



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Proceso : 50001 3331 002 2006 00087 03
Acción : Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante : Claudia Patricia Gutiérrez Baquero
Demandado : Nación-Superintendencia Nacional de Salud
Providencia : Sentencia de segunda instancia

Decide el Tribunal Administrativo de Arauca los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia proferida el 1 de junio de 2018 por el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio, mediante la que se accedió en forma parcial a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Claudia Patricia Gutiérrez Baquero presentó (fl. 1-54, 67-344) demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia Nacional de Salud.

Dentro de los **hechos** que se invocan, señala que como consecuencia del Oficio 8016-1-143391 del 19 de marzo de 2003 radicado ante la Superintendencia Nacional de Salud por la representante legal de Salud Total ARS por presuntas irregularidades que se le atribuyeron como Secretaria Local de Salud de Villavicencio y al Alcalde y luego de una visita, la Dirección General para el Área Financiera del Sector Salud en aplicación del parágrafo 7 del artículo 68 de la Ley 715 de 2001, profirió auto de apertura de investigación administrativa con solicitud de explicaciones 1054 del 29 de octubre de 2004, donde le formularon dos cargos.

Expresa que con violación del debido proceso al considerar que había sido notificada del auto 1054 sin dar respuesta, se expidió la Resolución 0359 de 2005 que motivó su silencio como indicio grave para imponerle la sanción de multa de 20 SMLMV por violación de las normas que dieron origen a la investigación, contra la que se presentaron recurso de reposición, petición de nulidad y en subsidio apelación, pero fue confirmada por las demás resoluciones demandadas.

Expone que los actos administrativos expedidos adolecen de falsa motivación, pues no se permitió el ejercicio de defensa al no haberse surtido la notificación personal en debida forma, no se indica la relación de las pruebas documentales aportadas en respuesta a la formulación de los cargos ni se valoraron; se incurre en indebida interpretación de las normas



que se consideran violadas, la razón de la violación de las normas no obedece a los procedimientos seguidos y aplicables y varias no estaban vigentes o eran parte de una circular o concepto o no habían sido expedidas, y hay error en la graduación de la pena, se le impidió el derecho de defensa, violan el artículo 230 de la C. N., no se tuvieron en cuenta las diligencias preliminares, ni la intervención de empleados y cuerpo consultivo, ni su condición personal, ni lo que demostró ante los cargos, formulados, frente a todo lo cual plantea sus criterios y cuestionamientos contra los actos administrativos demandados.

En las **pretensiones** solicita que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 0359 de 2005 por la cual se le impuso una multa de 20 SMLMV, No. 0888 de 2005 por la que se resolvieron el recurso de reposición y la petición de nulidad y No. 1209 de 2005 que decidió el recurso de apelación; y en consecuencia, que se revoque la multa impuesta y la cancelación de la sanción en los respectivos registros, entre otras.

Como **normas violadas**, invoca la Constitución Política (Artículos 29, 209), las Leyes 734 de 2002, 100 de 1993, los Decretos 1259 de 1994, 01 de 1984 y el C.P.C. Y como **concepto de la violación**, expone que no se surtió la notificación personal del Auto 1054 de 2004 y ante la ausencia de procedimiento y de norma en concreto se debió aplicar el artículo 101 de la Ley 734 de 2002 o el 314 del C.P.C., por lo que no tuvo oportunidad de dar las explicaciones, ni solicitar pruebas ni allegar la información necesaria y se le tuvo como indicio grave en su contra, se negaron los testimonios pedidos, con lo que se le violó el derecho al debido proceso; se refiere a la falsa motivación por varias circunstancias que expone y al error en que se incurrió para efectuar la dosificación de la sanción.

2. La contestación de la demanda

La entidad demandada se pronunció en forma extemporánea.

