



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

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2019-00081-00
Demandante: Medimas E.P.S
Demandado: Superintendencia Nacional de Salud

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Encontrándose el proceso de la referencia al Despacho para convocar a audiencia inicial, de conformidad con lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el Juzgado, en ejercicio de su facultad oficiosa de legalidad, prevista en el artículo 207 del aludido Código, encuentra necesario sanear el trámite adelantado, con el fin de evitar una sentencia inhibitoria. Para ello, se tendrán en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

El 8 de marzo de 2019, la sociedad Medimas E.P.S. S.A.S., a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda con miras a la declaratoria de nulidad de las Resoluciones: 8166 del 4 de julio de 2018 y 9739 del 18 de septiembre de 2018, proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

El 7 de mayo de 2019, esta instancia resolvió rechazar la demanda, al considerar que la misma no se habría interpuesto dentro del término previsto en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011; es decir, porque se había configurado el fenómeno de la caducidad del medio de control¹.

El 13 de mayo de 2019, la parte actora presentó recurso de reposición en contra del anterior proveído².

El 25 de junio de 2019, el Juzgado se pronunció respecto del recurso en cuestión y encontró que el mismo resultaba improcedente; sin embargo,

¹ Folios 260 al 261 del cuaderno principal.

² Folios 265 y 266 *ibidem*.

en virtud de lo prescrito en el artículo 318 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, resolvió conceder, en efecto suspensivo, el de apelación³.

El 27 de julio de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, absolvió el recuso de apelación en mención en el sentido de revocar el auto proferido el 7 de mayo de 2019, para que, en su defecto, se decidiera sobre la admisión de la demanda⁴.

El 9 de diciembre de 2020, el Despacho dispuso admitir la demanda y ordenó las notificaciones de rigor⁵, por manera que, el 6 de agosto de 2021, la Superintendencia Nacional de Salud contestó la demanda⁶.

II. CONSIDERACIONES

Como se advirtió, procede el Despacho a efectuar el control de legalidad sobre el trámite del proceso de la referencia, con el fin de sanear las circunstancias que resulten pertinentes para, así, evitar una posible decisión de carácter inhibitorio.

Para el correspondiente análisis, se seguirá el siguiente derrotero: i) el contenido de los actos administrativos acusados de nulidad; ii) el alcance del control de legalidad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y iii) caso concreto.

1. De los actos administrativos demandados

En lo concerniente, resulta del caso poner de presente que los actos cuya legalidad se impugnan, corresponden con la Resolución 8166 del 4 de julio de 2018⁷ *“Por la cual se imparten unas órdenes de ejecución inmediata a MEDIMAS EPS y se crea una instancia de seguimiento a los indicadores de la operación de la EPS”*, y la Resolución 9739 del 18 de septiembre de 2018⁸ *“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por MEDIMAS EPS S.A.S. en contra de la Resolución 008166 de 04 de julio de 2018”*.

2. Del control de legalidad propio de la Jurisdicción

Al respecto, es esclarecedor referir que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida con el propósito de conocer las

³ Folio 278 del cuaderno principal.

⁴ Folios 14 al 16 del cuaderno de segunda instancia.

⁵ Folio 285 del cuaderno principal.

⁶ Folios 289 al 303 *ibídem*.

⁷ Folios 30 al 39 *ibídem*.

⁸ Folios 242 al 253 *ibídem*.

controversias y litigios donde se vean involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa (artículo 104 de la Ley 1437 de 2011⁹).

En este sentido, la Jurisdicción será la encargada de dirimir los conflictos que se susciten alrededor de las decisiones que tome la administración mediante la expedición, entre otros, de actos administrativos.

Adicionalmente, se debe señalar que el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, las personas que se crean lesionadas en un derecho amparado por una norma jurídica podrán pedir que se declare la nulidad del acto administrativo respectivo y que se le restablezca su derecho.

En cuanto al control de legalidad del que pueden ser sujetos los mencionados actos administrativos, el Consejo de Estado ha establecido lo siguiente:

*“De acuerdo con el artículo 43 del CPACA, los actos definitivos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, son **“los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”**. Así pues, un acto administrativo subjetivo o acto definitivo particular, es una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, **que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas**, mientras que los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. De acuerdo con lo anterior, **únicamente las decisiones de la Administración, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**, lo que, dicho de otra manera, significa que los **“actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables”**¹⁰. (Se destaca)*

⁹ “(...) ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en **actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones**, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa” (...) (Destaca el Despacho).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C., octubre trece (13) de dos mil dieciséis (2016). Rad. 68001-23-33-000-2013-01224-01 (22003).

De la jurisprudencia en cita, se colige que únicamente los actos administrativos definitivos que producen efectos jurídicos, esto es, que crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas, son pasibles de control de legalidad por parte de esta Jurisdicción.

