



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2022

Expediente: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2019 – 00121 – 00
Demandante: NUEVA E.P.S. S.A.
Demandada: Superintendencia Nacional de Salud
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia anticipada

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179, 182A y 187 de la Ley 1437 de 2011, la siguiente sentencia.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

*“2.1. Que se declare la **NULIDAD** de las Resoluciones PARL 002499 del 20 de octubre de 2017, PARL 001294 del 18 de septiembre de 2018 y 010848 del 20 de noviembre de 2018, expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud en contra de la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. – NUEVA EPS S.A., con fundamento en la pérdida de competencia sancionatoria establecida en el artículo 52 del C.P.A.C.A.*

2.2. Que se declare el silencio administrativo positivo respecto de los recursos presentados en debida forma, los cuales fueron resueltos extemporáneamente y en especial la Resolución No. 010848 del 20 de noviembre de 2018, por la cual se resuelve el recurso de apelación, conforme a la protocolización realizada mediante la Escritura Pública No. 6778 del 26 de diciembre de 2018, en los términos del artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, así como el reconocimiento de los efectos jurídicos.

*2.3. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a manera de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** se **DECLARE** que NUEVA EPS S.A., no está obligada al pago de la multa impuesta por la Superintendencia Nacional de Salud por ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a OCHENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS VEINTISEIS MIL CUARENTA PESOS M/TE (\$88.526.040), y, en caso de que ya se hubiese efectuado el pago, se ordene la devolución de las sumas canceladas, debidamente indexadas, debiendo aplicar, para tal efecto, las disposiciones contenidas en el artículo 195 del CPACA.*

2.4. Que se condene en costas a la parte demandada.”¹ (sic) (Negrillas en texto)

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la parte demandante señaló que los actos administrativos demandados fueron expedidos sin competencia, ya que los recursos que resolvieron la vía administrativa fueron notificados por fuera del término de un año previsto en el artículo 52 del C.P.A.C.A.

Adujo que por lo anterior operó el silencio administrativo positivo, el cual fue protocolizado mediante escritura pública.

¹ Págs. 3 a 4 archivo “02Demanda” del “01Cuaderno1Principal”

Agregó que, según el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la “resolución” de las decisiones de la administración debe entenderse incorporada la notificación de la misma, pues es esta última la que le otorga vida jurídica.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA²

La Superintendencia Nacional de Salud contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, adujo que la parte accionante pretende asignar palabras o verbos que no están señaladas en el artículo 52 del C.P.A.C.A., toda vez que el legislador estableció un término para decidir los recursos, más no para la notificación del acto que los resolvió, por lo que concluir algo diferente implicaría desconocer el principio de legalidad.

Sostuvo que la entidad cumplió con su obligación legal, pues dado que los recursos fueron interpuestos el 21 de noviembre de 2017, tenía hasta el 21 de noviembre de 2018 para resolverlos y lo hizo el 20 de noviembre de 2018 a través de la Resolución No. 1084 (sic).

Señaló que, de acuerdo a lo anterior no perdió la facultad sancionatoria para la imposición de la sanción, ni se configuró el silencio administrativo positivo como lo afirma la parte demandante.

Indicó que la Corte Constitucional al declarar la exigibilidad de dicha norma en la sentencia C – 875 de 2011 no definió el alcance de la acepción “decidir”, ni sometió la constitucionalidad a la efectiva notificación de la decisión dentro del término del año, sino que por el contrario estableció la posibilidad de esgrimir circunstancias de fuerza mayor que enerven la situación de falta de competencia.

Añadió que los actos demandados no incurren en ninguna otra causal de nulidad de las previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 y propuso las excepciones que denominó de legalidad y genérica.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante³

El apoderado de la parte accionante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

3.2. Superintendencia Nacional de Salud⁴

Reiteró las razones de defensa plasmadas en la contestación de la demanda.

3.3. Ministerio Público⁵

La Procuradora 85 Judicial I para Asuntos Administrativos allegó concepto en el que solicitó que se accedan a las pretensiones de la demanda. Con este fin

² Páginas 61-62 archivo “07Folios121A151” y 1-17 archivo “08Folios152A174” carpeta “01Cuaderno1Principal”

³ Archivo “18AlegatosConclusionDemandante” del “01Cuaderno1Principal”.

⁴ Archivo “17AlegatosConclusionSuperSalud” del “01Cuaderno1Principal”.