3. La sentencia apelada

El Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio en sentencia del 1 de junio de 2018 (fl. 801-810), declaró la nulidad de las resoluciones demandadas y que la demandante no adeudaba suma alguna por la sanción impuesta y ordenó la anulación de las anotaciones de la referida sanción en los registros a que haya lugar; dentro de sus consideraciones, expuso¹:

"A la luz de lo expuesto, observa el Despacho, claramente que la Superintendencia Nacional de Salud, no garantizó el derecho al debido proceso y derecho de defensa a la investigada Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, en su calidad de Secretaria Local de Salud de Villavicencio, pues no hizo lo posible para notificar personalmente a la

¹ Las transcripciones que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.



misma. En Efecto, como bien lo informa la misma entidad, se limitó a enviar una comunicación por correo certificado, tal como se desprende del contenido de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 0888 del 30 de junio de 2005 y 1209 del 31 de agosto de 2005, que resuelve los recursos de reposición y apelación contra la Resolución N° 0359 del 17 de marzo de 2005, cuando hacen referencia que se le enviaron unos oficios a través del correo certificado Postexpress, los que se lee fueron recibidos por la señora Nohora Baquero los días 4 de noviembre de 2004 y 9 de febrero de 2005.

Aunado a lo anterior, tenemos que pese a los esfuerzos realizados por el Despacho con el fin de recaudar las pruebas decretadas, la entidad demandada, no asumió la carga probatoria que le competía, pues en el trámite no existe si quiera evidencia del auto N° 1054 del 29 de octubre de 2004, menos aún de la referida comunicación del mismo”.

4. Los recursos de apelación

4.1. La Superintendencia Nacional de Salud en su escrito (fl. 813-846), expresa que contrario a lo manifestado por la sentencia, sí dio contestación oportuna a la demanda y también remitió el proceso administrativo seguido contra la demandante incluido el Auto 1054 de 2004. Se refiere a la normativa aplicable, a que dicho auto no era de notificación personal sino de comunicación pues era de trámite como lo dispone el artículo 45 de la Ley 795 de 2003 como también lo señala el artículo 44 del C.C.A., por lo que no existió desconocimiento alguno del derecho al debido proceso y de defensa de la entonces investigada e indica cómo cumplió con el requisito frente a la señora Gutiérrez Baquero, quien hizo caso omiso de las comunicaciones enviadas y de manera potestativa no ejerció su derecho de contradicción en ese momento, al no emitir pronunciamiento alguno respecto de los cargos endilgados. Agrega que el a quo al manifestar que le violó el debido proceso de la hoy demandante por no notificarle personalmente el auto 1054 de 2004, constituye un total desconocimiento de la normativa aplicable en ese momento, lo que conlleva a que la nulidad no tenga sustento alguno.

4.2. La demandante cuestiona (fl. 847-855) la sentencia de manera parcial, solo en cuanto al numeral tercero que negó las demás pretensiones de la demanda, pues aduce que los perjuicios materiales están probados con el experticio técnico del dictamen pericial realizado en el proceso por el daño antijurídico causado por actos administrativos nulos y que fueron tasados por el perito en \$1.533.179.878.52.

5. Trámite surtido en la segunda instancia

El recurso de apelación fue admitido (fl. 4, c.TAM) y se corrió traslado para alegatos de conclusión y concepto (fl. 5, c.TAM).

6. Los alegatos de conclusión

6.1. La parte demandante (fl. 6-15, c.TAM), transcribe los argumentos expuestos en el recurso de apelación.



6.2. La Superintendencia Nacional de Salud (fl. 18-21, c.TAM), transcribe gran parte de su escrito de apelación.

7. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no emitió pronunciamiento alguno en esta etapa.

CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, procede la Sala a decidir de fondo el presente proceso judicial.

1. El problema jurídico

Consiste en: ¿Procede revocar o modificar la sentencia de primera instancia, por las razones que exponen las partes en sus respectivos recursos de apelación?

2. Análisis de aspectos procedimentales

2.1. Sentencia de fondo. El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir la disputa puesta a su consideración².

2.2. 2.2. Sobre las excepciones. Las propuestas. En los recursos de apelación no se planteó discusión expresa sobre el tema, por lo cual no amerita pronunciamiento específico en esta instancia.

Y sobre **Excepciones de oficio**, no se encuentra probada alguna para declarar (Artículo 164, C.C.A)³.

