

**COMPETENCIA JURISDICCIONAL PARA DIRIMIR CONFLICTOS EN LOS QUE
SE DISCUTE LA RESPONSABILIDAD MEDICA Y HOSPITALARIA EN LA QUE
PUEDEN INCURRIR LAS IPS DE CARÁCTER PUBLICO**

JAIRO ERNESTO VILLOTA PEREZ

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
FEBRERO DE 2009**

**COMPETENCIA JURISDICCIONAL PARA DIRIMIR CONFLICTOS EN LOS QUE
SE DISCUTE LA RESPONSABILIDAD MEDICA Y HOSPITALARIA EN LA QUE
PUEDEN INCURRIR LAS IPS DE CARÁCTER PUBLICO**

JAIRO ERNESTO VILLOTA PEREZ

**Trabajo de grado para optar el título de
Especialista en Derecho Administrativo**

**Asesor de Investigación:
MONICA HIDALGO OVIEDO
Abogada Especialista en Derecho Laboral y Constitucional.**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
FEBRERO DE 2009**

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de su autor”.

Artículo 1° del acuerdo N° 324 de Octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Orlando Chaves Bravo

Ana María Jurado

San Juan de Pasto, 20 de febrero de 2009.

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCION | 9 |
| 1. DECISIONES LOCALES RELACIONADAS CON LA PROBLEMÁTICA | 10 |
| 2. ARGUMENTOS FRENTE AL TEMA POR PARTE DE ALGUNOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE PASTO | 12 |
| 3. ARGUMENTOS FRENTE AL TEMA POR PARTE DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO | 13 |
| 4. POSICIONES AL RESPECTO POR PARTE DEL CONSEJO DE ESTADO, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA | 15 |
| 5. JURISDICCION Y COMPETENCIA | 17 |
| 6. CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA EN LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA | 18 |
| 7. ACTOS Y HECHOS JURIDICOS | 19 |
| 8. POSICION DEL AUTOR FRENTE AL TEMA PLANTEADO | 20 |
| 9. CONCLUSIONES | 23 |
| BIBLIOGRAFIA | 24 |

GLOSARIO

ACCION DE REPARACION DIRECTA: Plasmada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, persigue declarar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual, a cargo del Estado.

ACTO JURIDICO: Manifestación de voluntad que crea, modifica, transfiere o extingue un derecho.

CADUCIDAD: Consiste en que la ley establece determinados plazos perentorios e improrrogables para intentar ciertos procesos. Se presenta cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término fijado por la ley para ello.

COMPETENCIA: Facultad de los jueces para ejercer jurisdicción en determinados asuntos y dentro de cierto territorio.

HECHOS JURIDICOS: Todo acontecimiento que de acuerdo con una regla de derecho es apto para generar, modificar, transformar o extinguir derechos u obligaciones.

IPS: Institución Prestadora de Salud.

JURISDICCION: Potestad del Estado para aplicar el derecho y decidir de manera definitiva los conflictos de intereses.

NULIDAD: Sanción destinada a condenar todo cuanto se haya ejecutado contrariando a la ley y al interés general.

RESPONSABILIDAD HOSPITALARIA: Obligación que nace para la entidad hospitalaria de reparar o indemnizar los perjuicios causados a los pacientes o usuarios debido a fallas o deficiencias en el servicio que prestan.

RESPONSABILIDAD MEDICA: Obligación patrimonial en cabeza de los profesionales de la medicina, para reparar o indemnizar los perjuicios ocasionados a los pacientes por la mala praxis medica debido a la negligencia, impericia o imprudencia en la aplicación de los procedimientos médicos.

ABSTRACT

The present rehearsal tries about the relating juridical controversies to the system of integral social security that you/they are of knowledge of the ordinary jurisdiction in its labor specialty in principle. But when of litigations as regards medical and hospital responsibility is, it arises the competition conflict and jurisdiction, since they exist in the judicial circuit of Grass, administrative tribunals that sustain a different thesis, to the rest of the judicial offices and the Administrative Tribunal of Nariño.

Some administrative tribunals consider that all controversy that turns on matters of health and their different implications or sequels, should be ventilated before the ordinary jurisdiction in its labor specialty and of the social security.

On the other hand, the Administrative Tribunal of Nariño, sustains that the Law 712 of 2001 to the regular one the competition of the jurisdiction of the work, defined the matters that it corresponds him to know assisting to a material factor and it established this way that the labor ordinary jurisdiction is the competent one to know of the juridical acts and the same ones don't understand the derived trials of the responsibility extracontractual of the administration that continue being of the knowledge of the administrative jurisdiction of the contentious thing.

That is the problem that is approached with the realization of this rehearsal and that it seeks through the revision of the different juridical postures, to end up determining with a grade of bigger than certainty, as solving the competition conflicts in order to avoid that situations like those that are described in the work, don't repeat again, since to subject people that establish a demand to an endless carrousel of incompetences, places them in a state of apparent indefensión and it violates the right of who goes to the jurisdiction to a due process without unjustified delays, as well as the access to the effective administration of justice.

WORDS KEY: juridical act, juridical fact, jurisdiction, competition, nullity.

RESUMEN

El presente ensayo trata acerca de las controversias jurídicas referentes al sistema de seguridad social integral, que en principio son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral. Pero cuando de litigios en materia de responsabilidad médica y hospitalaria se trata, surge el conflicto de competencia y jurisdicción, ya que existen en el circuito judicial de Pasto, juzgados administrativos que sostienen una tesis diferente, al resto de los despachos judiciales y al Tribunal Administrativo de Nariño.

Algunos juzgados administrativos consideran que toda controversia que verse sobre asuntos de salud y sus diferentes implicaciones o secuelas, debe ventilarse ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social.

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Nariño, sostiene que la Ley 712 de 2001 al regular la competencia de la jurisdicción del trabajo, definió las materias que le corresponde conocer atendiendo a un factor material y así estableció que la jurisdicción ordinaria laboral es la competente para conocer de los actos jurídicos y los mismos no comprenden los juicios derivados de la responsabilidad extracontractual de la administración que siguen siendo del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Esa es la problemática que se aborda con la realización de este ensayo y que pretende a través de la revisión de las diferentes posturas jurídicas, llegar a determinar con un grado de mayor certeza, como resolver los conflictos de competencia a fin de evitar que situaciones como las que se describen en el trabajo, no vuelvan a repetirse, ya que someter a las personas que instauran una demanda a un interminable carrusel de incompetencias, las coloca en un estado de manifiesta indefensión y viola el derecho de quien acude a la jurisdicción a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, así como el acceso a la eficaz administración de justicia.

PALABRAS CLAVE: acto jurídico, hecho jurídico, jurisdicción, competencia, nulidad.

INTRODUCCION

El señor José Marcial Pantoja Cortes, falleció el día 22 de enero del año 2003, por un flagrante incumplimiento por parte del Hospital Civil de Ipiales, en las obligaciones a su cargo, que se concretan en la grave omisión de mantener en su banco de sangre, suficiente cantidad de todos los tipos de sangre que una cirugía requiere y en la falta de diligencia y cuidado del personal médico que incurrieron en una deficiente prestación del servicio médico asistencial, contribuyendo así al posterior deceso del señor Pantoja Cortes, quien había acudido a la institución hospitalaria, tras ser víctima de un asalto con arma de fuego.

A raíz de lo acontecido, los familiares del difunto interpusieron mediante apoderado, demanda de reparación directa en contra del Hospital Civil de Ipiales, la cual fue admitida el 25 de agosto de 2004 por el Juzgado Quinto Administrativo de Pasto; el 27 de noviembre de 2006, el juzgado de conocimiento abrió a pruebas el proceso, decretando las solicitadas por las partes. El 13 de diciembre de 2007, tres (3) años después de haber sido admitida la demanda, el mismo juzgado de conocimiento declara la nulidad de lo actuado por falta de jurisdicción, y ordena remitir el expediente a la Oficina Judicial para que reparta el proceso nuevamente entre los juzgados laborales del circuito de Pasto.

Inconforme con tal decisión el apoderado de los familiares afectados, presenta recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Nariño, autoridad judicial que mediante Auto del 25 de julio de 2008, revoca el auto proferido el 13 de diciembre de 2007, por medio del cual se había declarado la nulidad de lo actuado por falta de jurisdicción.

La anterior situación descrita corresponde a uno de los tantos y tan variados casos particulares detectados, fruto de la labor investigativa del autor, durante el año 2008, en el Observatorio Regional de Justicia de Nariño, al tiempo que se constituye también como el problema jurídico a resolver y que se concreta en determinar con claridad, cuál jurisdicción, si la Contenciosa Administrativa o la Ordinaria especialidad Laboral y Seguridad Social, es la competente para dilucidar conflictos en los que se discute la responsabilidad médica y hospitalaria en la que pueden verse involucradas las Instituciones Prestadoras de Salud de carácter público.

De entrada diremos que se acoge y defiende por la razones que más adelante se expondrá, la posición esgrimida por parte del Tribunal Administrativo de Nariño que sostiene que la competencia jurisdiccional en este tipo de casos, se encuentra radicada en cabeza de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

1. DECISIONES LOCALES RELACIONADAS CON LA PROBLEMÁTICA.

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, dentro del caso del señor José Marcial Pantoja Cortes, mediante Auto interlocutorio de fecha 13 de diciembre de 2007, había dispuesto no ser el competente para conocer del asunto, considerando que quien tiene la competencia para serlo, es la Jurisdicción Ordinaria especialidad Laboral, puesto que el conflicto que atañe a este, hace alusión a lo previsto en el artículo 2º de la Ley 712 de 2001, que prevé:

Art. 2º.- Competencia General. La Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce:

(...)

“4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan

(...)

Con fundamento en dicho criterio y en apoyo de jurisprudencia, entre otras del Consejo Superior de la Judicatura, el Juzgado de conocimiento, determinó declarar la nulidad de lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda por falta de jurisdicción, dejando con su decisión, truncado el camino procesal para los familiares del señor José Marcial Pantoja Cortes, que ya para esa época habían recorrido un total de cuarenta (40) meses, con el proceso a costas.

El recurso de alzada que presentó el apoderado de los familiares del señor PANTOJA CORTES, en contra del auto que decretó la nulidad procesal, se sustentó en considerar que el marco interpretativo del artículo 2º de la ley 712 de 2001, debe entenderse en su verdadero alcance, y no abarcar de su dicho situaciones que la norma no contempla, ya que si bien dicha disposición en su numeral 4º dispuso que las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, ello en modo alguno implica que se haya variado el decurso de la competencia para conocer de las controversias en materia de responsabilidad médica y hospitalaria, que en su parecer sigue radicado en las jurisdicciones ordinaria especialidad laboral, y contenciosa administrativa, según la naturaleza jurídica de la institución prestadora de servicios de salud, sea esta privada o pública, con excepción para la primera, del llamado fuero de atracción.

Como se anotó anteriormente, el recurso presentado dio los frutos esperados, puesto que el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, mediante providencia del 14 de marzo de 2008, resolvió revocar el auto proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, por considerar entre otros, que los asuntos atinentes a responsabilidad extracontractual derivada de hechos jurídicos por parte de entidades estatales prestadoras de servicios de salud, no fueron asignados por el artículo 2º de la ley 712 a la jurisdicción ordinaria laboral, en cuanto que esta norma asignó a esta sólo las controversias derivadas de actos jurídicos, y por lo mismo excluyó aquellas derivadas de otras fuentes del daño, como son justamente los hechos, los cuales por lo mismo continúan siendo de conocimiento de la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

2. ARGUMENTOS FRENTE AL TEMA POR PARTE DE ALGUNOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE PASTO.

De una parte el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, encuentra que la competencia para dirimir los conflictos que versen sobre asuntos de salud y sus diferentes implicaciones o secuelas, suscitados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios y las entidades encargadas del Régimen de Seguridad Social Integral, se encuentra radicada, de manera general, en la Jurisdicción Ordinaria laboral y de Seguridad Social. Para ello se fundamenta en el numeral 4 del artículo 2º de la Ley 712 de 2001.

En este orden de ideas, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, considera que a la especialidad laboral y de la seguridad social de la jurisdicción ordinaria, ya no solo le corresponde el conocimiento de los conflictos del régimen pensional derivados de los actos administrativos, sino también las controversias de responsabilidad directa extracontractual del Estado, cuando las mismas se susciten entre afiliados, beneficiarios o usuarios del Sistema General de Seguridad Social Integral y los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, sin importar cual sea la naturaleza de la relación jurídica o de los actos jurídicos que las originan.

Similar situación acontece con el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Pasto, que ante controversias que se susciten con ocasión de los perjuicios sufridos a causa de falla en la atención médica, ya sea de las entidades administradoras o prestadoras del servicio de salud, que hacen parte de la seguridad social integral, su conocimiento radica en cabeza de la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

A tal posición jurídica llega con el argumento de que anteriormente la competencia de los conflictos que se suscitaban respecto de la seguridad social integral, eran asumidas por diferentes jurisdicciones dependiendo del tipo de entidad que causaba el perjuicio, ya fuera pública o particular. Sin embargo, considera que con la expedición de la Ley 712 de 2001, surgió la competencia de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral para conocer de todos los asuntos relacionados con la seguridad social, sin importar la naturaleza de la entidad demandada, esto es, si se trata de un ente público o privado.

3. ARGUMENTOS FRENTE AL TEMA POR PARTE DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO.

A contrario sensu, el Tribunal Administrativo de Nariño, al resolver algunos recursos de alzada¹, contra autos interlocutorios de los juzgados administrativos en mención, a través de los cuales se declararon sin competencia para conocer de controversias que versen sobre asuntos de salud y sus diferentes implicaciones y secuelas; ha decidido revocar dichos autos y como consecuencia de ello, devolver los expedientes a los juzgados de origen para que se continúe con el trámite procesal legal.

La posición jurídica del Tribunal Administrativo de Nariño se sustenta en que el artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 86 del Código Contencioso Administrativo que consagra la acción de reparación directa, cuyo ejercicio es el que da origen a la problemática tratada. Además reafirma su posición con fundamento en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo que consagra la cláusula general de competencia para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través del cual se adopta un criterio orgánico, fijando la competencia conforme a un factor subjetivo, desechando el factor funcional.

Sostiene el Tribunal, que la Ley 712 de 2001, al regular la competencia de la jurisdicción del trabajo, define las materias que le corresponde conocer atendiendo a un factor material, estableciendo que dicha jurisdicción es la competente para conocer de los **actos jurídicos** y por lo mismo no comprende los juicios derivados de la responsabilidad extracontractual de la administración. Por ello considera que los pleitos referentes a responsabilidad extracontractual derivada de hechos jurídicos por parte de entidades estatales prestadoras de servicios de salud, no fueron asignados por el artículo 2º de la Ley 712 de 2001 a

¹ Providencia del 14 de marzo de 2008, del Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual la Sala Sexta, conformada por los Magistrados: Hugo Hernando Burbano Tajumbina, Beatriz Isabel Melodelgado Pabón y Luis Javier Rosero Villota; resuelve un recurso de apelación interpuesto contra la providencia del 13 de diciembre de 2007, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Pasto, mediante la cual decreto la nulidad de todo lo actuado.

Providencia del 25 de julio de 2008, del Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual la Sala Quinta, conformada por los Magistrados: Julio Armando Rodríguez V, Luis Javier Rosero Villota y Hugo Hernando Burbano Tajumbina; resuelve un recurso de apelación interpuesto contra la providencia del 13 de diciembre de 2007, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Pasto, mediante la cual decreto la nulidad de todo lo actuado.

la jurisdicción ordinaria laboral, en cuanto que esta norma asignó a esta solo las controversias derivadas de **actos jurídicos**, y por lo mismo excluyo aquellas derivadas de otras fuentes del daño, como son justamente los hechos, como la falla médica, los cuales por lo mismo deben continuar siendo de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4. POSICIONES AL RESPECTO POR PARTE DEL CONSEJO DE ESTADO, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

Ahora bien en gracia de discusión se debe considerar las posiciones que han adoptado al respecto los órganos de cierre de cada jurisdicción, como son el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. De una parte el Consejo de Estado ² se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de que no toda falla o incumplimiento obligacional relacionado con la prestación del servicio médico y/o hospitalario, tiene origen en el sistema de seguridad social integral, ya que es posible que el mismo haya actuado perfectamente bien en cuanto a la prestación y suministro del servicio esencial, pero no así en lo que concierne a la entidad hospitalaria o a uno de sus agentes que pueden haber cometido una falla en la prestación concreta del servicio, caso en el cual el conflicto que se genere debe estar regulado por las normas y principios que gobiernan la responsabilidad patrimonial extracontractual, bien sea del orden civil o estatal.

De otra parte la Corte Suprema de Justicia³, ha señalado:

aquellos conflictos derivados de los perjuicios que sufran las personas debido a la falta de atención médica cuando ella es obligatoria, a defectos o insuficiencia en la misma, a la aplicación de tratamientos alejados o ajenos a los estándares y prácticas profesionales usuales, o la negativa de la EPS de autorizar la realización de medios diagnósticos o terapéuticos autorizados por el médico tratante, entre otros, constituyen controversias que tienen que ver con la seguridad social integral en tanto entrañan fallas, carencias o deficiencias en la observancia de las obligaciones y deberes que la ley ha impuesto a las entidades administradoras o prestadoras de servicios de salud, y por lo mismo el conocimiento de ellos corresponde a esta jurisdicción.

Recalcando en esa misma ocasión el Tribunal de Casación, que:

la portentosa labor transformadora que llevó los profundos cambios sustantivos en la concepción, definición, naturaleza, cobertura y filosofía de la seguridad social integral que se dejaron anotados fue complementada por el legislador cuando optó por propiciar también cambios significativos en materia procesal, cuya máxima expresión se encuentra en la Ley 712 de 2001 que introdujo la innovación competencial que se anotó líneas

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., 4 de diciembre de 2007. Radicación No. 73001-23-31-000-1998-01327 (17918). Actor: Carmen Rojas Tapiero y otros. Demandado: Municipio del Guamo y otros. Ref.: Acción de Reparación Directa

³ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de casación del trece (13) de febrero de 2007, proferida dentro de la radicación 29519, con ponencia del Magistrado Carlos Isaac Náder.

arriba, mandato normativo que no hace ningún tipo de excepción y que denota más bien el interés de otorgar una competencia integral y omnicompreensiva y especializar un sector de la jurisdicción ordinaria para conocer de todos los asuntos atinentes a la referida materia, como lo reafirman las demás expresiones utilizadas en la ley, en especial cuando se refiere a que tal competencia no atiende la naturaleza de la entidad demandada ni el carácter de la relación jurídica, o sea que estas cuestiones que antes eran conocidas por diversas jurisdicciones dependiendo del tipo de entidad que causaba el perjuicio (oficial o particular), a partir de la expedición de la ley comentada se unifican en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria a la cual, para reafirmar lo que viene diciéndose, se le agregó el título “y de la seguridad social”, expresión que no es un simple ornamento retorico sino que refleja fielmente el replanteamiento y los nuevos designios que se trazaron en este ámbito.

El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria también ha intervenido en el conflicto cuando ha resuelto conflictos de jurisdicción entre la Contenciosa Administrativa y la Ordinaria⁴, como fue el caso presentado entre el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto y el Segundo Laboral del Circuito de nuestra ciudad; en aquella oportunidad la alta Corporación asignó la competencia al primero de ellos, para conocer de una demanda de reparación directa por presuntas fallas en la prestación del servicio médico, en contra de la ESE Rafael Núñez y el Instituto de Seguros Sociales, con fundamento en que una demanda de reparación directa, sobre la base de la responsabilidad por daño antijurídico del Estado, generado en hechos de la Administración, y a la luz de la teoría de la falla del servicio, indudablemente es del resorte de la jurisdicción contenciosa en los términos de los artículos 82 y 86 del Código Contencioso Administrativo.

Lo anterior a pesar de que el mismo Consejo Superior de la Judicatura, había sostenido en fallos anteriores⁵, que la jurisdicción encargada de conocer y fallar las controversias referentes al sistema de seguridad social integral, era la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de Seguridad Social y que únicamente en casos explícitamente dispuestos, la competencia era susceptible de desplazarse a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas lo que se tiene es una puja entre las altas cortes, con relación al tema objeto de estudio, siendo imprescindible entonces presentar nuestra posición al respecto hasta tanto no haya una conciliación entre el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, frente a la problemática suscitada.

⁴ Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sentencia del 7 de febrero de 2007, exp. 110010102000 200700102, M.P. Temístocles Ortega Narváez. Igualmente se pueden consultar las siguientes providencias de esa misma Corporación, en idéntico sentido: sentencia del 16 de octubre de 2001, exp. 20021385 01/664-C, M.P. Guillermo Bueno Miranda y Sentencia del 14 de diciembre de 2001, exp. 20010428 01/556-C, M.P. Guillermo Bueno Miranda

⁵ Providencia de 24 de noviembre de 2004 Rad. 200401918-00

5. JURISDICCION Y COMPETENCIA

Es pertinente recordar para continuar con el tema, las distinciones elementales que la doctrina ha hecho en relación con los conceptos de jurisdicción y competencia. El profesor Devis Echandía explicó el asunto así:

Si bien la jurisdicción, como facultad de administrar justicia, incumbe a todos los jueces y magistrados, es indispensable reglamentar su ejercicio para distribuirla, en cada rama jurisdiccional, entre los diversos jueces. Y es esta la función que desempeña la competencia. La competencia es, por tanto, la facultad que cada juez o magistrado de una rama jurisdiccional tiene, para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y dentro de cierto territorio. La jurisdicción es el género y la competencia es la especie, ya que por ésta se le otorga a cada juez el poder de conocer de determinada porción de asuntos, mientras que la jurisdicción corresponde a todos los jueces de la respectiva rama.⁶

Entonces por jurisdicción debemos entender la potestad que tiene el Estado para aplicar el Derecho y decidir de manera definitiva los conflictos de intereses. Para una mayor eficiencia en el desarrollo de su función jurisdiccional, ha dividido esta potestad en sectores que conocemos de manera genérica como jurisdicción; es así como hablamos de la jurisdicción civil y agraria, la jurisdicción penal, la jurisdicción laboral, jurisdicción de familia y la jurisdicción contenciosa administrativa.

Ahora bien, por competencia entendemos la capacidad tanto funcional como territorial que el estado confiere a determinados funcionarios para que ejerzan la jurisdicción; tenemos entonces funcionarios que pueden realizar determinadas actuaciones en un determinado territorio, pues están investidos por el estado para ejercer exclusivamente dichos actos dentro de los límites específicos que el mismo estado les demarca. Si ejercen actos diferentes o por fuera del territorio asignado estarían entonces obrando por fuera de su competencia y sus actuaciones carecerían de valor.

Retomando estos conceptos, se puede decir que cuando el legislador fija la jurisdicción y la competencia, dentro de las facultades constitucionales del artículo 150, numeral 2º, no está haciendo otra cosa que permitiendo racionalizar el trabajo de los jueces y magistrados. Racionalización que necesariamente debe redundar en una mejor administración de justicia.

⁶ Compendio de Derecho Procesal. Teoría General del Proceso Tomo I, págs. 107 y 108

6. CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA EN LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Para definir los asuntos que corresponden a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, basta dar una mirada al artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, que ha sido modificado por el Decreto 2304 de 1989, art. 12; la Ley 446 de 1998, art. 30; y la Ley 1107 de 2006, que concluye lo siguiente:

La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida por la Constitución para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado.

Artículo que nos lleva inicialmente a sostener que la jurisdicción competente para dirimir conflictos en los que se discute la responsabilidad médica y hospitalaria en la que pueden incurrir las instituciones prestadoras de salud de carácter público, es indefectiblemente la jurisdicción contenciosa administrativa.

7. ACTOS Y HECHOS JURIDICOS

Ahora bien la problemática suscitada de declaraciones de incompetencia de algunos juzgados administrativos de la ciudad de Pasto, para conocer asuntos acerca de conflictos referentes con responsabilidad medica y hospitalaria en donde participe como demandada así sea una Institución Prestadora de Salud de carácter público, tiene su origen en una errada interpretación de la literalidad de la norma y de lo que en derecho se conoce como Actos y Hechos Jurídicos.

Sobre los primeros habremos de decir que son las manifestaciones de la voluntad que se hacen con la intención de crear, modificar, transferir o extinguir un derecho. El acto jurídico es entonces, el instrumento por el cual la voluntad del sujeto actúa dentro del campo del derecho.

De otra parte los Hechos Jurídicos son los que producen el efecto de generar o extinguir relaciones de derecho; por lo que se puede definir al hecho jurídico diciendo que es todo acontecimiento que, de acuerdo con una regla de derecho es apto para generar, modificar, transformar o extinguir derechos u obligaciones.

8. POSICION DEL AUTOR FRENTE AL TEMA PLANTEADO

En primer lugar debe recordarse que uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado Social de derecho, es el de contar con una debida administración de justicia, ya que a través de ella, se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados. Se trata del compromiso general en alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico y social justo. Para el logro de esos cometidos resulta indispensable la confianza de los particulares en sus instituciones y por lo mismo, la demostración de parte de estas de que pueden estar a la altura de su grave compromiso con la sociedad.

Así, en lo que concierne a la administración de justicia, cada vez se reclama con mayor ahínco una justicia más especializada, seria, eficiente y eficaz en la que el juez abandone su papel estático, como simple observador y mediador dentro del tráfico jurídico, y se convierta en un partícipe más de las relaciones diarias de forma tal que sus fallos no solo sean debidamente sustentados desde una perspectiva jurídica, sino que, además, respondan a un conocimiento real de las situaciones que le corresponde resolver.

Las consideraciones precedentes implican, en últimas, una tarea que requiere, como consecuencia de haber sido nuestro país consagrado en la Carta Política como un Estado social de derecho, un mayor dinamismo judicial, pues sin lugar a dudas es el juez el primer llamado a hacer valer el imperio de la Constitución y de la ley en beneficio de quienes, con razones justificadas, reclaman su protección. Así entonces, la justicia ha pasado de ser un servicio público más, a convertirse en una verdadera función pública, como bien la define el artículo 228 del Estatuto Fundamental. Significa lo anterior que tanto en cabeza de los más altos tribunales como en la de cada uno de los juzgados de la República, en todas las instancias, radica una responsabilidad similar, cual es la de hacer realidad los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, y que se resumen en que el Estado debe asegurar su pronta y cumplida administración a todos los asociados; en otras palabras, que esta no sea simple letra muerta sino una realidad viviente para todos.

Ante este panorama cabe decir, retomando el tema central que nos ocupa, que la responsabilidad médica y hospitalaria en la que pueden incurrir las IPS de carácter público, es una temática que siempre debe ser de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en atención al carácter mismo de las

Instituciones Prestadoras de Salud oficiales, que como Empresas Sociales del Estado, según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998⁷, hacen parte del sector descentralizado por servicios que integra la Rama Ejecutiva del Poder Público, lo que las hace sin duda entidades estatales, cuyas actividades son susceptibles de juzgamiento por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, según la Ley 1107 de 2007, que consagra con absoluta claridad, que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de las controversias originadas en litigios donde sean parte las entidades públicas. Con este enfoque, el criterio que define quién es sujeto de control, por parte de dicha jurisdicción, es el orgánico, no el material, es decir, que no importa determinar si una entidad ejerce o no función administrativa, sino si es estatal o no. De esta manera se simplificaría, en buena medida, los conflictos de jurisdicción, recurrentes entre la justicia ordinaria y la contenciosa administrativa, lo cual de aplicarse sencilla y llanamente, se reflejará en una mayor seguridad jurídica para las partes, así como para la propia administración de justicia.

De otra parte clarificados los dos conceptos básicos del derecho como son los actos y los hechos jurídicos, no puede admitirse que so pretexto de buscar una mayor especialidad para el conocimiento de los procesos judiciales, se presenten argumentaciones salidas de toda lógica conceptual. Ya que es claro observar que la Ley 712 de 2001 en su artículo 2º, señala la competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral para conocer únicamente de las controversias originadas por ACTOS JURIDICOS de la administración. Por ello necesario es transcribir la norma que ha servido de sustento para el yerro que se ha cometido por parte de los dos juzgados administrativos de la ciudad de Pasto.

ARTICULO 2º. COMPETENCIA GENERAL. La Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social conoce de:

(...) 4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.”⁸

De manera tal que los asuntos atinentes a responsabilidad extracontractual derivada de hechos jurídicos por parte de entidades estatales prestadoras de

⁷ Art. 38, Ley 489 de 1998 – Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Publico en el orden Nacional – La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional , está integrada por los siguientes organismos y entidades:

(...) 2. Del sector descentralizado por servicios: (...)

d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; (...)

⁸ Declarado EXEQUIBLE, por el cargo formulado, por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1027 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

servicios de salud, no fueron asignados por el artículo 2º de la Ley 712 a la jurisdicción ordinaria laboral, como erradamente lo han sostenido los despachos judiciales en cuestión, toda vez que dicha norma asignó a esa jurisdicción, las controversias derivadas de **actos jurídicos**, y por lo mismo excluyó de su orbita aquellas derivadas de otras fuentes del daño, como son justamente los hechos, los cuales por lo mismo siempre deberán ser de conocimiento de la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Para este caso bastaba que los despachos judiciales que se declararon sin competencia para conocer acerca de demanda por responsabilidad médica extracontractual en donde se involucraban Instituciones Prestadoras de Salud de carácter pública, realizaran una interpretación literal, que aunque no guste a muchos, corresponde a una interpretación exegética de la norma; pero que en ultimas es la primera interpretación que todo operador de justicia debe abordar antes de entrar en análisis y discusiones que a pesar de ser más profundas y acuciosas, de no ser llevadas por buen camino, pueden desencadenar, en una denegación de justicia que de contera vulneraria el derecho fundamental al libre acceso a la administración de justicia y a obtener de ella una pronta y eficiente impartición de la misma.

9. CONCLUSIONES

La sumatoria de declaraciones de incompetencia por parte de algunos juzgados administrativos de la ciudad de Pasto, sumado al tiempo perdido para los interesados, en el que debe ocuparse el Tribunal Administrativo de Nariño para la definición del problema, conlleva con urgencia a la fijación de un criterio objetivo para determinar la competencia jurisdiccional en materia de conflictos de responsabilidad medica y hospitalaria en los que estén involucradas instituciones prestadoras de salud de carácter público, siendo la mejor manera remitirse al texto del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 y tener en cuenta cuando se está frente a un acto o a un hecho jurídico.

De esta manera se tiene que:

1. Cuando se trate de asuntos atinentes a responsabilidad extracontractual derivada de hechos u omisiones jurídicas por parte de las entidades estatales prestadoras de servicios de salud, la competencia jurisdiccional para conocer de aquellos litigios la tiene únicamente la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, teniendo en cuenta que el artículo 2º de la Ley 712 de 2001, asignó solamente a la jurisdicción ordinaria laboral, la competencia para conocer de controversias por actos jurídicos derivados del sistema de seguridad social integral, como por ejemplo, el incumplimiento de obligaciones de atención por parte de la EPS encargada de prestar el servicio, falta de suministro de medicamentos, negativa al reconocimiento de una prestación social pensional, negativa al reconocimiento de una pensión del sistema de riesgos profesionales, entre otros.
2. Cuando se trate de conflictos originados en hechos jurídicos por responsabilidad médica y hospitalaria en que incurran instituciones prestadoras de salud de carácter privado, la competencia jurisdiccional para conocer de aquellos asuntos la tiene únicamente la Jurisdicción Ordinaria y debe ser regulada por las normas y principios que gobiernan la responsabilidad patrimonial extracontractual del orden civil.

BIBLIOGRAFIA

- *Consejo de Estado*. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., 4 de diciembre de 2007. Radicación No. 73001-23-31-000-1998-01327 (17918). Actor: Carmen Rojas Tapiero y otros. Demandado: Municipio del Guamo y otros. Ref.: Acción de Reparación Directa.
- *Consejo Superior de la Judicatura* – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sentencia del 7 de febrero de 2007, exp. 110010102000 200700102, M.P. Temístocles Ortega Narváez.
- *Consejo Superior de la Judicatura* – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sentencia del 16 de octubre de 2001, exp. 20021385 01/664-C, M.P. Guillermo Bueno Miranda.
- *Consejo Superior de la Judicatura* – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Sentencia del 14 de diciembre de 2001, exp. 20010428 01/556-C, M.P. Guillermo Bueno Miranda
- *Corte Constitucional*, sentencia C-1027 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- *Corte Suprema de Justicia*, sentencia de casación del trece (13) de febrero de 2007, proferida dentro de la radicación 29519, con ponencia del Magistrado Carlos Isaac Náder.
- *ECHANDIA, Devis. Compendio de Derecho Procesal*. Teoría General del Proceso Tomo I, Edit. Legis, Bogotá, 2002, p. 107 y 108
- *Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto*. Demanda de Reparación Directa, 2003-1543; Demandante: Teresa Navarro y Otros; Demandado: Coomeva EPS y Otros.
- *Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto*. Demanda de Reparación Directa 2003-01346, Demandante: William Geovanny Pantoja León y otros; Demandado: Hospital Civil de Ipiales;
- *Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto*. Demanda de Reparación Directa proceso 2007-00109; demandante: Siomara Alejandra García y Otros; demandado: Hospital Civil de Ipiales.

- *Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto*. Demanda de Reparación Directa 2003-01811, Demandante: José Máximo Muñoz y otros; demandado: Cajanal y Proinsalud Ltda.
- *Tribunal Administrativo de Nariño*, Sala Sexta. Providencia del 14 de marzo de 2008, Magistrados: Hugo Hernando Burbano Tajumbina, Beatriz Isabel Melodelgado Pabón y Luis Javier Rosero Villota
- *Tribunal Administrativo de Nariño*, Sala Quinta. Providencia del 25 de julio de 2008, Magistrados: Julio Armando Rodríguez V, Luis Javier Rosero Villota y Hugo Hernando Burbano Tajumbina.