⁵ Archivo “19ConceptoMinisterioPublico” del “01Cuaderno1Principal”.

indicó, en síntesis, que dada la remisión realizada por el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011 es factible aplicar en este caso el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Señaló que la finalidad de la creación de un límite temporal en el artículo 52 del C.P.A.C.A. es garantizar al administrado la resolución de su situación particular de manera pronta y oportuna en un lapso plenamente determinado, decisión que debe ir aparejada de su consecuente publicidad en aras de que sea conocida y oponible a terceros, pues de aceptarse una interpretación contraria se desconocería el derecho al debido proceso.

Sostuvo que tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el Consejo de Estado han prohijado la interpretación conforme a la cual el término de un año incluye la decisión y notificación de los recursos.

Adujo que, de conformidad con lo anterior, en el presente asunto los actos que resolvieron los recursos en sede administrativa fueron proferidos por la entidad accionada sin competencia para ello.

II. CONSIDERACIONES

1. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. A través de Resolución Nro. PARL 000572 de 2 de febrero de 2016, la Superintendencia Nacional de Salud inició un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la EPS demandante.⁶

1.2. Por medio de Resolución No. PARL 002499 de 20 de octubre de 2017, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos de la Superintendencia Nacional de Salud sancionó a la NUEVA EPS con multa de 170 SMLMV.⁷

1.3. El 21 de noviembre de 2017 la parte actora radicó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. PARL 002499 de 20 de octubre de 2017.⁸

1.4. Por medio de Resolución Nro. PARL001294 de 18 de septiembre de 2018, la Superintendencia Nacional de Salud repuso parcialmente la Resolución Nro. PARL 002499 de 20 de octubre de 2017, disminuyendo la sanción a 120 SMLMV, y concedió el recurso de apelación.⁹

1.5. Mediante Resolución Nro. 010848 de 20 de noviembre de 2018, notificada el 23 de noviembre de 2018¹⁰, la entidad accionada resolvió negativamente el recurso de apelación.¹¹

1.6. El 14 de diciembre de 2018 NUEVA E.P.S. radicó ante la Superintendencia Nacional de Salud solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 10848 de 20 de noviembre de 2018, la cual fue resuelta negativamente a través de

⁶ Págs. 83 a 91 archivo "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

⁷ Págs. 255 a 272 archivo "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

⁸ Págs. 289 a 307 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

⁹ Págs. 346 a 362 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

¹⁰ Pág. 392 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

¹¹ Págs. 366 a 387 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

Resolución Nro. 000412 de 5 de febrero de 2019, notificada el 13 de febrero de 2019.¹²

1.7. El 10 de enero de 2019¹³ la demandante solicitó el reconocimiento del silencio administrativo positivo, lo cual fue resuelto de manera desfavorable por medio del oficio No. 2-2019-10538 de 7 de febrero de 2019.¹⁴

2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en auto de 12 de mayo de 2022¹⁵, la controversia se centra en resolver la siguiente pregunta:

- ¿Los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por haber sido expedidos sin competencia, en virtud a que presuntamente la Superintendencia Nacional de Salud resolvió el recurso de apelación cuando había caducado la facultad sancionatoria, esto es, estando por fuera del término de 1 año previsto en el artículo 52 del C.P.A.C.A.?

3. DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y SU CADUCIDAD

De conformidad con la Ley 1438 de 2011¹⁶ la Superintendencia Nacional de Salud es la encargada de sancionar administrativamente a quienes violen las disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para el efecto, en el artículo 128¹⁷ ibidem se dispuso que el referido ente debía desarrollar mediante acto administrativo el procedimiento sancionatorio que debe llevarse a cabo, según los lineamientos generales dispuestos en esa norma.

En atención a lo anterior, la Superintendencia Nacional de Salud expidió la Resolución No. 1650 de 2014¹⁸, modificada por la Resolución 2105 de 2014, en la que estableció el trámite que debe surtir para imponer las sanciones administrativas.

Sin embargo, en dicho reglamento no se reguló lo referente a la caducidad de la facultad sancionatoria. En su lugar, en el artículo 18 de la Resolución No. 1650 de 2014 se previó que, en los aspectos no contemplados allí, deberían seguirse las

¹² Págs. 430 a 439 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

¹³ Págs. 536 a 538 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

¹⁴ Págs. 672 a 686 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

¹⁵ Archivo "15AutoAnunciaSentenciaAnticipadaYOtros" del "01Cuaderno1Principal".