2.3. Este proceso se recibió del Tribunal Administrativo de Meta para ser tramitado únicamente en cuanto a proferir la sentencia de segunda instancia; todos los demás trámites, incluido el de notificación, se harán en esa Corporación Judicial remitente.

² Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, como jurisdicción, competencia, otros presupuestos procesales, y sin nulidades u otros trámites por decidir.

³ C.C.A corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha, como el presente; CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "fl" indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada, "c" se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, "a" es Anexo, "c.pr" es cuaderno de pruebas, y "c.TAM" es del Tribunal de origen; si no se cita algún número de "c.", se refiere al principal.



3. Principales pruebas

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

a. Actos administrativos demandados:

- Resolución No. 0359 del 17 de marzo de 2005 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, por la cual se resuelve una investigación administrativa, en la que se sanciona a Claudia Patricia Gutiérrez Baquero con multa de 20 SMMLV, y su notificación personal del 13 de abril de 2005 (fl. 68-78) y recurso de reposición y en subsidio el de apelación (fl. 172-343).

- Resolución No. 0888 del 30 de junio de 2005 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, por la cual se resuelve un recurso de reposición y una solicitud de nulidad, en la que esta petición se rechaza y no repone la resolución impugnada (fl. 79-99).

- Resolución No. 1209 del 31 de agosto de 2005 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, por la cual se resuelve el recurso de apelación, en la que declara no probadas las causales de nulidad invocadas y confirma la Resolución 0359 de 2005, y su notificación personal del 9 de septiembre de 2005 (fl. 100-171).

b. Testimonios de Luis Alberto Villarreal Rodríguez y Luz Marina Becerra Ramos y documentos que aportan (fl. 411-470, 474-514).

c. Expediente de la Superintendencia Nacional de Salud dentro del que se profirió una sanción a Claudia Patricia Gutiérrez Baquero (fl. 591; a.1-10).

d. Circular Externa No. 00026 del 31 de marzo de 2004 expedida por la Dirección General de Gestión de la Demanda en Salud del Ministerio de la Protección Social, sobre Instrucciones para la contratación del régimen subsidiado que inicia el 1 de abril de 2004 (fl. 603-604).

e. Informe escrito 201311501644051 y Memorando 2013312002200323 del Ministerio de Salud y de la Protección Social (fl. 641-688, 698-708).

f. Dictamen pericial suscrito por el Contador Público Sergio Solano Cuéllar, sobre lucro cesante (fl. 750-759).

4. Caso concreto

4.1. El proceso se ocupa de analizar y decidir si son ilegales las Resoluciones No. 0359 del 17 de marzo de 2005, 0888 del 30 de junio de 2005 y 1209 del 31 de agosto de 2005 proferidos por la Superintendencia



Nacional de Salud, por las cuales se le impuso sanción de multa de 20 SMLMV a Claudia Patricia Gutiérrez Baquero.

El Juzgado de primera instancia entre otras decisiones, declaró la nulidad de tales actos administrativos y negó las demás pretensiones de la demanda; la providencia fue impugnada con los recursos de apelación que aquí se resuelven.

4.2. Los cuestionamientos a la providencia de primera instancia⁴.
De los recursos de apelación, se extrae que cuestionan lo siguiente:

I. Superintendencia Nacional de Salud

i). Contrario a lo manifestado por la sentencia, sí dio contestación oportuna a la demanda y también remitió el proceso administrativo seguido contra la demandante incluido el Auto 1054 de 2004.

ii). El auto 1054 de 2004 no era de notificación personal sino de comunicación pues era de trámite como lo dispone el artículo 45 de la Ley 795 de 2003 como también lo señala el artículo 44 del C.C.A., por lo que no existió desconocimiento alguno del derecho al debido proceso y de defensa de la entonces investigada y se cumplió con el requisito frente a la señora Gutiérrez Baquero, quien hizo caso omiso de las comunicaciones enviadas y de manera potestativa no ejerció su derecho de contradicción al no emitir pronunciamiento alguno respecto de los cargos endilgados. El a quo al manifestar que le violó el debido proceso de la hoy demandante por no notificarle personalmente el auto 1054 de 2004, constituye un total desconocimiento de la normativa aplicable en ese momento, lo que conlleva a que la nulidad no tenga sustento alguno.

