también se encuentran aquellas decisiones que se profieran o se hayan proferido, en virtud del “mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo”, en los términos consagrados en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 y en los artículos 272 a 274 del CPACA.

(...)

24. Así las cosas, es claro que las sentencias sobre la que se puede predicar el estudio de unificación de jurisprudencia -en tanto recurso extraordinario-, y con ello, el estudio de admisibilidad, son aquellas providencias que cumplan -exclusivamente- con alguna de las tipologías referidas arriba. En tal sentido, **no será dable a quien ejercite este medio impugnatorio habilitar el conocimiento del operador jurídico sobre cualquier otro tipo de proveído, aun cuando considere y argumente que una decisión en concreto puede y/o debe ser considerada como una sentencia susceptible de tal instrumento procesal.**

(...)

31. En consecuencia, **el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no puede convertirse en una tercera instancia, o un mecanismo para acceder ante esta Corporación para ventilar las inconformidades propias del proceso ordinario, so pretexto de utilizar de manera secundaria las decisiones de la naturaleza establecida por el artículo 270 del C.P.A.C.A. para activar el aparato judicial cuando a la postre no tendrá vocación de prosperidad, sumado a lo anterior, no permite reabrir el debate probatorio, ni da lugar a revisar el fondo del proceso dirimido en sede de la única o segunda instancia.”**

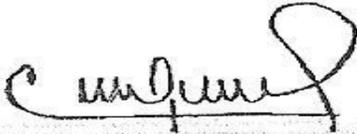
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

III.- PETICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, es evidente que la decisión impugnada no contraría ni se opone a ninguna sentencia de unificación del Consejo de Estado, por cuanto esta no aparece indicada de manera precisa en el recurso interpuesto (Arts. 258 y 262 del C.P.A.C.A), razón por la cual, respetuosamente, solicito a la Honorable Sala, DESESTIMAR, el recurso interpuesto por improcedente y condenar en costas al recurrente (art. 267 del C.P.A.C.A.).

Del Honorable Consejero Ponente, con el debido respeto.

Atentamente,



CARLOS ARTURO ESPINOSA
C.C. No. 6.114.103 de Andalucía
T.P. No. 131594 C.S.J.