¹⁶ Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ "ARTÍCULO 128. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO. La Superintendencia Nacional de Salud aplicará las multas o la revocatoria de la licencia de funcionamiento realizando un proceso administrativo sancionatorio consistente en la solicitud de explicaciones en un plazo de cinco (5) días hábiles después de recibida la información, la práctica de las pruebas a que hubiere lugar en un plazo máximo de quince (15) días calendario, vencido el término probatorio las partes podrán presentar alegatos de conclusión dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. La Superintendencia dispondrá de un término de diez (10) días calendario después del vencimiento del término para presentar alegatos de conclusión para imponer la sanción u ordenar el archivo de las actuaciones. Si no hubiere lugar a decretar pruebas, se obviará el término correspondiente. La sanción será susceptible de los recursos contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

PARÁGRAFO. **Con sujeción a lo anterior y teniendo en cuenta en lo que no se oponga, lo previsto en el Código Contencioso Administrativo, la Superintendencia Nacional de Salud, mediante acto administrativo, desarrollará el procedimiento administrativo sancionatorio, respetando los derechos al debido proceso, defensa, contradicción y doble instancia."**

¹⁸

Disponible

en

https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_supersalud_1650_2014.htm

disposiciones previstas en el Decreto 01 de 1984 o en la Ley 1437 de 2011, según corresponda.

En este punto conviene aclarar que, si bien se expidió la Ley 1949 de 2019¹⁹, que adicionó el artículo 130B²⁰ a la Ley 1438 de 2011, en el que se reguló lo concerniente a la caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud, lo cierto es que dicha Ley entró en vigencia a partir del 8 de enero de 2019, fecha en la que fue promulgada²¹, esto es, con posterioridad a que hubiese culminado la actuación administrativa en la que se produjeron los actos que dieron origen al medio de control de la referencia.

En ese orden, para efectos del presente caso, no puede tenerse en cuenta la regulación introducida por la Ley 1949 de 2019, sino que debe acudir al artículo 52 del C.P.A.C.A. que al respecto dispone:

“Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.” (Resaltado fuera de texto)

Sobre el particular, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²² ha señalado de manera reiterada que: (i) si bien la norma utiliza la expresión “deberán ser

¹⁹ Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

²⁰ “ARTÍCULO 130B. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. La facultad que tiene la Superintendencia Nacional de Salud para imponer sanciones, caduca a los cinco (5) años de haber sucedido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo sancionatorio debe haber sido expedido y notificado. Tratándose de un hecho u omisión continuada, el término empezará a correr desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción. En todo caso, mientras la conducta o infracción que vulnera el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Derecho a la Salud persistan ininterrumpidamente, la sanción podrá imponerse en cualquier tiempo.

En contra de las decisiones administrativas definitivas en materia sancionatoria emitidas por la Superintendencia Nacional de Salud procederán los recursos establecidos en la forma y términos previstos en el procedimiento administrativo general y común. Para resolverlos, la Superintendencia contará con un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su debida y oportuna interposición. Transcurrido este plazo sin que se hubieran emitido las decisiones correspondientes se configurará el silencio administrativo positivo.

PARÁGRAFO 1o. El término de excepción propuesto en este artículo para resolver los recursos de vía gubernativa se aplicará por el término de tres años (3) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido este tiempo se aplicará el término de un (1) año para resolver recursos conforme a lo estipulado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.”

²¹ “ARTÍCULO 12. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

²² Ver entre otras, sentencias de 2 de marzo de 2017. Radicación No. 110013334003201300035-01. M.P. Dr. Felipe Alirio Solarte Maya; de 7, 8 y 14 de febrero de 2019. Radicaciones Nos. 110013334004201500263-01, 110013334001205600517-01 y 110013334003201500303-01, respectivamente. M.P. Dra. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno; de 11 de julio de 2019. Radicación No. 11001-33-34-005-2015-00252-01. M.P. Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas; de 29 de agosto de

decididos”, tal acepción no puede ser entendida en el sentido que solo basta expedir el acto administrativo que resuelve los recursos, pues se requiere además notificar dicha decisión al investigado; y, (ii) para la configuración del silencio administrativo positivo no es necesario adelantar el trámite de protocolización del artículo 85 del C.P.A.C.A., porque este constituye tan solo un medio probatorio para que pretenda hacer valer sus efectos, ya que el silencio opera de pleno derecho.

Dicha postura también fue recogida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en consulta de 13 de diciembre de 2019²³.

Por otra parte, en sentencia C-875 de 2011²⁴ la Corte Constitucional resolvió sobre la constitucionalidad de la expresión “*si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente*”, contenida en el artículo 52 del CPACA. Puntualmente, sobre la configuración del silencio administrativo positivo señaló lo siguiente:

*“La procedencia del silencio administrativo positivo, en el caso en análisis, se considera razonable y proporcional, en la medida en que los intereses del Estado están protegidos cuando es a éste al que le corresponde resolver el recurso contra el acto sancionatorio y para ello cuenta con los elementos para hacerlo y pende sólo de su actividad. Es claro que al ente competente le basta analizar la solicitud contenida en el recurso y sopesarla con el acto que impone la sanción y el expediente administrativo, es decir, no requiere de investigaciones exhaustivas ni agotar procedimientos que permitan afirmar que no es posible tomar una decisión en tiempo, **salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, que justifiquen la mora en la resolución del recurso. En estos eventos, el silencio administrativo no operará** y la administración así lo indicará en el acto que resuelva el correspondiente recurso, de esta manera quedan a salvo los intereses de la administración.”* (Negrilla del Despacho)

4. CASO CONCRETO

En el asunto bajo examen, la controversia se centra en establecer si: ¿los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por haber sido expedidos sin competencia, en virtud a que presuntamente la Superintendencia Nacional de Salud resolvió el recurso de apelación cuando había caducado la facultad sancionatoria, esto es, estando por fuera del término de 1 año previsto en el artículo 52 del C.P.A.C.A.?

Como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial, según el artículo 52 del C.P.A.C.A., los recursos deberán resolverse en el término de 1 año contado a partir de su interposición, so pena de la pérdida de competencia de la entidad y de que se entiendan fallados a favor del recurrente, lo que constituye una expresión del silencio administrativo positivo.

Así, en el presente caso, la Superintendencia Nacional de Salud impuso una sanción a NUEVA EPS consistente en multa de 170 SMLMV, mediante la Resolución No. PARL 2499 de 20 de octubre de 2017²⁵, al considerar que vulneró normas que rigen la prestación de los servicios de salud, en relación con el usuario Alejandro Peña Ferreira.

2019. Radicación No. 110013334004 2016 00199 01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón; y de 30 de septiembre de 2021. Radicación No. 110013334001 2017 00038 01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

²³ Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00110-00(2424). C.P. Dr. Óscar Darío Amaya Navas.

²⁴ M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁵ Págs. 255 a 272 archivo “13ExpedienteAdministrativoSNS”del “01Cuaderno1Principal”.

En el artículo tercero de dicho acto administrativo sancionatorio, la entidad accionada previó que contra este procedían los recursos de reposición y apelación que podrían interponerse dentro de los 10 días siguientes a la notificación, la cual ocurrió el 7 de noviembre de 2017²⁶. Es así que, estando dentro de dicho término, el **21 de noviembre de 2017**, NUEVA E.P.S. radicó recurso de reposición y en subsidio de apelación²⁷.

La Superintendencia Nacional de Salud desató el recurso de reposición a través de la Resolución No. PARL 1294 de 18 de septiembre de 2018²⁸, reduciendo la multa a 120 SMLMV; y, concedió el recurso de apelación.

El referido recurso de apelación interpuesto por la demandante, finalmente se decidió mediante Resolución No. 10848 de 20 de noviembre de 2018²⁹, en el sentido de confirmar la reducción de la sanción impuesta por 120 SMLMV. Dicho acto administrativo fue notificado personalmente a NUEVA E.P.S. el **23 de noviembre de 2018**³⁰, según consta en la página 392 del archivo "13ExpedienteAdministrativo" del "01Cuaderno1Principal".

Conforme a lo anterior, si los recursos de reposición y subsidiario de apelación fueron presentados el 21 de noviembre de 2017, la entidad accionada tenía hasta el 21 de noviembre de 2018 para proferir los actos que resolvieran dichos medios de impugnación **y ponérselos en conocimiento a la parte actora**.