II. Demandante

i). Los perjuicios materiales están probados con el experticio técnico del dictamen pericial realizado en el proceso por el daño antijurídico causado y que fueron tasados por el perito en \$1.533.179.878.52.

4.3. Respecto de las circunstancias del primer cargo del recurso de apelación que hace la entidad contra la sentencia de primera instancia, se establece:

⁴ Cuando se trata de resolver un recurso de apelación, y teniendo en cuenta que el principio *tantum devolutum quantum appellatum* (cuanto apela, tanto se decide) descansa sobre dos pilares: la congruencia y la facultad de disposición, significa que la segunda instancia *-ad quem-* deberá pronunciarse solo sobre aquellos cargos expresamente invocados contra la decisión del *a quo* (la primera instancia), pues frente a lo que no se cuestiona en la apelación, se tiene por aceptado y consentido; vale decir, que sólo es dable decidir y conocer aquellas circunstancias a las que ha limitado en forma concreta y expresa la apelación del recurrente, excepto cuando se trata de nulidades (art. 145, C.P.C; 137 del CGP), excepciones de oficio (art. 164, CCA; 180.6, 187 inc.2, CPACA), y sentencias inhibitorias o ilegales que se revocan y pueden ser desfavorables al apelante único, pues son temas que deben abordarse así no se planteen en el recurso de apelación; hay otras excepciones a la regla general (M. P. Danilo Rojas Betancourth, 17 de noviembre de 2016, exp. 1999-0200801) derivadas (i) de la facultad del *ad quem* para manifestarse sobre aspectos implícitos de los argumentos de la apelación y, (ii) de los cuerpos normativos que le imponen el deber de pronunciarse de oficio sobre un asunto en específico; también deben observarse principios de convencionalidad sobre el tema.



a. La diligencia de notificación de la demanda se produjo el 16 de marzo de 2009 (fl. 378), con lo que surtió el 24 de ese mes y año (Artículo 150, C.C.A); la fijación en lista se hizo el 21 de abril de 2009 (fl. 379) y los 10 días se vencieron el 6 de mayo de 2009. Pero la contestación de la demanda solo se recibió en la Oficina Judicial de Villavicencio y en el Juzgado Segundo Administrativo de Villavicencio, el 2 de julio de 2009 (fl. 391), casi dos meses después de vencerse el lapso legal de que disponía la entidad.

Significa que se radicó en forma extemporánea.

El envío tardío del escrito se corrobora con la diligencia de presentación personal que hizo el apoderado de la Superintendencia en la Notaría 71 de Bogotá, donde consta que la realizó el 1 de julio de 2009 (fl. 400), también por fuera del plazo judicial. Luego de ello, la remitió y fue recibida al día siguiente en las oficinas judiciales de Villavicencio.

En consecuencia, se desvirtúa la apreciación de la entidad cuando en su recurso cuestiona la sentencia apelada -Consignó que la Superintendencia "no contestó la demanda", fl. 804- en cuanto afirma que "si dio contestación oportuna a la demanda" (fl. 813); de ahí que el escrito de contestación no podía ser tenido en cuenta dentro del proceso y en este sentido ninguna situación cambia frente a la providencia de primera instancia. por lo tanto, no prospera este aspecto del primer cargo de la impugnación.

b. La entidad apelante también contradice a la sentencia de primera instancia cuando esta le endilga que "no cumplió con la carga probatoria que le correspondía" (fl. 813), y en su defensa argumenta que "mediante oficio No. 8003-1-164815 del 14 de agosto de 2009" le remitió al Juzgado "copia auténtica del proceso administrativo seguido contra la señora CLAUDIA PATRICIA GUTIÉRREZ BAQUERO, encontrándose dentro de dichos documentos copia del **AUTO No. 1054 del 29 de octubre de 2004**, que es reprochado por el A quo como ausente dentro del expediente del proceso" (fl. 813, 813-envés). Resaltado es del original. E informa que lo hizo mediante envío que tiene sello de recibido de la Dirección Seccional Judicial de Villavicencio del 18 de agosto de 2009, lo que reiteró en oficio del 8 de abril de 2010 (fl. 813-envés).

