



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**RADICACIÓN:** 52001-33-33-002-2018-00253-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACION DIRECTA  
**DEMANDANTE:** LUZ MAINGUEZ DOMINGUEZ y otros  
**DEMANDADO:** INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD y otros

San Juan de Pasto, (8) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

### **1. CONSIDERACIONES**

Advierte el Despacho que, en el proceso de la referencia se encuentran vencidos los términos de traslado de la demanda previstos en los artículos 172 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este último modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

Por lo anterior, se hace necesario dar continuidad al proceso, revisar si la entidad demandada formuló excepciones previas y decidir las de ser el caso, de lo contrario se fijará fecha para la celebración de la audiencia inicial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2. RESOLUCIÓN DE EXCEPCIONES PREVIAS**

Con la reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) introducida a través de la Ley 2080 de 2021, las excepciones previas deben formularse y decidirse según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso; pero cuando se requiera la práctica de pruebas, se decretarán en el auto que cita a audiencia inicial, en la cual serán practicadas, y se decidirán las excepciones previas.

El artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, es del siguiente tenor:

*“Parágrafo 2°. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.*



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

*Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.”*

En el contexto de esta disposición, procedió el Juzgado a verificar si fueron propuestas las excepciones traídas por el artículo 100 del Código General del Proceso, encontrando que las entidades demandadas y las llamadas en garantía presentaron respectivamente excepciones de mérito.

En ese sentido el Instituto Departamental de Salud de Nariño además de formular medios exceptivos de fondo, presentó la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva (fl. 572 archivo 002) relativa a que no se acredita la falla del servicio imputable a la entidad, en ese sentido señala que no existe “queja o reclamo” respecto a la prestación del servicio por lo cual no es procedente su vinculación. No obstante lo anterior, dicha excepción deberá ser resuelta en su momento por el competente.

### **3. REGLAS DE COMPETENCIA PARA CONOCER PROCESOS DE RESPONSABILIDAD MÉDICA**

La competencia para conocer procesos de responsabilidad médica debe determinarse a partir de dos criterios o factores: (i) el criterio orgánico de competencia y (ii) el factor de conexidad o fuero de atracción.

#### *(i) El criterio orgánico de competencia*

El *criterio orgánico* es el factor de competencia que atribuye el conocimiento de un caso en función de la naturaleza jurídica -privada o pública- de la parte demandada<sup>1</sup>. Así, con el propósito de determinar la jurisdicción competente para conocer los procesos de responsabilidad médica, el juez debe identificar la naturaleza jurídica de la entidad demandada que prestó el servicio médico que presuntamente dio origen al daño que se reclama<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CE SIII S26/03/2007, Radicación (25619)

<sup>2</sup> CSJ SJD A22/01/2020 Radicación (11001010200020190190200)



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

El artículo 15<sup>3</sup> y, en especial, los artículos 17<sup>4</sup>, 18<sup>5</sup> y 20<sup>6</sup> de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del Proceso (en adelante, CGP), disponen que los jueces civiles son competentes para conocer de los procesos de responsabilidad médica “*de cualquier naturaleza y origen, sin consideración a las partes, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa*”<sup>7</sup>. Por su parte, el artículo 104 del CPACA dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de “*las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa*”. Además, el numeral 1 *ibidem* especifica que dicha

<sup>3</sup> “Artículo 15. Cláusula general o residual de competencia. Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción. Corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria. Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil”.

<sup>4</sup> “Artículo 17. Competencia de los jueces civiles municipales en única instancia. Los jueces civiles municipales conocen en única instancia:

1. De los procesos contenciosos de mínima cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. También conocerán de los procesos contenciosos de mínima cuantía por responsabilidad médica, de cualquier naturaleza y origen, sin consideración a las partes, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa” (resaltado fuera de texto original).

<sup>5</sup> “Artículo 18. Competencia de los jueces civiles municipales en primera instancia. Los jueces civiles municipales conocen en primera instancia:

1. Corregido por el art. 1, Decreto Nacional 1736 de 2012. De los procesos contenciosos de menor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria o de responsabilidad médica, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. También conocerán de los procesos contenciosos de menor cuantía por responsabilidad médica, de cualquier naturaleza y origen, sin consideración a las partes, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa” (resaltado fuera de texto original).

<sup>6</sup> “Artículo 20. Competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia. Los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. Corregido por el art. 2, Decreto Nacional 1736 de 2012. De los contenciosos de mayor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria y responsabilidad médica salvo los que le correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.

También conocerán de los procesos contenciosos de mayor cuantía por responsabilidad médica, de cualquier naturaleza y origen, sin consideración a las partes, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa” (resaltado fuera de texto original).

<sup>7</sup> Esta norma es concordante con el artículo 622 del CGP, que modificó numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en el sentido de disponer que la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de “4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”. (resaltado fuera del texto original).



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

jurisdicción conocerá de los procesos “*relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable*”<sup>8</sup>.

En tales términos, en virtud del criterio orgánico, la competencia para conocer los procesos de responsabilidad médica será de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil, si la entidad demandada es *privada*. Por el contrario, si la entidad demandada es *pública*, la competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, independientemente de la relación entre la entidad prestadora del servicio de salud y sus afiliados o beneficiarios<sup>9</sup>.

(ii) *El fuero de atracción*

*Definición del fuero de atracción.* El criterio orgánico es insuficiente para determinar la jurisdicción competente para conocer de los procesos en los que se demanda de forma simultánea a entidades públicas y privadas. En estos casos es necesario acudir al *factor de conexidad* o *fuero de atracción*. El fuero de atracción<sup>10</sup> es un fenómeno procesal que extiende la competencia del juez administrativo a personas de derecho privado, en los casos en que estas son demandadas de forma concomitante con sujetos de derecho público. En consecuencia, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ostenta la competencia para resolver la causa donde comparecen unos y otros<sup>11</sup>. En este sentido, el Consejo de Estado ha señalado que, en virtud del fuero de atracción, por regla general<sup>12</sup>, “*al presentarse una demanda de forma concurrente contra una entidad estatal, cuyo conocimiento corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y contra otra entidad privada cuya jurisdicción es ordinaria, el proceso debe adelantarse ante la primera*”<sup>13</sup>. Lo anterior, sin

<sup>8</sup> Al respecto, el párrafo *ejusdem* aclara que se entiende por entidad pública “*todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%*”.

<sup>9</sup> CSJ SJD A 22/01/2020, Radicación (11001010200020190190200)

<sup>10</sup> El fuero de atracción, de creación jurisprudencial, también ostenta soporte legal, a partir de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Cfr. Ley 1437 de 2011, artículos 140 y 165. “*Artículo 140. Reparación directa. (...) En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas (...)*”./“*Artículo 165. Acumulación de pretensiones (...) Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución*”.

<sup>11</sup> CE SIII S 24/03/2011, Radicación (19067)

<sup>12</sup> El artículo 105.1 del CPACA preve los casos en los que, de forma excepcional, la responsabilidad extracontractual de algunas entidades públicas no es definida por el juez de lo contencioso administrativo.

<sup>13</sup> CE S 21/04/2016. Radicación (50001-23-22-00-2016-0061-01). En este sentido, el alto tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa ha explicado que dicha jurisdicción “*tiene competencia para vincular y juzgar a los particulares o personas de derecho privado en virtud del fuero de atracción, aun cuando al momento de realizar el análisis probatorio del proceso se establezca que*



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

perjuicio de que luego de realizar el análisis probatorio se decida que la entidad pública no es responsable de los daños atribuidos<sup>14</sup>. El fuero de atracción tiene como finalidad “*dar cumplimiento a los principios procesales de economía, eficiencia, eficacia y seguridad jurídica*”<sup>15</sup>.

*Criterios orientadores para la aplicación del fuero de atracción.* El fuero de atracción no opera de forma automática por el simple hecho de que una entidad pública sea demandada de forma concurrente con sujetos de derecho privado<sup>16</sup>. El Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura han establecido algunos criterios orientadores para su aplicación, es decir, para determinar si la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe asumir o no el conocimiento de la controversia en estos casos. Al respecto, han señalado que los jueces deben verificar que:

- (a) Los hechos y la causa que fundamentan la eventual responsabilidad de los sujetos de derecho privado y las entidades estatales sean los mismos<sup>17</sup>.

---

*la entidad pública, también demandada, no es responsable de los hechos y daños que se le atribuyen en el libelo*”. CE SIII S25/07/2019 Radicación (51687)

<sup>14</sup> CE SIII SSA S5/03/2021, Radicación (64767)

<sup>15</sup> CE SIV S31/10/2018, Radicación (11001-03-15-000-2018-03204-00(AC)), Reiterada en: CE S4/06/2019, Radicación (44001-23-31-002-2002-00438-01(AG)). Ver también: CE SIII A 18/06/2015, Radicación (51174).

<sup>16</sup> En concreto, ha indicado que “*para la estructuración del fuero de atracción no es suficiente con que en la demanda se haga una simple imputación de responsabilidad a una entidad pública para que la contienda se resuelva mediante al procedimiento contencioso administrativo, porque en cada caso el juez debe examinar que la fuente del perjuicio esté relacionada en forma eficiente con las conductas que son de conocimiento del juez especializado, para entonces sí dar aplicación a dicha figura*”. CE SIII S 30/01/2013, Radicación (76001-23-31-000-1997-25332-01).

<sup>17</sup> CE SIII S 4/08/1994 Expedientes (10.007 y 9480). En dicha oportunidad el alto tribunal desestimó la ocurrencia del fuero de atracción, dado que los hechos que daban lugar a demandar al Hospital Departamental Erasmo Meoz, eran distintos a los causados con la ambulancia perteneciente al ISS de Norte de Santander “*a tal punto que ni siquiera puede predicarse que los dos centros de imputación jurídica demandados sean SOLIDARIAMENTE RESPONSABLES de la conducta antijurídica. La solidaridad demanda que el HECHO que da nacimiento a la obligación sea EL MISMO, es decir, UNO, realidad que no se da en el caso en comento.*” En el mismo fallo el Consejo de Estado advirtió que el fuero de atracción no se puede manejar con ligereza conceptual, ni con valoración descuidada de la realidad fáctica, pues se corre el riesgo de desnaturalizar la jurisdicción “*ya que bastaría buscar un centro de imputación jurídica, de cuyos hechos, actos y omisiones conozca la jurisdicción de lo contencioso - administrativo, para que la justicia ordinaria sea relevada, sin causa, motivo o razón, del conocimiento de los asuntos que le están asignados por la ley*”. Ver también, CE SIII SSA S22/03/2017 Radicado (38.958). En igual sentido el fallo confirma la inhibición de declaratoria de responsabilidad sobre las personas de derecho privado, por cuanto “*la responsabilidad endilgada a cada una de las partes procede de un hecho diferente, esto es, de una falla médica en relación con la atención prestada por el hospital y de un accidente de tránsito, respecto del conductor del vehículo y de la empresa propietaria del mismo.*”. CE SIII SSA S25/07/2019, Radicación (51687). Ver también, CE SIII SSA A1/07/2020, Radicación (52337), reiterada en CE SIII SSA, A20/11/2020 Radicación (50433).



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

- (b) Los hechos, las pretensiones y las pruebas que obran en el expediente permiten inferir razonablemente que existe una probabilidad “*mínimamente seria*” de que las entidades estatales, “*por cuya implicación en la litis resultaría competente el juez administrativo, sean condenadas*”<sup>18</sup>.
- (c) El demandante haya planteado fundamentos fácticos y jurídicos para imputar el daño antijurídico a la entidad estatal<sup>19</sup>. En este sentido, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, deben existir suficientes elementos de juicio que permitan concluir, al menos *prima facie*, que las acciones u omisiones de la entidad estatal demandada fueron “*concausa eficiente del daño*”<sup>20</sup>.

Los criterios orientadores para evaluar la aplicación del fuero de atracción pretenden, primero, garantizar que la asignación de competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo “*atienda a la realidad de las circunstancias que dieron origen a la controversia*”<sup>21</sup>. Segundo, evitar que el demandante pueda escoger el juez de su preferencia con la simple alegación de que una entidad pública pudo haber sido responsable del daño<sup>22</sup>. Tercero, de esta forma, preservar el carácter de orden público de las normas que definen la competencia<sup>23</sup>.