Sin embargo, si bien notificó la decisión del recurso de reposición el 20 de septiembre de 2018 y profirió la Resolución No. 10848 que desató el recurso de apelación el 20 de noviembre de 2018, todo esto encontrándose dentro del lapso legal, lo cierto es que notificó esta última hasta el 23 de noviembre de 2018.

En ese entendido, entre la interposición de la apelación y la notificación de la Resolución 10848, transcurrió 1 año y 2 días, lapso que desborda el término previsto en el artículo 52 del C.P.A.C.A. para resolver los recursos contra el acto administrativo que impone una sanción. Lo anterior, es suficiente para determinar la ocurrencia del silencio administrativo positivo en favor de la parte demandante y, por tanto, la pérdida de competencia temporal de la entidad accionada.

No deja de lado esta instancia que la Superintendencia Nacional de Salud en la contestación de la demanda argumentó que el término de 1 año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, se refiere únicamente a la expedición del acto que resuelve los recursos y no a la notificación del mismo, por lo que al haberse expedido la Resolución 10848 de 20 de noviembre de 2018, se habría cumplido con el plazo previsto en la norma.

Sin embargo, este estrado judicial no comparte dicha postura, habida cuenta que como se precisó con anterioridad, en casos similares el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha sido claro en sostener que, la expresión "deberán ser decididos", debe ser entendida en el sentido que no basta con solo expedir el acto administrativo que resuelve los recursos, pues se requiere además notificar dicha decisión al investigado.

²⁶ Pág. 275 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

²⁷ Págs. 289 a 307 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

²⁸ Págs. 346 a 362 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

²⁹ Págs. 366 a 387 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

³⁰ Pág. 392 del "13ExpedienteAdministrativoSNS" del "01Cuaderno1Principal".

El Despacho considera relevante citar en extenso la providencia de 30 de septiembre de 2021³¹, en la cual dicha Corporación plasmó las razones por las cuales no es posible adoptar una interpretación como la propuesta por la entidad demandada, así:

“Teniendo en cuenta la anterior interpretación jurisprudencial, el Tribunal ha considerado que no es suficiente que la administración dentro del lapso legal, resuelva de fondo la respectiva investigación administrativa, sino que es necesario, además, que tal decisión sea dada a conocer al interesado y se encuentre debidamente ejecutoriada, tesis que ha sido acogida por el Consejo de Estado y donde destacó que la administración deberá proferir, notificar y agotar la vía gubernativa, del acto administrativo que impone una sanción.

En consecuencia, si el término previsto en el citado artículo ha transcurrido sin que se haya dictado y ejecutoriado el acto que le ponga fin a la actuación administrativa correspondiente, la administración habrá perdido competencia para pronunciarse al respecto.

En consecuencia, la Sala advierte que efectuar una interpretación en sentido contrario, como lo propone el recurrente implicaría:

- a) Desconocer el contenido y alcance sistemático de las disposiciones procedimentales administrativas a que se ha hecho referencia
- b) Restarle efecto útil a la prescripción del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, desatendiendo las consecuencias de la caducidad de la facultad sancionatoria y la pérdida de competencia de la autoridad administrativa
- c) Desconocer al administrado su derecho a: i) obtener oportuna resolución de sus peticiones -en la modalidad de recursos, ii) beneficiarse de las consecuencias de los actos administrativos fictos positivos que la normatividad prevé en su favor; iii) la oportuna definición de su situación jurídica particular.
- d) Atentar contra la seguridad jurídica, habida consideración que si para el administrado nace el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo en su favor, a partir del día siguiente al transcurrir el término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, mal podría pensarse que después de agotado tal término (en cualquier momento) la autoridad administrativa podría sorprender al particular con la notificación de un acto que aunque proferido dentro del periodo de un año, le es desfavorable a sus pretensiones y desconoce los efectos del silencio administrativo positivo (...)

De otro lado, se torna pertinente acudir a algunos de los principales argumentos esbozados por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, a través de la cual se declaró exequible el siguiente aparte del inciso 1 del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011: ‘Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente’.

(...)

Contrario a la interpretación dada por la Superintendencia de Puertos y Transporte, es claro que el máximo Tribunal Constitucional asigna a la palabra “decidir” prevista en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, la connotación de: dar resolución oportuna a los recursos interpuestos contra actos administrativos sancionatorios, definir la situación jurídica de los administrados, dar respuesta a un requerimiento específico del administrado, entre otras expresiones que no pueden agotarse - como lo pretende el recurrente- en la expedición formal de un acto administrativo.” (Negritas fuera de texto)

Decantado lo anterior, debe agregarse que la Superintendencia Nacional de Salud no demostró que la mora en la respuesta al recurso de apelación haya

³¹ Radicación No. 110013334001 2017 00038 01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

obedecido a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impliquen un estudio al respecto.

Así las cosas, resulta claro que la Superintendencia Nacional de Salud excedió el término de un año previsto por el artículo 52 del C.P.A.C.A. Se reitera, que tenía plazo para desatar el recurso de apelación contra la Resolución No. PARL 2499 de 20 de octubre de 2017, y comunicar la respuesta, hasta el día **21 de noviembre de 2018** y, debido a que la Resolución No. 10848 de 20 de noviembre de 2018 fue notificada solo hasta el **23 de noviembre siguiente**, lo hizo cuando ya había perdido competencia temporal. En consecuencia, el cargo de nulidad invocado en tal sentido por la parte demandante se encuentra llamado a prosperar.

Ahora, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca³², en un caso en el que se determinó que se había resuelto el recurso de apelación por fuera del año otorgado por el legislador en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, señaló que los efectos de la nulidad por falta de competencia de la resolución a través de la cual se resolvió la alzada se extienden a los actos previos.

Por tanto, en el presente caso la prosperidad del cargo de nulidad contra la Resolución No. 10848 de 20 de noviembre de 2018, por haber sido emitida sin competencia, implica también la extensión de los efectos de la declaratoria de nulidad respecto de las Resoluciones Nro. PARL 2499 de 20 de octubre de 2017 y Nro. PARL 1294 de 18 de septiembre de 2018.

5. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La parte demandante solicitó que a título de restablecimiento del derecho se exonere del pago de la sanción de 120 SMLMV impuesta por la Superintendencia Nacional de Salud.

Al respecto, el Despacho considera que la consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos demandados debe ser la exoneración solicitada.

En consecuencia, se declarará que NUEVA E.P.S. no está obligada a pagar el valor de la multa impuesta y se condenará a la Superintendencia Nacional de Salud a reintegrar el valor que haya efectivamente pagado la parte demandante en virtud de las Resoluciones Nro. PARL 2499 de 20 de octubre de 2017, Nro. PARL 1294 de 18 de septiembre de 2018 y Nro. 10848 de 20 de noviembre de 2018, suma que deberá ser debidamente indexada en los términos de ley. En caso de que no se haya realizado el pago, la entidad accionada deberá abstenerse de adelantar o continuar con el respectivo cobro.

6. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca³³, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de

³² Sentencia de 29 de agosto de 2019. Radicación No. 110013334004 2016 00199 01. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

³³ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso³⁴, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandante con ocasión de su defensa³⁵.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de las Resoluciones Nro. PARL 2499 de 20 de octubre de 2017, Nro. PARL 1294 de 18 de septiembre de 2018 y Nro. 10848 de 20 de noviembre de 2018, proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO: DECLARAR a título de restablecimiento del derecho, que NUEVA E.P.S. no está obligada a pagar el valor de la multa impuesta en las Resoluciones Nro. PARL 2499 de 20 de octubre de 2017, Nro. PARL 1294 de 18 de septiembre de 2018 y Nro. 10848 de 20 de noviembre de 2018, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: CONDENAR a la Superintendencia Nacional de Salud a reintegrar el valor que haya **efectivamente pagado la parte demandante**, en virtud de la multa impuesta en las Resoluciones Nro. PARL 2499 de 20 de octubre de 2017, Nro. PARL 1294 de 18 de septiembre de 2018 y Nro. 10848 de 20 de noviembre de 2018, suma que deberá ser debidamente indexada en los términos de ley.

En caso de que no se haya realizado el pago, la Superintendencia Nacional de Salud deberá abstenerse de adelantar o continuar con el respectivo cobro.

CUARTO: NO CONDENAR en costas en esta instancia.

³⁴ "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

³⁵ Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01 (22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

QUINTO: DEVOLVER a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

SEXTO: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

SÉPTIMO: ADVERTIR a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

PARÁGRAFO: Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

GACF

Firmado Por:
Lalo Enrique Olarte Rincon
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
004
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **767b81ee455b50e22d708ab8c960c906da73dca4abc047f108f4d4b3890f58cd**

Documento generado en 15/12/2022 02:15:38 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>