Lo que reprocha de la sentencia se refiere a la siguiente consideración que hizo el a quo: "Aunado a lo anterior, tenemos que pese a los esfuerzos realizados por el Despacho con el fin de recaudar las pruebas decretadas, la entidad demandada, no asumió la carga probatoria que le competía, pues en el trámite no existe si quiera evidencia del auto N° 1054 del 29 de octubre de 2004, menos aún de la referida comunicación del mismo" (fl. 810).

Este aspecto es crucial para el resultado del proceso, por cuanto fue el fundamento del a quo para declarar la nulidad de las resoluciones demandadas, ya que decidió que al no haber prueba del Auto 1054 -Ordenó la apertura de la investigación administrativa y le formuló cargos a la hoy



demandante-, ni de la comunicación a la sancionada, no le garantizó el derecho al debido proceso ni el de defensa (fl. 810).

Para resolver se encuentra que en el expediente judicial de nulidad y restablecimiento del derecho y antes de la sentencia de primera instancia, sí se recibieron documentos de la entidad relacionados con el trámite administrativo que culminó con la sanción a Claudia Patricia Gutiérrez Baquero; con el oficio remisorio 8003-1-164815, se aportaron 10 carpetas, recibidas en el Juzgado el 14 de abril de 2010 (fl. 591).

Pero he aquí que al igual que el *a quo*, en esta segunda instancia y luego de revisiones detalladas y meticulosas, tampoco se encontró ni dentro del trámite administrativo (10 carpetas) ni en el expediente del presente proceso judicial, el requerido Auto 1054 del 29 de octubre de 2014.

Se advierte que el haber sido anexado dicho auto (fl. 832-843) al recurso de apelación de la entidad en esta etapa de la vía judicial, no sana la sustancial falencia ocurrida durante la actuación administrativa sancionatoria, pues es claro que era allí donde debió ponerse en conocimiento de Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, para que diera las explicaciones que se le pedían, se pronunciara sobre los dos cargos que se le endilgaban y ejerciera su derecho fundamental al debido proceso, dentro de este, los de defensa y contradicción, que también son de obligatoria aplicación en los procedimientos gubernativos y cuya pretermisión vician de ilegalidad las decisiones que así se adopten (Artículo 84, C.C.A).

Pero ni siquiera se puede tener el mencionado auto 1054 que apenas se allegó a este expediente judicial con la apelación, como prueba en el proceso y por lo mismo no es viable acogerlo por controvertido o hacer que se controvierta -Poniéndolo en traslado, por ejemplo-, ya que las oportunidades procesales para pedir y aportar pruebas son en la demanda (Artículo 137, C.C.A), en la contestación de la demanda (Artículo 144, C.C.A), con las excepciones (Artículo 164, C.C.A), en decisión de oficio (Artículo 169, C.C.A), en segunda instancia (Artículo 212, 214, C.C.A), y en ninguna de ellas la entidad demandada lo pidió; y ante el requerimiento del Juzgado para que aportara los antecedentes administrativos, si bien los allegó, no incluyó precisamente esa providencia por la que se reclama, a pesar que sabía desde el primer momento de este proceso judicial, que en la demanda misma se le cuestionaba la omisión de comunicación de dicho Auto a la investigada.

Respecto del derecho al debido proceso, se encuentra consagrado en el artículo 29 de la C. Po. para toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y lo integran varios derechos, como lo señala en la sentencia C-341 de 2014 la Corte Constitucional, cuando expresó que *"La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines"*



estatales, cobijando todas sus manifestaciones, en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”.

Agregó que “La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”.