3. Caso concreto

Al descender al fondo del asunto, se recuerda que Medimas E.P.S. S.A.S, en ejercicio del medio de control de que trata el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución 8166 del 4 de julio de 2018, así como de aquel acto administrativo a través del cual fue resuelto el recurso de reposición contra dicha decisión.

Ahora bien, es preciso indicar que, mediante la referida resolución, la Superintendencia Nacional de Salud resolvió impartir algunas órdenes de ejecución inmediata a Medimas E.P.S. S.A.S. y creó una instancia de seguimiento a los indicadores operativos de esa entidad, debido a que, en su criterio, estaría incumpliendo las condiciones de habilitación previstas en el Capítulo 3 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2017.

Lo anterior, con el ánimo de verificar cuáles serían las circunstancias en que opera dicha E.P.S. y, así, determinar la medida administrativa adecuada a imponer, para garantizar los derechos en salud de los usuarios.

En este sentido, resulta claro que lo decidido en el acto administrativo que se estima nulo solo ostenta un carácter previo o preparativo, dirigido a servir de base para que la Superintendencia Nacional de Salud decida sobre la habilitación de la E.P.S demandante, como consecuencia del comportamiento evidenciado por diferentes entes de control.

En efecto, de la parte considerativa de acto administrativo en cuestión se puede extraer lo siguiente:

“[...]

Que, bajo el anterior contexto, se observa que MEDIMAS EPS S.A.S. está incumpliendo las condiciones de habilitación establecidas en el Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2017, sustituido por el Decreto 682 de 2018, y Reglamentado en la Resolución 2515 de 2018.

Que, conforme al marco normativo anterior, de manera previa a la toma de las decisiones referentes a la habilitación, se hará revisión y seguimiento al cumplimiento de órdenes impartidas a MEDIMAS EPS en el presente acto administrativo, esto con el fin de evitar la materialización de

posibles riesgos sistémicos que se traducen en efectos sobre el aseguramiento, la prestación, el mercado laboral y, finalmente, el derecho a la salud de los usuarios.

Que, para la toma de decisiones de carácter administrativo como la antes indicada, se requiere un análisis detallado de todas las circunstancias en que opera una EPS, más aún si se tiene en cuenta que las medidas que se adopten frente a una Entidad Prestadora Salud pueden repercutir de manera directa sobre otras EPS que participen en el mercado.

Que adicionalmente **debe observarse de manera previa a la toma de decisiones**, los distintos escenarios con las posibles consecuencias que tendrían en el sector salud de adoptar medidas de control externas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, pues como se encuentra estructurado actualmente el Sector Salud, eventualmente se podría llegar a configurar un escenario en el que las EPS no cuenten con la capacidad suficiente para ampliar la red y garantizar un adecuado servicio de salud, materializándose así el latente riesgo sistémico, no solo frente a los usuarios de la EPS objeto de la medida administrativa sino frente a los restantes actores del Sistema.

Que de un primer análisis es posible concluir que una medida extrema de control sobre una EPS puede generar un impacto significativo sobre el aseguramiento y la prestación que a su vez se puede traducir en un riesgo sistémico, razón por la cual se reitera la necesidad de analizar variables tales como la concentración en el aseguramiento, en la oferta y no menos importante sobre la cartera de las entidades prestadoras de servicios, **de manera previa a la toma de una decisión sobre las medidas a imponer o adoptar frente a la situación administrativa, financiera y contable de cualquiera de las EPS que hacen presencia en el sector salud.**

Que conforme el anterior contexto fáctico y normativo, en el marco del seguimiento al cumplimiento de las condiciones técnicas, administrativas y financieras de MEDIMAS EPS y del plan de reorganización institucional aprobado por la Superintendencia Nacional de Salud, y **con el fin de atender y acoger las observaciones formuladas por los entes de control sobre las posibles actuaciones administrativas a adoptar para garantizar los derechos en salud de los usuarios**, se encuentra pertinente crear una instancia transitoria de seguimiento por el término de seis (6) meses a los indicadores de la operación de la EPS a efectos de tomar unas decisiones concretas frente a la misma, con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, áreas competentes para decidir en la Superintendencia, representantes de las veedurías en salud y de las entidades territoriales en salud donde MEDIMAS EPS tenga presencia". (Destaca el Despacho)

Adicionalmente, se advierte que la Resolución 8166 del 4 de julio de 2018, se profirió dentro del marco del plan de reorganización institucional

aprobado por la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución 2426 del 2017, para la creación de la E.P.S demandante.

Dentro de ese plan, fueron expedidas varias medidas de vigilancia especial sobre la empresa promotora de salud actora, a través de las Resoluciones: 5163 del 2017, 4770 de 2018 y 5089 de 2018, a partir de las cuales se evidenciaron presuntas irregularidades administrativas, financieras y de prestación en el servicio de salud.

De modo que éstas fueron las que motivaron la expedición del acto administrativo demandado en el presente asunto y dieron origen a que ordenaran algunas medidas orientadas a que se diera cabal ejecución del mencionado plan de reorganización.

En consideración a lo expuesto, se colige que la Resolución 8166 del 4 de julio de 2018 no tiene la naturaleza de un acto administrativo definitivo, como quiera que, no modificó, creó o extinguió alguna situación jurídica particular de la E.P.S. demandante. Por el contrario, se advierte que, en dicha resolución la Administración:

- a) Se limitó a ordenar la ejecución de algunas medidas que consideró adecuadas para dar cumplimiento al Plan de Reorganización Institucional aprobado por la Superintendencia mediante Resolución 2426 del 2017.
- b) Únicamente, adoptó un plan de seguimiento dirigido a analizar las circunstancias operativas de la E.P.S. demandante, con el fin de determinar las posibles decisiones administrativas que, a futuro, tuvieran que adoptarse sobre la habilitación de la misma.

En otras palabras, el acto bajo análisis tiene por finalidad requerir y verificar el cumplimiento de obligaciones en la prestación del servicio de salud que ejecuta Medimas E.P.S. S.A.S., consecuencia de la habilitación que le confirió la Superintendencia Nacional de Salud para ello.

Conforme lo expuesto, teniendo en cuenta lo colegido en anterioridad y como quiera que el Juez, como director del proceso, se encuentra llamado a realizar un control de legalidad para corregir o sanear las irregularidades acaecidas dentro del proceso, tal y como lo prevé en el artículo 207 de la

Ley 1437 de 2011¹¹, el Juzgado proveerá lo pertinente respecto del trámite dado a la demanda de la referencia.

Con este fin, resulta preciso indicar que, como lo ha sostenido la doctrina¹² y la jurisprudencia¹³, las decisiones ilegales no atan al juez ni cobran ejecutoria; razón por la cual, en cualquier momento del proceso, el juzgador puede y debe adoptar las decisiones que corresponda de conformidad con los poderes que el ordenamiento jurídico le otorga.

Sobre esa determinación, resulta esclarecedor traer a colación que, **el Consejo de Estado**¹⁴, al conocer sobre el recurso de apelación formulado en contra de un auto proferido en audiencia inicial, en el que se declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y, en consecuencia la terminación del proceso, **solventó modificar dicha decisión, en el sentido de indicar que no debió declararse probada la referida excepción, sino, como medida de saneamiento procesal, dejar sin efecto el auto que admitió la demanda y proveer su rechazo.**

En esa oportunidad, la aludida Corporación sostuvo que, ante la existencia de la causa de rechazo de la demanda, como es el caso de la imposibilidad de control judicial, la ley permite el saneamiento del proceso, por medio de mecanismos diferentes a la proposición de excepciones, como dejar sin efectos el auto admisorio y rechazar la demanda en la etapa de saneamiento procesal pertinente.

Así, el Despacho, en ejercicio de sus poderes de saneamiento, con el fin de evitar una posible sentencia inhibitoria en el asunto de marras, dispondrá dejar sin efecto el acto que admitió la demanda, así como todo lo actuado con posterioridad a esa decisión, y, en su lugar, rechazarla de plano, al no ser susceptible de control judicial los actos administrativos acusados.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado **dispone:**

¹¹ Artículo 207. Control de legalidad. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrearán nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.

¹² CHIOVENDA, Giuseppe. Principios de Derecho Procesal Civil. Traducción Española de la Tercera Edición Italiana. Editorial Reus. Madrid. 1925.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-1274 de 6 de diciembre de 2005. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A". Consejero ponente: William Hernández Gómez. Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016). Rad. 47-001-23-33-000-2013-00171-01. Auto Interlocutorio: O-0121-2016.

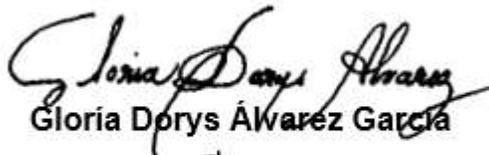
PRIMERO: Dejar sin efecto todo lo actuado desde el auto proferido el 7 de mayo de 2019, mediante el cual se admitió la demanda de la referencia, inclusive.

SEGUNDO: Rechazar la demanda de la referencia, por las razones anotadas.

TERCERO: Devuélvase la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez
Firmado Por:

Gloria Dorys Alvarez Garcia
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:

6573d8a6b364c8fa666400c94ffaf4163852e63274d5a5e3c4096a1bb934
b4c0

Documento generado en 23/11/2021 01:45:04 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>