

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 219
15 agosto 2022
Original: español

INFORME No. 216/22
PETICIÓN 1119-09
INFORME DE ADMISIBILIDAD

MARIO ALCIDES LOPERA HERRERA Y FAMILIA
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 15 de agosto de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 216/22. Petición 1119-09. Admisibilidad. Mario Alcides Lopera Herrera y familia. Colombia. 15 de agosto de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Óscar Darío Villegas Posada
Presunta víctima:	Mario Alcides Lopera Herrera y familia ¹
Estado denunciado:	Colombia ²
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ , en relación con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) del mismo instrumento; artículos XI (salud) y XVIII (justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁴ ; y otros instrumentos internacionales ⁵

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁶

Presentación de la petición:	11 de septiembre de 2009
Notificación de la petición al Estado:	6 de junio de 2014
Primera respuesta del Estado:	10 de octubre de 2014
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	30 de diciembre de 2014, 22 de enero de 2015, 20 de mayo de 2019, y 31 de marzo y 5 de agosto de 2020
Observaciones adicionales del Estado:	13 de abril de 2015

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 31 de julio de 1973)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, el 11 de septiembre de 2009

¹ El peticionario identifica a María Lucelli Herrera Foronda y Lucely Andrea Lopera Herrera como madre y hermana, respectivamente, de la presunta víctima.

² Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Carlos Bernal Pulido, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

³ En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

⁴ En adelante "la Declaración Americana" o "la Declaración".

⁵ Artículos 9, 10, 12 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

1. El peticionario reclama la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la muerte de Mario Alcides Lopera Herrera (en adelante “presunta víctima”) como resultado de no recibir atención médica oportuna y adecuada. Asimismo, alega que la familia de la presunta víctima sufrió una denegación injustificada de justicia y la imposibilidad de acceder a un recurso efectivo para conocer la verdad y sancionar a los responsables.

2. El peticionario describe –sin aportar más información– que el 8 de mayo de 1994 la presunta víctima acudió a la Clínica “Víctor Cárdenas” del Instituto de Seguros Sociales (en adelante la “Clínica Cárdenas”), luego de haber recibido una herida de bala en el Barrio Gran Avenida del Municipio de Bello; sin embargo, le habría sido negada la atención médica por no estar afiliado a dicha institución. Seguidamente, relata de manera concisa, que la presunta víctima fue remitido y trasladado al Hospital “Marco Fidel Suárez” (en adelante “el Hospital Suárez”), donde falleció por una deficiente atención médica.

3. La familia de la presunta víctima presentó el 8 de mayo de 1996 una acción de reparación directa ante el Tribunal Administrativo de Antioquía contra el Ministerio de Salud, el Servicio Seccional de Salud del Departamento de Antioquía, el Hospital Suárez y el Instituto de Seguros Sociales, argumentando que la muerte de la presunta víctima se produjo como resultado de la pérdida de tiempo valioso y necesario en el Instituto de los Seguros Sociales y de una deficiente atención médica, quirúrgica y hospitalaria en el Hospital Suárez. El tribunal rechazó los alegatos de la familia de la presunta víctima mediante sentencia del 24 de junio de 2008, al concluir que no había nexo causal entre el hecho y el daño, lo cual, según el peticionario, hizo el tribunal en un abierto desconocimiento de la prueba obrante en el expediente y de la falta de valoración en conjunto de los elementos de convicción.

4. El 17 de julio del 2008 la familia interpuso recurso de apelación; sin embargo, este fue rechazado mediante auto del 5 de agosto de 2008 en tanto el monto de la pretensión no superaba 500 unidades del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (en adelante “SMLMV”) para acceder a la apelación de conformidad a la Ley 446 de 1998 y la Ley 954 de 2005. Ante lo anterior, el 12 de agosto de 2008 la familia interpuso un recurso de reposición con recurso de queja en subsidio; pero el Tribunal Administrativo de Antioquía negó el recurso de reposición el 21 de octubre del mismo año y dispuso el trámite del recurso de queja ante el Consejo de Estado. En el marco del recurso de queja, la familia de la presunta víctima argumentó que, si bien la cuantía de la acción resultaba menor a las nuevas exigencias de la Ley 954 de 2005, se debía garantizar el derecho al debido proceso con una doble instancia y no aplicar las disposiciones legales mencionadas. El Consejo de Estado denegó el recurso mediante sentencia del 25 de marzo de 2009 por considerar que la Ley 954 de 2005 ajustó temporalmente la competencia establecida en la Ley 446 de 1998.

5. El peticionario señala que el proceso era de doble instancia al momento que fue interpuesta la acción de reparación; no obstante, debido al retraso procesal, aplicó el marco normativo modificado de manera unilateral con el único fin de descongestionar al Consejo de Estado sin considerar que los procesos judiciales que se encontraban en curso perderían el derecho a ser recurridos y a que el superior pudiera corregir los posibles errores en que hubiera podido incurrir el tribunal de instancia. En su decisión de 25 de marzo de 2009 el Consejo de Estado aplicó la jurisprudencia fijada por su Sala Plena de la Sección Tercera, según la cual para que las sentencias de los tribunales fueran susceptibles de impugnación el monto de la cuantía estimada en la demanda debía alcanzar los topes vigentes al momento de la formulación del recurso de apelación y no al momento de la presentación de la acción de reparación. El peticionario alega que se dio una aplicación indebida a los procesos iniciados con anterioridad a la vigencia del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 en desconocimiento de los derechos de las víctimas al debido proceso; la doble instancia; igualdad; y acceso a la administración de justicia. Sostiene igualmente que se vulneraron de los principios de seguridad jurídica y la confianza legítima.

6. Argumenta que, en virtud de la muerte de la presunta víctima, no se inició investigación penal, disciplinaria ni ética en contra las personas que la atendieron con el fin de esclarecer los hechos por lo cual, de la mano a la evolución del proceso en la jurisdicción contencioso-administrativa que niega la posibilidad de una segunda instancia, sería viable invocar la excepción al agotamiento de los recursos internos estipulada en el

artículo 46.2.c). Al respecto, sostiene que los Estados son los garantes principales de la prestación efectiva de los servicios de salud por lo que, ante una muerte, debe “*iniciar todas las investigaciones*” y atribuir responsabilidades. No obstante, el Estado omitió iniciar dichos procesos con fundamento en que no se advertía ningún tipo de responsabilidad en su muerte, ignorando la práctica médica inadecuada e inoportuna en perjuicio de la presunta víctima. Ante el argumento sobre la cuarta instancia, explica que la presente petición no presenta una simple inconformidad con las decisiones judiciales sino, por el contrario, una clara violación al debido proceso por falta de valoración en conjunto de la prueba.

7. Por su parte, el Estado relata que la presunta víctima fue herida de muerte en el Barrio Gran Avenida del municipio Bello, luego de lo cual fue trasladado a la Clínica Cárdenas del Instituto de Seguros Sociales donde le fueron suministrados líquidos para tratar de corregir el volumen de sangre que había perdido, recibiendo entonces “*atención médica urgente inicial*”. De esta entidad fue remitido al Hospital Suárez donde falleció. Argumenta que el peticionario busca controvertir ante el sistema interamericano las decisiones impartidas desde la jurisdicción nacional. Afirma que las decisiones de las autoridades judiciales que conocieron de la demanda se efectuaron conforme al orden jurídico vigente y con total observancia de los derechos y garantías de quienes la impulsaron. Sostiene que la demanda de reparación directa no logró demostrar que la muerte de la presunta víctima se produjera como consecuencia de la negligencia del personal médico que le atendió, o que dichos profesionales hubieran actuado con desidia e impericia. Por el contrario, la totalidad de prueba practicadas en el desarrollo de este proceso develaron que la conducta de los doctores intervinientes fue diligente desde el ingreso del paciente al Instituto de Seguros Sociales hasta la cirugía realizada por el Hospital Suárez.

8. Argumenta que en el proceso administrativo se tomaron como elementos de convicción el certificado de defunción de la presunta víctima; su historia clínica; y, con valor prevalente, el dictamen pericial practicado para determinar las causas de su muerte. Así, alega que el peticionario no logró precisar cómo el tribunal desconoció el debido proceso y se limita a señalar que la sentencia advirtió la inexistencia de un nexo causal entre el hecho y el daño.

9. Asimismo, el Estado argumenta que la garantía de la doble instancia no forma parte del núcleo esencial del debido proceso y que por lo tanto puede limitarse siempre que se cumplan determinados requisitos. Explica que la limitación establecida en la mencionada normativa procesal y su aplicación al caso concreto se adecuan a los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia ya que establece un periodo específico de aplicación y en consecuencia tiene carácter excepcional; además, contiene una serie de oportunidades y garantías para el ejercicio del derecho a la defensa, que incluye la posibilidad de acudir a una acción de tutela en caso de configurarse una vía de hecho. El Estado destaca que, en el caso concreto, la medida persiguió la finalidad legítima de asegurar el derecho a la justicia ante una innegable situación de crisis; e igualmente asegurar la descongestión de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en función de la celeridad y oportunidad. Finalmente, argumenta que la limitación no resulta discriminatoria, ya que simplemente aplica el factor de la cuantía para fijar la competencia sin que ello signifique tratamiento distinto a quienes se encuentran en una situación similar.

10. Señala asimismo que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la estimación de la cuantía de la pretensión debía efectuarse al momento de la presentación de la demanda y no cuando el recurrente decidiera impugnar la sentencia. En definitiva, destaca que la cuantía del proceso no cumplió con el requisito ya que resultó inferior al estándar fijado en la norma.

11. Por otra parte, el Estado señala que las presuntas víctimas tenían el deber de interponer y agotar los recursos jurídicos idóneos con la debida diligencia. Agrega que, a pesar de sospechar la responsabilidad penal y disciplinaria que pudo derivarse del tratamiento médico de urgencia a la presunta víctima, sus familiares no promovieron las respectivas denuncias penales ni disciplinarias. Tampoco iniciaron el proceso ético-profesional establecido en la Ley 23 de 1981, cuyo impulso y desarrollo en materia de ejercicio de la medicina es diferente al que reviste la responsabilidad del servidor público o del particular que ejerce función pública. El Estado argumenta que no inició investigaciones de oficio dado que no hubo duda alguna de las propias autoridades judiciales sobre la idoneidad de la atención médica recibida por la presunta víctima. Sin perjuicio de lo anterior, indica – sin dar mayor detalle- que, en lo que respecta al homicidio de la presunta

víctima, en atención a quien le disparó, se inició una investigación preliminar de oficio en orden a individualizar a los presuntas responsables e impartir la justicia correspondiente.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

12. El peticionario mantiene que los recursos suministrados no han sido efectivos para sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad; y que no se ha iniciado una acción disciplinaria ni una investigación penal, por lo cual solicita que se aplique la excepción al agotamiento de los recursos internos por retardo injustificado. En relación con el proceso contencioso administrativo, destaca que la familia de la presunta víctima presentó una acción de reparación directa el 8 de mayo de 1996 ante el Tribunal Administrativo de Antioquía, que fue denegada por sentencia de 24 de junio de 2008. Luego interpuso un recurso de apelación el 17 de julio del 2008, rechazado por auto de 5 de agosto de 2008; y finalmente, interpuso un recurso de reposición con recurso de queja en subsidio el 12 de agosto de 2008. El Tribunal Administrativo de Antioquía negó el recurso de reposición el 21 de octubre del mismo año, y el Consejo de Estado negó el recurso de queja por sentencia de 25 de marzo de 2009.

13. La Comisión observa que el objeto de la presente petición se circunscribe a dos reclamos principales: (i) la muerte de Mario Alcides Lopera Herrera por la falta de una debida atención en salud por parte de la Clínica “Víctor Cárdenas” y el Hospital “Marco Fidel Suárez”; y (ii) la falta de indemnización a la familia de esta por los daños ocasionados, así como las violaciones al debido proceso y protección judicial en el marco del proceso contencioso-administrativo.

14. Con respecto al primer reclamo, el peticionario alega la muerte de la presunta víctima como consecuencia de una atención médica inoportuna e ineficiente, y se limita a afirmar que el Estado no ha adelantado ningún tipo de investigación al respecto, a pesar de tener dicha obligación, en tanto no advertía ningún tipo de responsabilidad. A su vez, el Estado alega que la familia de la presunta víctima no promovió denuncias penales ni disciplinarias, ni agotó el proceso ético-profesional establecido en la Ley 23 de 1981. El Estado explica que no inició investigaciones de oficio dado que las propias autoridades judiciales no tuvieron duda sobre la adecuada gestión del personal médico respecto a los hechos que dieron origen al presente asunto.

15. A este respecto, la Comisión observa que de la información disponible, surge que la única diligencia realizada por el peticionario fue la presentación de la acción de reparación directa y los subsecuentes recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Frente a este primer reclamo, la familia del Sr. Mario Lopera no interpuso ningún recurso. Por otro lado, la afirmación general del peticionario de que en todos los casos en que una persona fallezca en un centro hospitalario a cargo del Estado se debe iniciar una investigación de oficio, no tiene asidero en el derecho internacional de los derechos humanos; la eventual obligación del Estado de iniciar una investigación de oficio respecto del personal médico dependerá de las particularidades del caso. En el presente caso, la Comisión no encuentra elementos claros que sustenten este supuesto. En conclusión, la Comisión Interamericana considera que este extremo de la petición no satisface el requisito de agotamiento de los recursos judiciales internos en los términos del artículo 46.1 a) de la Convención Americana.

16. Con respecto al segundo reclamo, de naturaleza económica y objetivo principal del peticionario, la CIDH observa que se presentó una acción de reparación directa el 8 de mayo de 1996 ante el Tribunal Administrativo de Antioquía, la cual fue rechazada por sentencia de 24 de junio de 2008; un recurso de apelación el 17 de julio del 2008, el cual fue rechazado por auto de 5 de agosto de 2008; y un recurso de reposición con recurso de queja en subsidio el 12 de agosto de 2008, siendo este último rechazado por el Consejo de Estado por sentencia de 25 de marzo de 2009. Por su parte, el Estado no plantea argumento alguno respecto al agotamiento de recursos internos sobre este segundo reclamo, ni controvierte lo indicado por los peticionarios sobre dicho requisito. Atendido lo anterior, la Comisión concluye que la familia de la presunta víctima agotó los recursos internos disponibles mediante la sentencia de fecha 25 de marzo de 2009, en cumplimiento del artículo 46.1.a) de la Convención. En vista de que la petición fue presentada el 11 de septiembre de 2009, esta cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. El peticionario alega la muerte de la presunta víctima por la falta de atención médica oportuna; la falta de valoración en conjunto de la prueba; el retardo injustificado de la acción de reparación directa –a este respecto es notorio que la sentencia de primera instancia tardó doce años en emitirse–; y la falta de acceso a la justicia frente a la imposibilidad de acudir a una segunda instancia. En vista de las conclusiones de la Sección VI, queda excluido del marco fáctico del presente caso todo lo relativo a la supuesta responsabilidad internacional de Colombia respecto del fallecimiento del Sr. Mario Lopera. Por lo tanto, solo subsiste el reclamo relativo a las violaciones al debido proceso y protección judicial en el marco del proceso contencioso-administrativo. La Comisión Interamericana considera, como ha hecho en casos similares, que se requiere de un análisis de fondo en cuanto a la aplicación de la Ley 954 de 2005 que habría establecido una instancia única por consideraciones de cuantía al proceso de reparación directa, dado que plantea cuestiones relacionadas con el alcance de la obligación contenida en el artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana, en relación con las garantías del artículo 8 del mismo instrumento⁷.

18. A este respecto, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que los alegatos de el peticionario no resultan manifiestamente infundados y requieren de un estudio de fondo, pues prima fase podrían caracterizar violaciones a los derechos establecidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de María Lucelli Herrera Foronda y Lucely Andrea Lopera Herrera como madre y hermana, respectivamente, de Mario Lopera.

19. Por otro lado, la CIDH observa que el peticionario no ha ofrecido alegatos ni sustento suficiente para considerar *prima facie* la presunta violación del artículo 11 de la Convención Americana. Con relación a las presuntas violaciones de derechos reconocidos por la Declaración Americana, la Comisión Interamericana ha establecido previamente que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua⁸. Asimismo, en cuanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la CIDH carece de competencia para establecer violaciones de sus normas, sin perjuicio de lo cual podrá tomarlo en cuenta como parte de su ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en la etapa de fondo del presente asunto, en los términos del artículo 29 de esta⁹.

20. Con respecto a los alegatos del Estado sobre la llamada “fórmula de la cuarta instancia”, a efectos de la admisibilidad la Comisión Interamericana debe decidir si los hechos alegados caracterizan una posible violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana; o si la petición es manifiestamente infundada o es evidente su total improcedencia, conforme al inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, en el marco de su mandato es competente para declarar admisible una petición cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, los cuales se refieren a la existencia de elementos.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24 y 25 de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 y 2;

⁷ CIDH, Informe No. 108/17, Petición 562-08. Admisibilidad. Pedro Herber Rodríguez Cárdenas. Colombia. 7 de septiembre de 2017, párr. 16; y CIDH, Informe No. 52/17, Petición 816-08. Admisibilidad. Diana Milena Barona Sánchez y familia. Colombia. 25 de mayo de 2017, párr. 9.

⁸ CIDH, Informe No. 180/18. Petición 1616-07. Admisibilidad. A.G.A. y familiares. Colombia. 26 de diciembre de 2018, párr. 17.

⁹ CIDH, Informe No. 132/18. Petición 1225-12. Admisibilidad. Octavio Romero y Gabriel Gersbach. Argentina. 20 de noviembre de 2018, párr. 13.

2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con los artículos 4, 11 y 26 de la Convención Americana, y;

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 15 días del mes de agosto de 2022.
(Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.