Así las cosas, es posible concluir que el alcance del fuero de atracción se circunscribe, *prima facie*, a la posibilidad de extender la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para juzgar tanto a las entidades públicas como a aquellos sujetos de derecho privado demandados en la misma *litis*. No obstante, el fuero no opera de forma automática, sino que es deber del juez constatar si es posible “*inferir razonablemente*”, a partir de las pretensiones y del material probatorio que obra en el expediente, la existencia de una

<sup>18</sup> CSJ SJD A5/02/2020, Radicado (110010102000201901260 00), CE SIII S5/03/2021, Radicación (64767); CE SIII S29/08/2007 Radicado (15.526); reiterada CE S22/03/2017 Radicación (38958); CE S1/03/2018, Radicación (43269)

<sup>19</sup> Así, el Consejo de Estado ha señalado que “*corresponde al operador judicial hacer un análisis que permita considerar razonablemente que la actuación del demandado sí fue concausa eficiente del daño, lo que permite evitar que la determinación de la jurisdicción quede al capricho de la parte actora, que sea alterada de manera temeraria y que, en efecto, atienda a la realidad de las circunstancias que dieron origen a la controversia*”. CE SIII A 1/07/2020 Radicación (52337). Reiterada en: CE SIII SSA S20/11/2020 Radicación (50433). CE SIII SSA S25/07/2019, Radicación (51687)

<sup>20</sup> Id.

<sup>21</sup> Sobre el particular expresó la Corte Constitucional en la sentencia T-1165 de 2003 “*Basta pues con recordar que las normas procesales son de orden público y que, por lo mismo, no se encuentran sujetas ni a la disposición de las partes, ni de la autoridad judicial*”.

<sup>22</sup> En este sentido, el Consejo de Estado ha señalado que con la aplicación automática el fuero de atracción “*acabaría por consentirse que los particulares, a su antojo, eligiesen el juez de su preferencia para asumir el conocimiento de los asuntos*”. CE SIII S29/08/2017, Radicación (15001-23-31-000-2000-01712-02).

<sup>23</sup> CC T-1165 de 2003.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

probabilidad “*mínimamente seria*”<sup>24</sup> de que el título de imputación de responsabilidad que se le atribuye a las entidades públicas demandadas es, al menos, la “*concausa eficiente del daño*” que se reclama y que, en consecuencia, corresponde a los jueces administrativos conocer del asunto.

*Aplicación del fuero de atracción en casos de responsabilidad médica.* El Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado han aplicado las reglas sobre el fuero de atracción para determinar la jurisdicción competente para conocer demandas de *responsabilidad médica*.

En auto de 22 de enero de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura resolvió el conflicto de jurisdicciones entre un juzgado civil y uno administrativo, en el marco de la acción de reparación directa interpuesta en contra del Ministerio de Salud, la Superintendencia de Salud y la Secretaría de Salud de Risaralda, por la supuesta omisión de la prestación del servicio médico, la cual habría causado el deceso de una paciente. A título preliminar, el Consejo Superior de la Judicatura señaló que “*no es suficiente el hecho de demandar solidariamente a las entidades estatales, para proceder de forma inmediata a dar aplicabilidad al ‘fuero de atracción’, pues de ser así toda demanda bajo tales circunstancias terminaría en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*”<sup>25</sup>. En estos eventos es necesario “*efectuar el estudio a las pretensiones y la viabilidad de ellas contra las entidades públicas (...) en cada caso en particular*”<sup>26</sup>.

Con fundamento en estas consideraciones, el Consejo Superior de la Judicatura concluyó que la demanda examinada debía ser conocida por la jurisdicción ordinaria, debido a que la controversia giraba en torno a la prestación de los servicios de salud por parte de entidades de naturaleza privada. En particular, indicó que “*la prestación deviene del contrato de afiliación, por lo que no existe duda que se está frente a una posible responsabilidad civil extracontractual, situación distinta cuando dicha acción involucra como responsable a un ente de naturaleza pública, cuya competencia fue asignada de manera expresa por el Legislador a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”<sup>27</sup>.

En la misma línea, el Consejo de Estado ha aclarado que no puede admitirse la aplicación del fuero de atracción, a partir de la simple convocatoria de una persona de naturaleza pública, sin una valoración preliminar de las probabilidades de condena en su contra. Lo anterior, debido a que esto implicará aceptar que los particulares pueden, “*a su antojo, eleg[ir] el juez de sus preferencias para asumir el conocimiento de los asuntos que decidan ventilar ante la jurisdicción, con lo cual se desconocería el carácter de orden público de las disposiciones legales que atribuyen la competencia*”<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> CC A-056 de 2022

<sup>25</sup> CSJ SJD A22/01/2020, Radicación (11001010200020190190200).

<sup>26</sup> CSJ SJD A22/01/2020, Radicación (11001010200020190190200).

<sup>27</sup> Id.

<sup>28</sup> CE SIII S26/06/2014. Ver también, CE SIII S18/07/2012, Radicado (23.928), y CE SIII S29/08/2007 Radicado (15.526).



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

*Regla de decisión.* El siguiente cuadro sintetiza las reglas de decisión aplicables a los conflictos de jurisdicciones que se suscitan entre, de un lado, la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil y, de otro, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en relación con demandas de responsabilidad médica.

**Competencia para conocer demandas de responsabilidad médica**

- I. *Premisa general.* La competencia para conocer procesos de responsabilidad médica debe determinarse a partir de dos criterios o factores: (i) el criterio orgánico de competencia y (ii) el factor de conexidad o fuero de atracción.
- II. *Factores o criterios para determinar la competencia en casos de responsabilidad médica.*
  1. *El criterio orgánico.* En virtud del criterio orgánico:
    - (i) La competencia para conocer los procesos de responsabilidad médica será de la jurisdicción ordinaria, en su especialidad civil, si la entidad demandada es *privada*.
    - (ii) La competencia para conocer los procesos de responsabilidad médica será de la jurisdicción de lo contencioso administrativo si la entidad demandada es *pública*, independientemente de la relación entre la entidad prestadora del servicio de salud y sus afiliados o beneficiarios<sup>29</sup>.
    - (iii) El criterio orgánico es insuficiente para determinar la jurisdicción competente para conocer demandas de responsabilidad médica en las que se demanda de forma simultánea a entidades públicas y privadas. En estos casos es necesario acudir al *factor de conexidad o fuero de atracción*.
  2. *El fuero de atracción.*
    - (i) *Definición.* El fuero de atracción es un fenómeno procesal en virtud del cual la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se extiende a personas de derecho privado cuando estas son demandadas de forma concomitante con entidades públicas.
    - (ii) *Aplicación del fuero de atracción.* El fuero de atracción no opera de forma automática. El Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura han establecido algunos criterios orientadores para su aplicación, es decir,

<sup>29</sup> CSJ SJD A22/01/2020, Radicación (11001010200020190190200).



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

para determinar si la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe asumir o no el conocimiento de la controversia en estos casos. Al respecto, han señalado que los jueces deben verificar que:

- a) Los hechos y la causa que fundamentan la eventual responsabilidad de los sujetos de derecho privado y las entidades estatales son los mismos.
- b) Los hechos, las pretensiones y las pruebas que obran en el expediente permiten inferir razonablemente que existe una probabilidad “*mínimamente seria*” de que las entidades estatales serán condenadas.
- c) El demandante haya planteado fundamentos fácticos y jurídicos para imputar el daño antijurídico a la entidad estatal. En este sentido, deben existir suficientes elementos de juicio que permitan concluir, por lo menos *prima facie*, que las acciones u omisiones de la entidad estatal demandada fueron, al menos, “*concausa eficiente del daño*”.

#### 4. CASO CONCRETO

Siguiendo lo expuesto por la Corte Constitucional<sup>30</sup>, el Juzgado considera que la jurisdicción ordinaria civil es la competente para conocer el presente asunto, por tres razones que se enuncian a continuación.

**Primero**, en el caso bajo estudio las entidades responsables de prestar los servicios de salud a la menor SUSANA JULIETA QUIÑONEZ MAINGUEZ eran IPS y EPS privadas. El Juzgado advierte que los hechos planteados extensamente en la demanda dan cuenta de que el accionante busca demostrar que la menor SUSANA JULIETA QUIÑONEZ MAINGUEZ presuntamente falleció a consecuencia de una prestación defectuosa del servicio a la salud de la IPS y la EPS demandadas<sup>31</sup> –*que tienen naturaleza privada*– y a las cuales acudió con fundamento en la cobertura de servicios de la EPS –*entidad que también es privada*– a la cual estaba afiliado. De este modo, es *prima facie* razonable concluir que, de acuerdo con lo afirmado por el accionante, el daño alegado podría haberse derivado de las acciones y omisiones de las referidas entidades privadas.

**Segundo**, la imputación de responsabilidad por omisión a las entidades públicas demandadas se sustenta de forma exclusiva en las funciones de inspección, vigilancia y control<sup>32</sup> que estas

<sup>30</sup> CC SP A646-2021

<sup>31</sup> Al respecto, el escrito de demanda sostiene que el fallecimiento se debió a “*causa de la negligencia médica en los servicios de salud que le fueron prestados por las entidades demandadas y la falta de una remisión oportuna (...)*”. Demanda, fl. 20 archivo 002.

<sup>32</sup> Al respecto, en jurisprudencia reciente el Consejo de Estado aclaró que “*la eventual omisión frente a funciones de inspección y vigilancia de quien no tiene a su cargo determinada competencia, no se ha considerado como habilitante para aplicar el fuero de atracción respecto del autor directo, así lo ha señalado esta Sección*”. CE SIII SSA A1/07/2020, Radicación (52337). Así mismo, en un caso en el que se pretendía vincular al Ministerio de Salud por la presunta prestación irregular del servicio



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**

Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754

[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

tienen respecto de las IPS privadas en las que fue atendida la menor SUSANA JULIETA QUIÑONEZ MAINGUEZ (imputación jurídica), efectúa la misma afirmación respecto de la E.P.S.. La simple imputación jurídica no es suficiente para que opere el fuero de atracción, dado que se reitera, deben existir fundamentos fácticos que también sustenten la eventual responsabilidad de la entidad estatal demandada.

El Juzgado observa que en la demanda no se relatan hechos concretos de los cuales pueda derivarse razonablemente una atribución concreta de responsabilidad de la entidad pública en la producción del daño. Esto es así, porque de acuerdo con los hechos descritos en la demanda, el accionante no habría puesto en conocimiento de la entidad pública la presunta irregularidad en la que se afirma presuntamente incurrieron la IPS y la EPS. Además, el demandante tampoco presenta fundamentos fácticos específicos que den cuenta de la existencia de una omisión o actuación negligente de las entidades públicas que pudieran razonablemente ser la causa eficiente del daño alegado. En ese sentido, las manifestaciones de la parte demandante se limitan a reseñar que el Instituto Departamental de Salud de Nariño “no cumplió con su obligación de vigilancia, inspección y control”, afirma erróneamente que el personal fue “nombrado, habilitado y acreditado” por el instituto, se afirma así mismo que esta entidad tenía “previo conocimiento del estado grave de la niña”, en todo caso afirma de manera abstracta e indeterminada que el instituto era “garante del Estado” en relación al servicio de salud y que no cumplió sus deberes de “hacer un continuo seguimiento” (fl. 27 archivo 002), no “coordinó el acceso a nivel 4” (fl. 30 archivo 002)

Ahora bien, debe resaltarse que de los anexos de la demanda no existe prueba aún sumaria en la que se acredite que la parte actora presentó antes ni después de la ocurrencia del hecho que dio lugar a la interposición del medio de control quejas ante el Instituto respecto del funcionamiento de la IPS, en se sentido versa la certificación visible a folio 628 archivo 002.

Sin embargo, la narración de los hechos y las presuntas manifestaciones del apoderado de la parte actora vertidas en la demanda no constituye una imputación fáctica suficiente de la responsabilidad de la entidad pública demandada. Lo anterior, porque fuera de tales aseveraciones los demandantes no manifestaron ni acreditaron haber iniciado algún tipo de actuación administrativa en interés particular, queja, denuncia, etc., ante la entidad pública,

---

médico, el Consejo de Estado concluyó que “*aunque antes se aceptaba la vinculación del entonces Ministerio de Salud a los casos de responsabilidad estatal por los perjuicios derivados de la prestación irregular del servicio médico, con fundamento en el principio de la colaboración interinstitucional y responsabilidad de los entes encargados de cumplir las tareas que le asigna la Constitución y la Ley en esa materia, en la actualidad esta Sección es del criterio de que, en sentido estricto, al Ministerio de la Protección Social – antes Ministerio de Salud-, no le compete (...) la prestación de servicios médicos asistenciales (...). Por ello, a diferencia de la presunta responsabilidad que pretende hacer ver el apoderado recurrente recae en el Ministerio de la Protección Social, lo que se observa es que dicha entidad no desplegó alguna conducta que esté relacionada en forma eficiente y ni siquiera indirecta con los hechos de la demanda, que den lugar a que por fuero de atracción esta Jurisdicción deba conocer del litigio planteado*”. CE SIII S19/07/2006, Radicado (30836).



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

en contra de las entidades demandadas. De esta manera, el Despacho citando a la Corte Constitucional<sup>33</sup> concluye que en la narración fáctica expuesta en la demanda no existe una atribución concreta de responsabilidad (imputación fáctica)<sup>34</sup> en contra de la entidad demandada fuera de la mera citación de generalidades encaminadas a una presunta “ausencia de vigilancia y supervisión”.

**Tercero**, una revisión preliminar de las pruebas que obran en el expediente no permite concluir, siquiera *prima facie*, que la entidad pública concurrió de forma eficiente en la presunta causación del daño. Por el contrario, pese a la enunciación genérica de la presunta omisión de la entidad pública de ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control, un análisis inicial de los hechos y el nexo causal permiten concluir que, en principio, no existe una *probabilidad mínimamente seria* de que la entidad pública sea condenada.

Por las razones expuestas el Juzgado citando a la Corte Constitucional<sup>35</sup> concluye oficiosamente que dentro del presente asunto se halla configurada la excepción previa de falta de jurisdicción o competencia enunciada dentro del numeral 1º del artículo 100 del C.G.P., por lo que la Jurisdicción Ordinaria Civil es la autoridad competente para conocer del asunto de la referencia en virtud de lo previsto en el inciso 2º<sup>36</sup> del numeral 1 del artículo 20 del CGP.

**Órdenes.** Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto declarara de oficio la excepción de falta de jurisdicción o competencia establecida en el numeral 1º del artículo 100 del C.G.P., lo anterior implica que el Despacho se abstenga de pronunciarse respecto a la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva (fl. 572 archivo 002) propuesta por el Instituto Departamental de Salud de Nariño lo propio sucede respecto a las manifestaciones de la parte actora frente a las excepciones propuestas, y en consecuencia se ordenará el envío del expediente a reparto entre los Juzgados Civiles del Circuito de esta ciudad para que se continúe con el trámite procesal respectivo. En caso de que no se acepte la competencia para conocer del asunto de la referencia se propone desde ya el conflicto de jurisdicción si ha lugar a ello para ser resuelto por la Corte Constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto,

<sup>33</sup> CC SP A646-2021

<sup>34</sup> En este sentido, el Consejo de Estado ha sostenido que es necesario que “*el demandante, con suficientes fundamentos fácticos y jurídicos, impute acciones u omisiones contra varios sujetos y que uno de ellos deba ser juzgado por esta jurisdicción, para que ésta asuma la competencia*” CE SIII SS A S25/07/2019 Radicación (51687)

<sup>35</sup> CC SP A646-2021

<sup>36</sup> También conocerán de los procesos contenciosos de mayor cuantía por responsabilidad médica, de cualquier naturaleza y origen, sin consideración a las partes, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754  
[adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** oficiosamente la excepción previa de “falta jurisdicción o competencia” para continuar con el conocimiento del presente medio de control conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Propóngase desde ya si ha lugar a ello conflicto negativo de jurisdicción. Lo anterior de conformidad a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: REMÍTASE** por Secretaría el expediente a la Oficina Judicial para que el asunto sea sometido a reparto ante los Juzgados Civiles del Circuito de Pasto para lo de su competencia. Déjese las anotaciones del caso en el programa informático de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ARTURO CUÉLLAR DE LOS RÍOS**  
**Juez**

FECHC

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**  
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO  
ELECTRÓNICO

**SILVIA PEREZ TELLO**  
**Secretaria**

*Consejo Superior  
de la Judicatura*