De manera que la Superintendencia Nacional de Salud no demostró en este proceso la existencia del Auto 1054 del 29 de octubre de 2004 dentro del trámite administrativo sancionatorio que le siguió a Claudia Patricia Gutiérrez Baquero; como tampoco acreditó que en esa actuación administrativa le comunicó dicha providencia. Se advierte que las planillas de mensajería con las que la Superintendencia aduce que le remitió el Auto, que anexó también al recurso de apelación (fl. 846), contienen una firma de recibido a quien la entidad identifica como “Nohora Baquero”, lo que demuestra es precisamente que la investigada, señora Gutiérrez Baquero, no lo recibió, fue otra persona distinta a ella; y la entidad no acreditó que la receptora tuviera la calidad de servidora pública de la Secretaría de Salud, ni que ella le hubiera entregado la correspondencia a la investigada.

Con todo lo cual se ratifica en el expediente, que Claudia Patricia Gutiérrez Baquero no tuvo oportunidad de defenderse ni controvertir las situaciones que se le imputaron. Y el Auto era de trascendencia, toda vez que ahí se ordenaba la apertura de la investigación administrativa en su contra, se le pedían explicaciones, se le formulaban dos cargos y se le daban 10 días para que se defendiera. Y la omisión de comunicarlo -No se requería su notificación personal- tuvo a su vez grande incidencia en la decisión final, pues además que la dejó sin la posibilidad de controvertir lo que se le endilgaba y de defenderse de las imputaciones, la Superintendencia tomó la falta de contestación al Auto -Que no respondió por las obvias razones expuestas- como indicio grave en su contra (fl. 70-71).

Con todo ello se constata que en la actuación administrativa que adelantó la Superintendencia Nacional de Salud en contra de Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, la entidad le violó el derecho al debido proceso y dentro de este, los de defensa, publicidad y contradicción (Artículo 29, C.Po), así como los de igualdad, imparcialidad y publicidad (Artículo 209, C.Po).

En consecuencia, la Superintendencia no desvirtuó la conclusión fáctica y jurídica por la que el *a quo* declaró la nulidad de los actos demandados; lo que significa que no prospera su recurso de apelación. Y ante ello, es inane analizar los otros aspectos de la impugnación de la entidad, pues así se acogieran no incidirían en el resultado de mantener la decisión anulatoria.

4.4. En cuanto al recurso de apelación de la demandante, se encuentra que cuestiona la no condena por perjuicios materiales de lucro cesante, que considera están probados con el experticio técnico del dictamen pericial realizado en el proceso y menciona que fueron tasados por el perito en \$1.533.179.878.52.

Se destaca que el dictamen pericial (fl. 750-759), rendido por un contador, lo que hace es liquidar "*las sumas dejadas de percibir (...) con motivo de la Resolución de la Procuraduría con la inhabilidad*" (fl. 753) con base en el salario que dice devengaba la hoy demandante en 2005. Mientras que por su parte, en la pretensión tercera⁵ de la demanda se pidió: "*Que se condene a la demandada al pago de los perjuicios materiales causados al proferir los actos administrativos objeto de la sanción, cuya cuantía se establezca dentro del proceso o los que se determinen conforme lo señala el artículo 308 del C de P.C.*" (fl. 1). Y la misma demanda, al referirse a la cuantía, consignó que "*corresponde al valor de la sanción, los gastos ocasionados para la atención de los recursos en la vía gubernativa y la atención de la acción contenciosa Administrativa y por concepto de honorarios por los servicios profesionales. Así mismo, por los perjuicios que se causan al buen nombre de la demandante*" (fl. 53).

⁵ Para claridad, se anota que en la pretensión primera se solicitó la nulidad de las resoluciones demandadas; en la segunda que se ordenara revocar la multa y "*la cancelación de la sanción en los respectivos registros*" y en la tercera lo que se menciona arriba (fl. 1).

De manera que las cuentas que hizo el perito en su dictamen no tienen relación alguna con lo debatido en este proceso judicial, ni con los perjuicios pedidos en la demanda, y además corresponden a conceptos no solicitados por la demandante. En efecto, en su escrito inicial (fl. 1-54) la señora Gutiérrez Baquero además que como se acreditó, no planteó ninguna pretensión sobre lucro cesante por inhabilidad, tampoco se refirió a ellos dentro de la *causa petendi* (Razón de demandar) -Apenas menciona que se le han iniciado procesos disciplinarios-, ni en el concepto de la violación, ni en el acápite de cuantía, pero ni siquiera pidió un pronunciamiento sobre tal aspecto al enunciar el objeto del dictamen pericial que solicitó (fl. 46). Y también se debe distinguir que es diferente demostrar un perjuicio a suponer su cuantificación.

