



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”

Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth

Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2017

Expediente:	52840
Radicado:	270013331003201200126 01
Actor:	María Omaida Palacios Ríos y otros
Demandado:	Hospital Ismael Roldán Valencia E.S.E.
Naturaleza:	Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Decide la Sala el recurso ordinario de súplica interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido por el consejero ponente Ramiro Pazos Guerrero, el 25 de noviembre de 2016, mediante el cual inadmitió por improcedente el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia propuesto por la parte actora. La decisión será confirmada.

ANTECEDENTES

1. El 13 de septiembre de 2012, los señores María Omaida Palacios Ríos, en nombre propio y en representación de sus hijos menores Ingrid Paola Palacios Ríos y Yair Antonio Palacios Ríos; Wilman Palacios Palacios y Ely Jhoanna Palacios Palacios presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, con el fin de que se declarara patrimonialmente responsable al hospital local Ismael Roldán Valencia E.S.E., del municipio de Quibdó, por el daño causado “(...) a su hija y hermana la menor *INGRI PAOLA PALACIOS RÍOS* en el 2do semestre del año 2010, cuando esta entidad le prestó los servicios médicos asistenciales, quirúrgicos y de urgencia, causándole una grave lesión en su pierna derecha” (f. 7-30, c. 1).

2. Para fundamentar sus pretensiones, sostuvo que a inicios de junio de 2010, la menor Ingrid Paola Palacios Ríos se cayó de un árbol, lo que le ocasionó un trauma en su tobillo y un edema en su pierna derecha. Por tal motivo ingresó por urgencias al hospital Ismael Roldán Valencia, en donde, a pesar de no contar con un experto en ortopedia, se le diagnosticó una fractura de tobillo derecho, por lo que se ordenó inmovilizarle su extremidad, con una férula. Posteriormente, se le dio salida.

3. Encontrándose en su casa, empeoró el estado de salud de la menor, circunstancia por la que fue preciso llevarla nuevamente al hospital Ismael Roldán Valencia, que a su vez la remitió al hospital San Francisco de Asís. Posteriormente, fue remitida al hospital universitario San Jorge de Pereira, quien determinó que sufría celulitis con respuesta multisistémica secundaria, circunstancia que obligó a que permaneciera internada durante un mes.

4. Al salir, la menor conservó unas heridas o secuelas en su pie derecho, producto de la férula ordenada por el médico que la trató en la entidad demandada. Por ese motivo, consideró que el daño padecido por ella se

debió a la mala práctica médica de dicha entidad, por el diagnóstico errado que inicialmente se realizó.

5. El 12 de septiembre de 2013, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Quibdó dictó sentencia mediante la cual dispuso “**DENEGAR las súplicas de la demanda**” (resaltado del texto; f. 267-282, c. ppl.). Para sustentar su decisión, argumentó lo siguiente:

(...) el análisis del acervo probatorio obrante en el proceso, en lo que respecta al Hospital Ismael Roldán Valencia, permite evidenciar que desde el ingreso de la menor INGRI PAOLA PALACIOS RÍOS al servicio de urgencias, esto es, el 9 de junio de 2010, el proceder del personal médico y asistencial fue sensato y diligente de acuerdo con la capacidad del centro hospitalario, valga decir, teniendo en cuenta que es de primer nivel, pues se le brindó atención inicial realizando un diagnóstico (fractura de tobillo derecho, trauma de tobillo, esguince de rodilla) y procediendo a remitir al servicio médico requerido (ORTOPEDIA) de acuerdo al diagnóstico realizado.

De otra parte, carecen de veracidad las afirmaciones de la parte demandante, en el sentido que en el Hospital Ismael Roldán Valencia de Quibdó se le puso a la menor PALACIOS RÍOS na férula, pues basta con remitirse a la historia clínica que da cuenta de la atención que se le brindó en el Hospital San Francisco de Asís (CAPRECOM) el día 9 de junio de 2010 para extraer con claridad que la orden médica de colocarle la férula, así como la ejecución de la misma, fueron producto de la asistencia médica recibida en dicho centro hospitalario, cuando ya había sido valorada por el Ortopedista y Traumatólogo (...).

Además de lo anterior, el acervo probatorio tampoco permite inferir que la celulitis presentada en el miembro inferior derecho a nivel maleolar cara lateral externa de la menor INGRI PAOLA PALACIOS RÍOS, hubiese sido producto o consecuencia de la férula que se le colocó, ni de una mala praxis médica.

6. Inconforme con la anterior decisión, la parte actora interpuso el 17 de septiembre de 2013 recurso de apelación (f. 284-296, c. 1). El 13 de junio de 2014, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó dictó sentencia de segunda instancia, mediante la cual confirmó la decisión adoptada por el *a quo* (f. 322-334, c. ppl.):

Observa (...) la Sala que a la menor Ingrid Paola Palacios Ríos, 8 días antes de llevarla a un centro hospitalario (por el trauma en su tobillo derecho y edema), sus familiares le realizaron emplastos y remedios caseros, y al observar que el edema que le causó la caída

aumentó, y que la menor presentaba fiebre y deterioro del estado de conciencia fue que decidieron acudir al servicio médico (...).

No está probado que la demandada haya actuado negligentemente, ni que su criterio haya generado el daño, por lo anterior y tal como lo consideró el a quo, en el expediente no está (sic) acreditados los elementos que permitan configurar (sic) la responsabilidad del Hospital Ismael Roldán Valencia de Quibdó.

7. Por medio de memorial presentado el 24 de junio de 2014, la parte actora presentó ante el *ad quem* recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, pues, en su opinión, “(...) *las decisiones impugnadas, contrarían los mandamientos dados por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, en el proceso con Radicación número 25000-23-26-000-2000-01293-01 (27522), donde actúa como Consejera ponente la Dra. OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ*”.

8. A través de auto de 28 de agosto de 2014, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó concedió el recurso incoado, tras advertir que la sumatoria de las pretensiones de la demanda superaban los 450 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que exigía el artículo 257 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (f. 341-343, c. ppl.).

9. El 13 de octubre de 2016, el consejero Ramiro Pazos Guerreros concedió a la parte interesada el término de 5 días para que expresara cuál era la sentencia de unificación que había sido contrariada, a efectos de establecer la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, toda vez que la providencia referida en el recurso, no constituía una sentencia de tal categoría, en los términos de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (f. 398-399, c. 1).

10. Dentro del término previsto para el efecto, la parte demandante allegó memorial el 26 de octubre de 2016, en el que adujo que las

siguientes providencias de unificación, expedidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, habían sentado que se comprometía la responsabilidad del Estado por el diagnóstico errado en la responsabilidad médica de la administración: (i) sentencia de 9 de julio de 2014, expediente 1995-11307 (28116), C.P. Hernán Andrade Rincón; (ii) sentencia 28 de agosto de 2014, expediente 2001-00278 (28804), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; (iii) sentencia de 2 de mayo de 2016, expediente 2005-00026 (36517), C.P. Danilo Rojas Betancourth, (iv) sentencia de 13 de junio de 2016, expediente 2005-00630 (37387), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera y (v) la sentencia proferida en el expediente 2001-01792 (30166), C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

11. El 25 de noviembre de 2016, el consejero ponente dispuso ***“INADMITIR por improcedente el recurso extraordinario de unificación formulado (...)”***. Para el efecto, señaló que en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se previó el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia para revisar aquellas sentencias que resultan contraria a una providencia de unificación, en los términos del artículo 270 ibídem, que reza: ***“Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”***.

12. Pues bien, revisado el recurso incoado por la parte demandante, concluyó que el demandante no citó alguna ninguna sentencia de unificación que resultara contraria a la providencia de 28 de agosto de 2014, expedida por el *ad quem*. Efectivamente, se encontró que tanto la sentencia citada al momento de interponer el recurso, como aquellas a las que hizo referencia la parte interesada en el memorial presentado el

26 de octubre de 2016, no constituían sentencias de unificación, pues se trataba de providencias ordinarias que desarrollaban el asunto del régimen de responsabilidad por actividad médica y las reglas probatorias que deben observarse para resolver tales asuntos.

13. Contra dicha decisión, la parte actora incoó el 7 de diciembre de 2016 recurso de apelación, con el propósito de que se le diera trámite al recurso extraordinario incoado. Para tal efecto, indicó que de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 2016 a las cortes de cierre se les encomendó la labor de unificar la jurisprudencia de su jurisdicción, a fin brindar cierto nivel de certeza sobre los comportamientos aceptables en sociedad y garantizar la aplicación uniforme de la ley por parte de la administración de justicia.

14. Aseguró que por tal motivo se le otorgó un carácter vinculante a las providencias de los órganos judiciales, bajo el concepto del precedente judicial. En cuanto al precedente vertical, señaló que los jueces de inferior jerarquía solo podían apartarse del mismo, si hacían explícitas las razones por las cuales se abstendrían de seguir la línea vigente y sustentaban por qué la interpretación alternativa desarrollaba de una mejor forma los derechos, principios y valores constitucionales.

15. En ese sentido, adujo que si bien se determinó la necesidad de proferir sentencias de unificación para aquellos casos en los que hubiera distintas posiciones jurídicas, eso no significaba que el precedente del Consejo de Estado en materias pacíficas no resultara vinculante para los tribunales y los jueces administrativos:

Apoyado en esa decisión, se demostraron en el recurso interpuesto y en su corrección, que decisiones emanadas del H. Consejo de Estado, fueron contrariadas en lo referente al diagnóstico y/o el dictamen médico erróneo.

Por ello no es de recibo la posición del Alto tribunal, cuando decide inadmitir el recurso argumentando que no se demostró cuál fue la sentencia de unificación que se contrarió, si ya se ha dicho que

dicho recurso debe utilizarse para garantizar y alcanzar la unidad del ordenamiento jurídico y evitar el caos, la inestabilidad y garantizar la integración jurídica en el funcionamiento del sistema jurídico jerárquico, obliga a promover “el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia”.

16. A través de auto del 31 de julio de 2017, el consejero ponente advirtió la improcedencia del recurso de alzada. Sin embargo, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia y el derecho al debido proceso del solicitante, dispuso adecuar el trámite del recurso incoado al de súplica, que sí era procedente para recurrir la decisión de inadmitir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que se presentó.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

17. De conformidad con el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo le corresponde a la Sala resolver el recurso ordinario de súplica interpuesto, comoquiera que aquél se elevó oportunamente en contra de una providencia que materialmente rechazó el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto.

II. Problema jurídico

18. Debe la Sala determinar si es procedente el recurso extraordinario de súplica presentado por la parte demandante en contra de la sentencia del 12 de septiembre de 2013. Para ese fin será necesario establecer si el interesado cumplió con su carga de advertir las providencias de

unificación a las que presuntamente sería contraria la adoptada por el tribunal de segunda instancia.

III. Análisis de la Sala

19. Con la finalidad de garantizar la coherencia entre los fallos judiciales proferidos dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de modo que no se vea vulnerado el derecho a la igualdad de los usuarios de la administración de justicia, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció, entre varios mecanismos, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia¹.

20. Dicho recurso procede contra las sentencias dictadas en segunda o única instancia por los tribunales administrativos, cuando estas son contrarias a una providencia de unificación del Consejo de Estado, siempre que la condena o las pretensiones excedan los montos previstos por el artículo 257 ibídem.

21. El escrito que lo contenga deberá interponerse ante el tribunal dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, con el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que designe a las partes del litigio, (ii) que señale la sentencia impugnada, (iii) que indique sucintamente los hechos en controversia y (iv) que indique precisamente la sentencia de unificación jurisprudencial que ha sido contrariada y las razones que fundamentan tal afirmación.

¹ Artículo 256: “El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales”.

22. Para el caso concreto, el magistrado sustanciador, en la providencia del 25 de noviembre de 2016, determinó que si bien se verificaba el cumplimiento de los tres primeros requisitos, la parte actora no adujo ninguna providencia que pudiera ser calificada como una sentencia de unificación, de suerte que era preciso inadmitir el recurso incoado. Esta, por el contrario, sostiene que las sentencias citadas sí tienen tal calidad, en la medida en que dan cuenta del precedente del Consejo de Estado, obligatorio para los jueces de inferior jerarquía.

23. Al respecto, se recuerda que el artículo 258 del C.P.A.C.A. dispone que la sentencia que se recurre contraría una “*sentencia de unificación*” del Consejo de Estado². Asimismo, 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 jurisprudencia³; (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.

28. Dicho esto, la Sala encuentra que en el escrito de interposición del medio impugnatorio extraordinario promovido, la parte actora hizo referencia a múltiples providencias sobre las cuales pretende que se adelante el trámite del recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. No obstante, se advierte que el consejero ponente acertó al señalar que ellas no cumplen las exigencias establecidas en los artículos 258 y 270 de la Ley 1437 de 2011.

² “Habrà lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraría o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado”.

³ Ahora bien, sobre este punto cabe advertir que también deben considerarse como sentencias de unificación aquellas providencias expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, que sin embargo, fueron expedidas por el pleno de las Secciones o por la Sala Plena del Consejo de Estado, con el propósito explícito o implícito de sentar o cambiar la jurisprudencia sobre un asunto concreto.

29. Por una parte, en cuanto a las decisiones invocadas por la parte recurrente, relacionadas con los procesos de número interno de radicado: 27522⁴, 30166⁵, 36517⁶ y 37387⁷ son providencias que fueron proferidas por alguna de las subsecciones de la Sección Tercera de esta Corporación, en sede del recurso de apelación incoado, al resolver proveídos emitidos por tribunales durante el trámite de primera instancia.

30. Por tal razón, es claro que ninguna de ellas fue proferida con el propósito de resolver recursos extraordinarios de revisión ni de unificación jurisprudencial, ni en sede del mecanismo de revisión eventual de providencias constitucionales. Tampoco puede predicarse que fueron proferidas por la Sala Plena de la Sección Tercera, o la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con el fin de unificar la jurisprudencia, pues su propósito no era otro que el de resolver en segunda instancia la controversia del caso concreto. Sobre el particular, esta Corporación se ha pronunciado así:

Como se explicó, el artículo 102 del CPACA establece que las

⁴ “Resuelve la Sub-Sección el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de descongestión el 24 de febrero de 2004, por medio de la cual accedió a las súplicas de la demanda”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia de 8 de mayo de 2013, exp. 2000-01293, C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

⁵ “Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el día 30 de diciembre de 2004, que dispuso: ‘PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por lo (sic) motivos expuesto (sic) en la parte considerativa de la presente providencia. (...)’”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia de 20 de octubre de 2014, exp. 2001-01792, C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

⁶ “Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha 6 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. La sentencia será modificada en el aparte relativo a las condenas”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia de 2 de mayo de 2016, exp. 2005-00026, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁷ “Decide la Sala los recursos de apelación formulados por las partes y la llamada en garantía Compañía Suramericana de Seguros S.A. contra la sentencia de 17 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare (...)”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia de 13 de junio de 2016, exp. 2005-00630, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

autoridades deben extender los efectos de las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado. A su turno, los artículos 270 y 271 del CPACA determinan cuáles sentencias tienen tal naturaleza, así: (...) De las normas transcritas se puede concluir que, en el asunto objeto de estudio, la sentencia respecto de la cual se solicita la extensión de sus efectos no cumple con los presupuestos legales antes indicados, para que proceda el trámite y estudio de la solicitud. En efecto, si bien la sentencia cuyos efectos se solicita sean extendidos, fue proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, una de las Secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, la providencia no tuvo como objeto unificar la jurisprudencia de los Tribunales, pues para ello debe adelantarse el procedimiento previsto en el artículo 271 íb., el cual no existía para la época en que se expidió dicha sentencia, y que tiene precisamente como objeto, que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de unificar la jurisprudencia o de decidir un asunto de importancia jurídica o de trascendencia social o económica. Las anteriores razones son suficientes para rechazar por improcedente la solicitud presentada por LUIS ÁNGEL CASTRO CARVAJAL, para adelantar el procedimiento previsto en el artículo 269 del CPACA⁸.

31. Ahora bien, como lo señaló el recurrente, no hay duda de que las decisiones allí adoptadas son expresiones del precedente judicial existente sobre la materia y, como tal, deben ser tenidas en cuenta tanto por los jueces de inferior jerarquía como por el mismo Consejo de Estado para resolver casos similares. Ello sin perjuicio de la potestad que tienen los administradores de justicia para inaplicarlo, en ejercicio del principio de autonomía judicial, siempre que argumenten de forma adecuada la necesidad de apartarse del mismo.

32. Sin embargo, ello no significa que la incompatibilidad entre una providencia ordinaria del Consejo de Estado y la sentencia dictada dentro de un proceso contencioso administrativo habilite a la parte para interponer el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en la medida en que, como se ha visto, la ley procesal exige que la contradicción se predique respecto de una verdadera sentencia de unificación, como el mismo nombre del recurso extraordinario lo ejemplifica.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 9 de diciembre de 2016, exp. 20893, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

33. En otras palabras, no obstante las providencias judiciales definitivas constituyen un precedente judicial, cuando hacen parte de una línea jurisprudencial decantada, ello no significa que sean sentencias de unificación, pues si así fuera se contrariaría la voluntad expresa del legislador, quien reservó dicha categoría para unas pocas sentencias que, bien fuera por cuenta del ministerio de la ley o por el propósito de los jueces que las adoptaron, tenían la finalidad expresa de unificar la postura sobre un punto de derecho específico. En ese sentido, la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

(...) [U]no de los principales objetivos del CPACA se enfocó en la necesidad de fortalecer la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de manera que sus providencias sean tenidas en cuenta por la administración y por los jueces que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en su condición de órgano de cierre y máxima autoridad de la justicia administrativa. Según se observa en los antecedentes legislativos, más allá de responder a un tema de igualdad de trato, se entendió que reforzar la citada función tendría una incidencia directa en la protección de los derechos, con miras a reducir la litigiosidad y fortalecer el principio de seguridad jurídica, tanto en sede administrativa como judicial.

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”.

No obstante, las secciones también cumplían dicha función,

especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, les atribuyó expresamente la tarea de unificar la jurisprudencia a su cargo. Esta misma atribución de unificación, con importantes ajustes, los cuales se destacarán más adelante, se consagra en el artículo 271 del CPACA. Precisamente, en la norma en cita se dispone que (i) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificará los asuntos provenientes de las secciones del Consejo de Estado; mientras (ii) estas últimas harán lo mismo respecto de los casos provenientes de sus subsecciones o de los tribunales administrativos.

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. Este mecanismo se activa contra las sentencias o providencias que le pongan fin al proceso expedidas por los tribunales administrativos, siempre que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, cuando quiera que existan posiciones divergentes entre los tribunales o cuando se produce un apartamiento de una sentencia de unificación o de jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado. De acuerdo con la ley, “las sentencias sobre las providencias seleccionadas para la revisión será proferida, con el carácter de sentencia de unificación por la sección que el reglamento determine según su especialidad, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su selección”.

De esta manera, y como consecuencia de lo expuesto, se observa que si bien las fuentes que disponen el origen de las sentencias de unificación son limitadas y se encuentran sujetas a

actuaciones precisas que en general se relacionan con la labor de sentar, unificar o salvaguardar la jurisprudencia que como órgano de cierre produce el Consejo de Estado, su conocimiento se distribuye entre las secciones, subsecciones y la Sala Plena que desarrollan la función de lo contencioso administrativo⁹.

34. En ese entendido, es claro que el legislador en el artículo 258 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo quiso que solo algunas providencias pudieran ser usadas para esgrimir el recurso extraordinario de unificación –así como la solicitud de extensión de jurisprudencia-, precisamente para evitar que cualquiera de las decisiones adoptadas en el conjunto de procesos ordinarios tramitados en el Consejo de Estado pudiera servir para sorprender a las partes con una posición aislada adoptada en un caso determinado.

35. Por ello, esta Corporación ha sostenido que se puede predicar el estudio de unificación de jurisprudencia de aquellas providencias que cumplan -exclusivamente- con alguna de las tipologías referidas en los artículos 270 y 271 del C.P.A.C.A. 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 ordinaria en concreto puede y/o debe ser considerada como una sentencia susceptible de tal instrumento procesal:

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

⁹ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-179 de abril de 2016, exp. D-10973, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

*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 (...)*¹⁰.

36. Aclarado lo anterior, cabe señalar que la parte recurrente, en el escrito presentado el 26 de octubre de 2016, también invocó que la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Chocó era contraria a la decisión adoptada dentro del proceso identificado con el número interno 28804¹¹.

37. Si bien el consejero ponente nada dijo sobre el particular, para la Sala es claro que dicha providencia sí es una verdadera sentencia de unificación, en la medida en que fue proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado con el propósito expreso de unificar la jurisprudencia, asunta que encaja en la primera tipología a la que se refiere el artículo 271 del C.P.A.C.A., esto es, aquellas decisiones proferidas por “*importancia jurídica o trascendencia económica, social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia*”. En tal sentido, eventualmente podría promoverse con base en ella el mecanismo procesal previsto en el artículo 256 y siguientes de la norma en comento.

38. Sin embargo, al revisar la justificación contenida en el escrito elevado por el actor dentro del *sub lite*, conforme a lo relacionado con la sentencia proferida en el proceso 28804 por esta Corporación, se lee:

Ese dictamen médico erróneo, de conformidad con la sentencia de Unificación dictada en agosto 28 de 2014 por el H. Consejo de

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, auto de 3 de diciembre de 2014, exp. 51195, C.P. Enrique Gil Botero.

¹¹ “*Procede la Sala previa unificación jurisprudencial en materia de reparación del daño a la salud de carácter temporal, liquidación del daño a la salud (valoración cualitativa) y medidas de reparación integral frente al trato de la mujer en materia médico asistencial, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el 27 de mayo de 2004 por el Tribunal Administrativo del Córdoba, por medio de la cual se concedieron parcialmente las pretensiones.*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 2001-00278, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera en Sala Plena, siendo Consejera ponente la Dra. STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, dentro del proceso con radicación número 23001-23-31-000-2001-00278-01 (28804), le causó un grave perjuicio a la salud de la menor y de sus familiares, ya que hubo una deficiente atención médica al momento de atender a la menor, lo que conllevó a que tuviesen que realizarle injertos para poder recuperarle partes del cuerpo que le resultaron dañadas.

39. A pesar de que la parte actora referenció de manera expresa la providencia de unificación y aportó los argumentos y las razones que consideró daban fundamento al recurso promovido (tal como lo exige de forma literal- el numeral 4 del artículo 262 de la Ley 1437 de 2011), lo cierto es que tal razonamiento no se acompasa con la naturaleza del asunto definido en la sentencia de unificación jurisprudencial invocada, lo cual desconoce el requerimiento del artículo 258 *ibídem*¹², disposición que condiciona a su vez el estudio de admisibilidad referido.

40. Al respecto, conviene advertir que a la luz del numeral 4 del artículo 262 de la Ley 1437 de 2011, en el ejercicio de justificar la confrontación entre una providencia de instancia y la decisión de unificación jurisprudencial tiene que existir una estricta unidad temática en controversia. Así, debe poder constarse que el tema, institución o concepto unificado en la sentencia proferida por esta Corporación, sea el mismo que fue utilizado por el Tribunal para adoptar la determinación frente a la cual existe inconformidad.

42. De este modo, para que la justificación del medio extraordinario se encamine a la admisión del recurso, debe evidenciarse que la controversia suscitada por la parte actora se fundamenta en una discrepancia entre razonamientos sobre un mismo tema, institución o

¹² En tanto este exige que, a modo de causal de procedencia -lo cual condiciona la admisibilidad-, para que haya lugar a considerar el recurso extraordinario, debe advertirse que la sentencia impugnada contraría o se oponga a la providencia de unificación jurisprudencial que le sirve de referencia. Esto exige naturalmente que la temática abordada en la segunda constituya o sea parte directa de la inconformidad que motiva el adelantamiento del proceso extraordinario.

noción. Tal oposición deberá ser el resultado de una contrastación entre la materia que fue unificada -y no sobre otros aspectos del proyecto- en la providencia expedida por la Sección Tercera del Consejo de Estado y la *ratio decidendi* de la providencia que profirió el juez de instancia.

43. Pues bien, dentro del *sub lite* es claro que la inconformidad de la parte actora respecto a la decisión del Tribunal *ad quem* radica en las consideraciones que éste hace en el sentido advertir que no se probó una falla por parte de la autoridad demandada, ni tampoco que el daño causado le fuera imputable. En su opinión, dicha argumentación es contraria a la posición que sobre los errores en el diagnóstico en las fallas médicas mantiene el Consejo de Estado.

44. En contraste, la unificación jurisprudencial gestada en el marco del proceso 28804, por expresa disposición de la sala de decisión, se concretó en tres asuntos, a saber: (i) la liquidación del daño a la salud de carácter temporal; (ii) la valoración cualitativa del daño a la salud y (iii) la pertinencia de la declaración oficiosa 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*”. Al respecto se dijo:

Para el efecto, la Sala, previamente, unificará la jurisprudencia respecto de la liquidación del perjuicio inmaterial en la modalidad de daño a la salud de carácter temporal, con base en una valoración cualitativa del mismo. Igualmente, respecto de la procedencia oficiosa de la declaración de medidas de reparación integral en los casos que evidencian la invisibilidad del trato requerido por la mujer en materia médico asistencial.

45. Como se ve, todos esos ítems se refieren a la liquidación y reparación integral del daño antijurídico, sin que la Sala de Sección Tercera unificara en esa oportunidad su jurisprudencia respecto del error en el diagnóstico médico o las reglas probatorias a seguir en esos casos u otros relacionados; ni siquiera se hizo allí un estudio tangencial

de ese tema, teniendo en cuenta que la responsabilidad del Estado no constituyó un asunto sujeto a controversia, pues la parte demandante era la apelante única y solamente había reclamado sobre la reparación de ciertos perjuicios.

46. Debe agregarse, además, que varias de las citas que en el escrito allegado se le atribuyen a la sentencia de 28 de agosto de 2014, proferida dentro del expediente 2001-00278 (28804), en realidad no hacen parte del cuerpo de dicha providencia, circunstancia que ciertamente vicia la argumentación vertida por el recurrente sobre el particular.

47. De conformidad con lo explicado, es evidente que no existe unidad temática entre las sentencias en cuestión, pues la contradicción invocada por la parte actora no se sustenta en un elemento de indemnización de perjuicios, sino -principalmente- sobre la imputación del daño en sí. Por lo que, bajo las reglas de la lógica, es claro que al no existir un elemento conceptual que sea común a la decisión invocada y la proferida por el *ad quem*, es imposible que sustancialmente exista una discrepancia que dé pie a interponer el recurso extraordinario.

48. Así, para el despacho es claro que el presupuesto contenido en el numeral 4 del artículo 262 del C.P.A.C.A. no se encuentra satisfecho. En este escenario, debe resaltar la Sala que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no puede convertirse en una plataforma a disposición de las partes para discutir en tercera instancia las inconformidades propias de la controversia que ya fue dirimida en única o segunda instancia.

49. Conforme a lo anterior, se procederá a confirmar la decisión proferida por el consejero ponente.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 25 de noviembre de 2016, mediante el cual se inadmitió el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia incoado por la parte actora, pero por los argumentos señalados en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al consejero ponente, para que continúe con el trámite del mismo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado