



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

AUDIENCIA INICIAL

Expediente: 11001-33-34-002-2021-00019-00
Demandante: Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A.
Demandado: Superintendencia Nacional de Salud

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días del mes de enero de dos mil veintitrés (2023), siendo las 10:00 a.m., a través de la plataforma de video conferencias *Microsoft Teams*, se da inicio a la audiencia prevista en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 11001-33-34-002-2021-00019-00, promovido por la Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A. en contra de la Superintendencia Nacional de Salud.

A continuación, se deja constancia que la presente diligencia se surte de forma virtual, de conformidad con lo previsto en la Ley 2213 de 2022. Y se autoriza la grabación en audio y video de la presente audiencia, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 183 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. INTERVINIENTES

Se deja constancia que a la audiencia se hicieron presentes:

El abogado Edgardo José Escamilla Soto, identificado con la cédula de ciudadanía 15.726.180 y la tarjeta profesional de abogado 157.807 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la parte demandante¹.

El abogado Carlos Andrés Méndez Casallas, identificado con la cédula de ciudadanía 80.099.677 de Bogotá y la tarjeta profesional de abogado 224.230 del Consejo Superior de la Judicatura, a quien se reconoce como apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos y para los fines del poder general que fue aportado a través de correo electrónico².

¹ ejescamilla@keralty.com

² snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co - cmendez@supersalud.gov.co

2. SANEAMIENTO DEL PROCESO

El Despacho no observa irregularidad procesal alguna que impida continuar con el trámite del proceso o emitir pronunciamiento de fondo.

Esta decisión se notifica en estrados.

- Parte demandante: sin ningún pronunciamiento.
- Parte demandada: sin recursos.

3. FIJACIÓN DEL LITIGIO

La sociedad demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones 169 del 29 de julio de 2009, 37 del 25 de febrero de 2010 y 2030 del 20 de abril de 2020, expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

A través de los mencionados actos administrativos, la autoridad demandada impuso una sanción de multa a la E.P.S. Sanitas S.A., por haber dilatado la prestación de un servicio de salud requerido por un niño, en contravía de lo previsto en los artículos 2 y 153 de la Ley 100 de 1993, así como 12 y 18 de la Resolución 5261 de 1994.

En este punto, se pone de presente que el análisis del asunto en cuestión se efectuará a partir de los argumentos esgrimidos en el correspondiente concepto de violación, en el que la parte actora señaló que las resoluciones acusadas se encontrarían viciadas de nulidad por, presuntamente, haberse expedido con violación al debido proceso.

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Salud, al contestar la demanda, se opuso de la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones invocadas, al considerar que las mismas carecerían de fundamento legal y constitucional, dado que, dijo, los actos acusados se expidieron de conformidad con la normatividad y la Ley, fueron motivados de forma correcta, así como con respeto al debido proceso y las normas que regulan la caducidad de la facultad sancionatoria.

En tal sentido, propuso como “excepciones de mérito” los argumentos que denominó: *“Cumplimiento del ordenamiento legal y de las funciones asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud”, “Improcedencia de aplicación del principio de favorabilidad de los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y presunción de legalidad de los actos administrativos demandados”, e*

“Inexistencia de otras causales de nulidad y en consecuencia ausencia de título jurídico que fundamente el restablecimiento del derecho”.

Así las cosas, la fijación del litigio consiste en determinar si se encuentran viciadas de nulidad las Resoluciones: 169 del 29 de julio de 2009, 37 del 25 de febrero de 2010 y 2030 del 20 de abril de 2020, por la presunta transgresión de las normas de carácter constitucional y legal invocadas por la parte actora. Lo anterior, a través de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- *¿Profirió, la Superintendencia Nacional de Salud, los actos administrativos acusados con violación al debido proceso, toda vez que habría omitido dar aplicación a lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011? Y como problema subordinado: ¿Debe darse aplicación al principio de favorabilidad, aplicando una norma posterior (artículo 52 de la Ley 1437 de 2011) a la ocurrencia de los hechos materia de investigación?*

Esta decisión se notifica en estrados.

- Parte demandante: Adujo estar de acuerdo con la fijación del litigio, pero mencionó que también se habían invocado otras normas relacionadas con la eficiencia y celeridad. Así, manifestó interponer recurso de reposición con el ánimo que se amplíe la fijación efectuada por el Despacho, bajo el entendido que también se acusó el desconocimiento de lo previsto en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política (minuto 13:31).

- Parte demandada: De acuerdo con la fijación.

Despacho: Se corre traslado al apoderado de la parte demandada para que se pronuncie sobre el recurso presentado por el apoderado de la sociedad actora.

- Parte demandada: Se pronunció en el sentido de solicitar que no se repusiera el auto proferido, toda vez que las pretensiones de la demandante se encontrarían encaminadas específicamente a que se diera aplicación al principio de favorabilidad y se declarara la caducidad de la facultad sancionatoria.

Despacho: Para resolver, debe precisarse que, en el control de legalidad, quien está interesado en la nulidad de una decisión administrativa, debe cumplir con una carga argumentativa. Para ello, debe indicar cuál es la norma superior presuntamente desconocida y explicar argumentativamente cómo ocurrió tal transgresión. Entonces, como quiera que en la demanda el único cargo estructurado de dicha manera fue el relacionado con la aplicación del principio de favorabilidad, así como el artículo 52 de la Ley 2437 de 2011, se profiere el siguiente (minuto 15:15):

AUTO

ARTÍCULO ÚNICO: NEGAR el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante en contra de la fijación del litigio.

Esta decisión se notifica en estrados.

- Parte demandante: sin pronunciamientos.
- Parte demandada: sin recursos.

5.- CONCILIACIÓN

A continuación, el Despacho deja constancia que, a través de correo electrónico, la entidad demandada aportó certificación del Comité de Conciliación, en el que manifestó que en reunión del 30 de octubre de 2020 se decidió no presentar fórmula de conciliación.

AUTO

En vista de la falta de ánimo conciliatorio, se da por agotada esta etapa de la audiencia.

- Parte demandante: sin pronunciamiento.
- Parte demandada: sin recursos.

6.- MEDIDAS CAUTELARES

Se advierte que en este proceso no se encuentran solicitudes de medidas cautelares pendientes por resolver, por lo que no hay lugar a emitir pronunciamiento alguno al respecto.

Esta decisión se notifica en estrados.

- Parte demandante: sin pronunciamientos.
- Parte demandada: sin recursos.

7. DECRETO DE PRUEBAS

Agotadas las demás etapas, procede el Despacho a decidir sobre el decreto de las pruebas oportunamente aportadas y solicitadas por las partes, así:

7.1. Parte demandante:

Con el valor legal que les corresponda, téngase como pruebas los documentos aportados con la demanda en el momento de su presentación.

7.2. Parte demandada:

Con el valor legal que les corresponda, se incorporan como pruebas los documentos aportados con la contestación de la demanda, que corresponden con los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos acusados.

Esta decisión se notifica en estrados.

- Parte demandante: sin pronunciamientos.
- Parte demandada: sin recursos.

8.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Debido a que en el presente caso es posible resolver de fondo el asunto con las pruebas que reposan en el expediente, se procederá conforme lo ordena el artículo 179 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, se dictará sentencia dentro de la presente audiencia, razón por la cual a continuación se le concederá la palabra a los apoderados de las partes, a efectos de que presenten los respectivos alegatos de conclusión, por un tiempo que no puede ser superior a 20 minutos y en el orden previsto en el artículo 182 del mencionado código, así:

- Parte demandante: Presentó sus correspondientes alegatos de conclusión, los cuales quedaron registrados en el audio y video de la presente diligencia (minuto 22:16).

- Parte demandada: Esgrimió sus alegatos de conclusión, los cuales quedaron grabados en el audio y video de la audiencia (minuto 28:20).

9.- SENTENCIA

De conformidad con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide las actuaciones surtidas hasta la fecha, se procederá a resolver los problemas jurídicos establecidos en la fijación del litigio, teniendo en cuenta lo siguiente:

9.1. ANTECEDENTES

9.1.1. Pretensiones de la demanda

Las pretensiones de la demanda están dirigidas a que se declare la nulidad de las Resoluciones 169 del 29 de julio de 2009, 37 del 25 de febrero de 2010 y 2030 del 20 de abril de 2020, proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud; también, al restablecimiento del derecho, en cuanto a que se declare la configuración del silencio administrativo positivo frente al recurso de apelación

interpuesto en contra del acto sancionatorio, así como la pérdida de competencia de la Administración para resolver el mismo.

De igual forma, fue solicitado que se ordene a la entidad demandada a archivar el proceso sancionatorio adelantado frente al sociedad y, en consecuencia, la cancelación de todo registro, anotación o proceso iniciado con fundamento en tal procedimiento.

Así mismo, a la exoneración de la obligación de efectuar cualquier pago por concepto de sanción impuesta y la devolución del dinero pagado a título de multa, junto a los intereses de Ley.

9.2. Consideraciones

A continuación, debe el Despacho establecer el derrotero a seguir. En primer lugar, se resolverá el problema jurídico formulado en la fijación del litigio. En segundo, se aludirá a las conclusiones y en tercero habrá de pronunciarse si hay lugar a la imposición de costas.

9.2.1. *¿Profirió, la Superintendencia Nacional de Salud, los actos administrativos acusados con violación al debido proceso, toda vez que habría omitido dar aplicación a lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto al termino para resolver recursos, en aplicación del principio de favorabilidad?*

Para resolver el anterior cuestionamiento se debe poner de presente que la sociedad actora adujo que los actos acusados habrían sido expedidos con violación al debido proceso y, por consiguiente, con infracciones de las normas en que debían fundarse, sin competencia y con falsa motivación.

Lo anterior, en consideración a que la Superintendencia Nacional de Salud presuntamente habría dado aplicación a lo previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo para resolver los recursos que interpuso en contra de la Resolución 169 del 29 de julio de 2009, pese, a que para la fecha en que estos fueron solventados debía darse aplicación a lo prescrito en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en virtud del principio de favorabilidad.

Explicó que tal normativa resultaba favorable, toda vez que fijó una consecuencia expresa al hecho de no resolver los recursos interpuestos en el término de un (1) año contado a partir de su interposición, esto, es la pérdida de competencia de la Administración para ello.

Así, adujo, que la autoridad demandada debió, al momento de resolver los recursos que interpuso en contra del acto sancionatorio, declararse sin competencia.

Por su parte, la Superintendencia, en su contestación, afirmó que no sería posible dar aplicación a lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en un procedimiento administrativo sancionatorio que se adelantó bajo el régimen legal del Decreto 01 de 1984, dado que el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fijó una regla de tránsito de la legislación para evitar el conflicto de leyes en el tiempo.

Adujo que dicho artículo previó que debía darse aplicación inmediata de la Ley 1437 de 2011 a los procedimientos y actuaciones administrativas que se iniciaran desde el 2 de julio de 2012, por manera que reservó la fuerza obligatoria de la ley anterior únicamente a las actuaciones surgidas con anterioridad a esa fecha.

Frente a los razonamientos planteados por las partes, el Juzgado considera esclarecedor poner de presente que la hipótesis sobre la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria, en lo relacionado con la pérdida de competencia para resolver los recursos interpuestos de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, fue tratada por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca³, en providencia del 25 de junio de 2015.

En esa oportunidad, la mencionada Corporación estudió si resultaba procedente aplicar lo previsto en el referido artículo 52, en aplicación del principio de favorabilidad, pues esta normativa resultaría claramente favorable al investigado frente a lo prescrito en el Decreto 663 de 1993 en cuanto a la caducidad de la facultad sancionatoria.

Al resolver el caso concreto, el Superior indicó que “[...] *el juzgamiento de legalidad de los actos administrativos debe hacerse a la luz de la normatividad jurídica aplicable y vigente al momento mismo de la expedición de los actos enjuiciados, pues, para efecto del control jurisdiccional de este tipo de actos el juez debe situarse en el preciso instante de emisión del acto administrativo que se trate, y de esta manera establecer cuál era el ordenamiento jurídico aplicable y vigente para ese momento*”.

De igual forma, señaló que, en el hipotético caso de ser posible la aplicación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 en el caso examinado, pese a la existencia de una normativa especial que regulaba el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, como lo era el aludido Decreto 663 de 1993, lo cierto es que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 308 de la misma ley, prescribe que esa disposición “[...] *solo se aplica a los procedimientos y*

³ *Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015). Magistrado ponente: Oscar Armando Dimaté Cárdenas. Rad. 25000-23-41-000-2014-00034-00.*

actuaciones administrativas iniciadas en vigencia de la misma, por lo que, como quiera que de los mismos hechos [...]”.

Por consiguiente, adujo, dado que en los hechos de la demanda se evidenciaba que la actuación administrativa tuvo origen con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la misma no era aplicable, pues el mismo artículo 308 en mención previó “[...] *que debía seguirse bajo los parámetros del régimen anterior, esto es, el Decreto 01 de 1984*”.

En este sentido, pese a que en el presente asunto no existe controversia sobre el ámbito de aplicación de la Ley 1437 de 2011 frente a una Ley especial, lo cierto es que, según la posición sentada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no resulta aplicable lo previsto en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, dado el propio legislador se encargó de regular el régimen de transición y vigencia de esa Ley, en el sentido de indicar que la misma se aplicaría únicamente a los procedimientos y actuaciones iniciadas en vigencia de la misma.

Así, puesto que la investigación administrativa en cuestión se inició en contra de la E.P.S. Sanitas S.A. el 13 de febrero de 2009⁴ y los recursos interpuestos por esa sociedad en contra del acto administrativo sancionatorio, se presentaron el 1 de octubre de ese mismo año⁵, es claro que dicho procedimiento y actuación se iniciaron en vigencia del Decreto 01 de 1984.

Por ende, la aplicación de la Ley 1437 de 2011 de 2011, y específicamente del artículo 52 de esa disposición normativa, no resulta procedente, a la luz de lo prescrito en su artículo 308 que prescribe que ese Código “[...] *solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, [...] con posterioridad a la entrada en vigencia*”; circunstancia que acaeció el 12 de julio de 2012.

Aunado a lo expuesto, aún en gracia de discusión, y de no haber existido la provisión contemplada en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, tampoco en ese escenario sería de recibo el planteamiento del actor según el cual procedía la aplicación del principio de favorabilidad.

En efecto, si bien la sociedad demandante hizo alusión a algunos pronunciamientos jurisprudenciales para sustentar la necesidad de aplicar el principio de favorabilidad en la investigación llevada en su contra, lo cierto es que las subreglas jurisprudenciales sentadas en dichas providencias no resultarían aplicables al caso concreto, dado que antes de que se dictara la resolución sancionatoria en cuestión no hubo un cambio normativo.

⁴ *Auto 035 del 13 de febrero de 2009, que puede apreciarse a folios 43 a 48 de los antecedentes administrativos.*

⁵ *Folios 284 al 322 de los antecedentes administrativos.*

En primer lugar, se observa que en la sentencia T – 233 de 1995, la Corte Constitucional adujo que en materia sancionatoria una ley permisiva o favorable debe aplicarse de manera preferente a una restrictiva o desfavorable, esto, cuando “[...] **en el curso del proceso se presenta un cambio de legislación**. En otros términos, no puede limitarse a la aplicación invariable de las normas según las reglas generales relativas al tiempo de su vigencia (irretroactividad de la ley), sino que se halla obligado a verificar si la norma posterior, no obstante haberse promulgado después de ocurridos los hechos, puede favorecer al reo o procesado [...]”. (Se destaca)

En segundo lugar, se evidencia que, en la providencia del Consejo de Estado, traída a colación en el concepto de violación, se dijo que “[...] **el principio de favorabilidad tiene aplicación como expresión del derecho al debido proceso, cuando se comenten contravenciones administrativas en vigencia de la normativa antigua y pueden ser sancionados conforme a normas posteriores cuando sean más favorables [...]**”⁶. (Se destaca)

A partir de lo anterior, el Despacho colige que en dichas sentencias se hace alusión a la aplicación del principio de favorabilidad en procedimientos administrativos sancionatorios que aún se encuentran en curso, es decir que el administrado o investigado todavía no ha sido objeto de sanción en el momento que presenta el cambio legislativo que le resulta favorable.

Por consiguiente, es claro que esa hipótesis no es la que se presenta en el presente asunto, en el que la sociedad demandante ya había sido sancionada, a través de la Resolución 169 del 29 de julio de 2009, cuando entró en vigencia la Ley 1437 de 2011, pues, lo que bastaba era únicamente la resolución del recurso de apelación interpuesto en contra de dicho acto sancionatorio.

Al respecto, vale la pena precisar que la actuación administrativa y el trámite relativo a los recursos procedentes, son “[...] **etapas autónomas, con procedimiento propios: tramitada la primera, culmina cuando la administración define la investigación y decida imponer (o no) sanción; mientras que la segunda, constituye un medio de defensa que se garantiza a través de la interposición de los recursos que procedan**”⁷.

Por esta razón, el fundamento jurisprudencial allegado por la demandante para sustentar sus argumentos, no es aplicable al caso en concreto, en el que pretende la aplicación del principio de favorabilidad en el trámite relativo a los recursos, pero no en lo relacionado con la aplicación de la facultad

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Rad. 25000-23-24-000-2002-00176-01 del 23 de enero de 2014.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020). Rad. 11001-03-15-000.2020.00808-00 (AC).

sancionatoria de la Administración, que es sobre lo que versan las sentencias mencionadas.

9.3. CONCLUSIONES

Corolario de lo expuesto, se deduce que la respuesta al problema jurídico planteado es la que sigue: la Superintendencia Nacional de Salud no profirió los actos administrativos acusados de nulidad con violación al debido proceso, pues, no se acreditó que debía darse aplicación al principio de favorabilidad, en la forma que lo planteó la parte demandante. En consecuencia, no puede predicarse la pretermisión del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y en razón a ello el cargo propuesto no sale avante.

En tales condiciones, al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña las Resoluciones 169 del 29 de julio de 2009, 37 del 25 de febrero de 2010 y 2030 del 20 de abril de 2020, el Juzgado negará las pretensiones de la demanda.

10. CONDENA EN COSTAS

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

Esta decisión se notifica en estrados.

- Parte demandante: Adujo no encontrarse de acuerdo con la decisión adoptada por el Juzgado. Y manifestó interponer el recurso de apelación en contra de la sentencia y reservarse el término de ley para presentarlo de forma escrita.

- Parte demandada: conforme con el fallo.

11. CONSTANCIAS

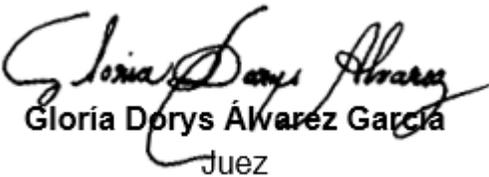
Cumplido el objeto de la presente diligencia, se deja constancia que la audiencia ha sido grabada en audio y video. Adicionalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 107 del Código General del Proceso, se advierte que a la misma asistieron, en su integridad, y a través de la plataforma *Microsoft Teams*, las siguientes personas:

- Parte demandante: Edgardo José Escamilla Soto.

- Parte demandada: Carlos Andrés Méndez Casallas.

Cabe precisar que el acta correspondiente constituye solo un resumen de lo actuado y requiere firmarse exclusivamente por la señora Juez, según lo normado por el artículo antes mencionado. La correspondiente grabación y el acta de esta audiencia serán compartidas a las direcciones de correo electrónico aportadas por las partes.

Siendo las 11:05 a.m. se termina la presente audiencia, dejando las constancias pertinentes.



Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:
Gloria Dorys Álvarez García
Juez
Juzgado Administrativo

002

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: **b61beb67ca498bc05389da4ddee0806a5df5dd70e6ae736efeefe96206a0e161**

Documento generado en 26/01/2023 05:24:56 PM

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