Se agrega además, que como bien lo estableció el *a quo*, lo que el perito liquidó fue "las sumas dejadas de percibir (...) con motivo de la Resolución de la Procuraduría con la inhabilidad" (fl. 753); que corresponde a un asunto sin fundamento ni relación con lo debatido en este proceso judicial, por lo que no se puede tomar como es la aspiración de la demandante, en situación derivada o consecencial de la actuación administrativa adelantada por la Superintendencia Nacional de Salud.

Se trata de dos procedimientos bien distintos: Uno surgió como consecuencia de la infracción de normas jurídicas administrativas que regulan procedimientos relacionados con el régimen de seguridad social y en ejercicio de la función de control, inspección y vigilancia que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud, mientras que el otro se origina en razón de la comisión de faltas disciplinarias que se investigan y sancionan por la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación de vigilar la conducta oficial de los servidores públicos. Es decir, y así se originen en la misma circunstancia fáctica y jurídica, no significan la vulneración del principio constitucional de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, toda vez que son diferentes factores generadores de la responsabilidad personal, independientes y autónomos, que pueden derivar en decisiones distintas (En uno sancionar y en el otro absolver).

Por lo tanto y sumado a lo anterior, la supuesta sanción disciplinaria de inhabilidad no se enmarca ni como consecuencia de la actuación administrativa que aquí se cuestiona -La pudo originar fue una falta disciplinaria, no una decisión administrativa-, ni dentro de los aspectos pedidos en la pretensión tercera de la demanda, que correspondían al "pago de los perjuicios materiales causados al proferir **los actos administrativos objeto de la sanción**, cuya cuantía se establezca dentro del proceso o los que se determinen conforme lo señala el artículo 308 del C de P.C." (fl. 1), ni en lo enunciado en la misma demanda al referirse a la cuantía, que "corresponde **al valor de la sanción**, los **gastos ocasionados** para la atención de los **recursos en la vía gubernativa** y la **atención de la acción contenciosa Administrativa** y por concepto de **honorarios por los servicios profesionales**. Así mismo, por los perjuicios que se causan al **buen nombre** de la demandante". Resaltados



no son del original. Al margen de serios reparos que se podrían tener frente al dictamen y sus cuentas y al criterio de la demandante que considera esa liquidación como la prueba de perjuicios, al no prosperar el cargo contra la decisión de primera instancia por sustracción de materia no se aborda. Y adicional, se determina que de ninguno de los conceptos pedidos por perjuicios se demostró su causación.

Respecto de lo anterior, se debe tener en cuenta que es obligación de los sentenciadores judiciales aplicar el principio de congruencia que imponían el C.C.A. (Artículo 170) y el C.P.C., que en su artículo 305: *"CONGRUENCIAS. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este Código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta (...)"*.

En consecuencia, la demandante no acreditó en este proceso ningún tipo de perjuicio propuesto en las pretensiones de la demanda y negados en la sentencia de primera instancia, por lo que no prospera su recurso de apelación.

4.5. Por lo tanto, ante el problema jurídico planteado se responde que no procede revocar ni modificar la sentencia apelada. De ahí que se confirmará.

5. Otras decisiones

5.1. Costas. No se condena en costas por el trámite en esta segunda instancia, toda vez que de la conducta de las partes no se evidencia mala fe, ni son constitutivas de temeridad ni de abuso del derecho.

5.2. Comunicación y remisión. Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público en carácter de mera información; y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 1 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio.




SEGUNDO. DECLARAR que no hay condena en costas.

TERCERO. ORDENAR que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca: (i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información, y (ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.

CUARTO. ORDENAR que en firme la presente providencia en el Tribunal Administrativo del Meta, se devuelva por la Secretaría de esa Corporación Judicial, el expediente al Despacho de origen-Juzgado de primera instancia, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada