



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

Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2019-00141-00  
Demandante: Nueva E.P.S. S.A.  
Demandado: Superintendencia Nacional de Salud  
Tema: Pérdida de competencia para resolver recursos en sede administrativa – artículo 52 de la Ley 1437 de 2011

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad Nueva E.P.S. S.A en contra de la Superintendencia Nacional de Salud.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“2.1. Que se declare la NULIDAD de las Resoluciones PARL 002587 del 01 de noviembre de 2017, PARL 001293 del 18 de septiembre de 2018 y 010890 del 22 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.AC.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. 010890 del 22 de noviembre de 2018, por la cual se resuelve el recurso de apelación, conforme a la protocolización realizada mediante la Escritura Pública No. 6772 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 cuarenta y cinco (45) SMLMV equivalentes a TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/TE (\$33.197.265), 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.”.*

## **2. Cargos**

La parte demandante sustentó sus pretensiones bajo el único argumento que la Superintendencia Nacional de Salud habría expedido los actos administrativos acusados sin competencia, de conformidad con lo prescrito en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, debido a que, presuntamente, la autoridad demandada habría omitido resolver y notificar, dentro del término de un (1) año, los recursos que interpuso debidamente en contra del acto que resolvió la investigación administrativa sancionatoria que se adelantó en su contra.

Finalmente, adujo, que dado que los recursos no fueron resueltos en el término legalmente establecido, deben entenderse fallados a favor del recurrente. Así, agregó, que la actora habría protocolizado, mediante escritura pública, el silencio administrativo positivo, solicitando el reconocimiento de los efectos jurídicos a la demandada, sin que estos hayan sido reconocidos.

## **3. Contestación de la demanda**

La Superintendencia Nacional de Salud contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones invocadas por la parte actora. Esto, al considerar que en el procedimiento administrativo que dio origen a las resoluciones acusadas, no se habría incurrido en ninguna causal de ilegalidad.

Señaló que la demanda carecería de todo sustento fáctico, jurídico y probatorio. Entonces, propuso como excepción de mérito la que denominó: *“Excepción de legalidad – los actos administrativos no incurrir en ninguna de las causales de nulidad señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011”.*

Arguyó que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 únicamente previó que los recursos procedentes en sede administrativos debían ser decididos, en el término de un (1) año, contados a partir de su interposición, pero, dijo, no impuso como obligatorio que, en ese mismo lapso, fueran notificados los actos administrativos a través de los cuales se resolvieran.

Aseguró haber cumplido con su obligación de decidir los recursos que incoó la sociedad demandante dentro del término de un (1) años, contado a partir de su radiación, esto es, antes del 20 de diciembre de 2018. Por ende, afirmó, no perdió competencia para ello.

#### **4. Actividad procesal**

El 18 de junio de 2019, el Juzgado admitió la demanda y, en consecuencia, ordenó las notificaciones de rigor.

El 21 de octubre de 2019, la Superintendencia Nacional de Salud contestó la demanda.

El 27 de abril de 2021, el Despacho anunció que el asunto de la referencia cumplía con los requisitos necesarios para proferir sentencia anticipada, por manera que procedió a fijar el litigio. Esto, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

El 19 de julio de 2021, fueron incorporados como pruebas los documentos que fueron allegaron con la demanda y su correspondiente contestación.

El 14 de septiembre de 2021, se corrió traslado, por el término común de diez (10) días, para que las partes presentaran sus respectivos alegatos de conclusión.

#### **5. Alegatos de conclusión**

La Superintendencia Nacional de Salud presentó sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que y reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda.

La actora no presentó alegatos de conclusión.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la sociedad Nueva E.P.S. S.A en contra de la Superintendencia Nacional de Salud.

Con esta finalidad, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) problema jurídico; ii) caso concreto; iii) conclusiones; y iv) condena en costas.

### **2.1. Problemas Jurídicos**

El problema jurídico planteado en la fijación del litigio efectuada en el auto del 27 de abril de 2021, es el siguiente:

*¿Profirió, la Superintendencia Nacional de Salud, los actos administrativos demandados sin competencia, toda vez que, presuntamente, se habría configurado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto, habría notificado los actos que resolvieron los recursos interpuestos contra la Resolución sancionatoria en un término superior a un año?*

## 2.1. Caso concreto

Con el fin de solventar el cuestionamiento de orden jurídico referido en precedencia, el Juzgado estima conveniente recordar que la sociedad demandante arguyó que la Superintendencia Nacional de Salud habría expedido los actos administrativos acusados sin competencia, debido a que habría omitido notificar las resoluciones que absolvieron los recursos interpuestos en sede administrativa, dentro del término de un (1) año, previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario acudir a lo esgrimido por la Corte Constitucional en sentencia C- 875 de 2011, respecto de la exequibilidad del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en donde dicha corporación hizo énfasis en que las autoridades administrativas debían resolver en tiempo los recursos interpuestos por el infractor y, a su vez, señaló que la hipótesis del silencio administrativo positivo no era contraria al derecho al debido proceso de la administración ni al orden social justo, pues, al Estado le corresponde definir la situación jurídica de sus administrados y determinar las consecuencias ante la ausencia de respuesta de una solicitud administrativa específica.

En este punto, es preciso indicar que si bien, anteriormente se había sostenido que bastaba con que los recursos fueran decididos en el término de un (1) año, sin que fuera necesaria su notificación dentro de ese lapso, en esta oportunidad, al igual a como lo ha venido realizando con antelación en varios de sus pronunciamientos, el Juzgado prohija la tesis que en torno a tal interrogante jurídico ha definido la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En efecto, la referida Corporación<sup>1</sup> ha sostenido, sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, que:

*“(…) la obligación de decidir los recursos en el término de un año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota en la expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal resolución haya sido puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 de la misma normatividad, sólo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos, se les imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelven una situación jurídica particular<sup>2</sup> (…).”*

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón. Nulidad y restablecimiento del derecho. 26-06-2016. Demandante: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P. Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio. Radicado: 11-001-3334-004-2015-00087-00.

<sup>2</sup> Al respecto, debe traerse a colación que en el XVI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que tuvo ocasión los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2010 en la ciudad de Cartagena, específicamente en la mesa de trabajo liderada por el Consejero de Estado Álvaro Namen Vargas, el entonces Magistrado y hoy Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio planteó la postura de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionada con la necesidad de abordar en el proyecto del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo la temática de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en la resolución de los recursos contra los actos administrativos sancionadores y resolver la tricotomía interpretativa que se había planteado con las tres tesis del Consejo de Estado; oportunidad en la que al referirse al contenido y alcance de la palabra “decidir” se asimiló la misma al término de ejecutoria del acto administrativo, toda vez que antes de su notificación y ejecutoria no puede entenderse que la administración ha adoptado la decisión, como en efecto se incorporó al proyecto que fue llevado al Congreso de la República y aprobado en la Ley 1437 de 2011.

En el mismo sentido, mediante sentencias proferidas dentro de los procesos 2015-0190, 2015-0253, 2015-0245, entre otros, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, reiteró, que las autoridades administrativas tienen la obligación de decidir los recursos y notificarlos dentro del término de un (1) año contado a partir de su interposición.

Al descender al fondo del asunto, en atención a los argumentos antes citados, el Despacho procede a verificar si la Superintendencia demandada habría perdido competencia para sancionar a la demandante y si se habría configurado el silencio administrativo positivo, en la forma que se aseveró en el escrito introductorio.

Para el efecto, se debe señalar que, a partir de los antecedentes administrativos allegados al expediente, se deducen probados los siguientes hechos:

- El 1 de noviembre de 2017, la Superintendencia expidió la Resolución PARL No. 2587 de 2017, a través de la cual resolvió imponer una sanción de multa a la demandante.
- El **28 de noviembre de 2017**, Nueva E.P.S. S.A interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación en contra del anterior acto administrativo sancionatorio.
- El 18 de septiembre de 2018, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos expidió la Resolución PARL 1293 mediante la cual desató la reposición propuesta, en el sentido de modificar el acto sancionatorio, disminuyendo el monto de la multa inicialmente impuesta.
- El 22 de noviembre de 2018, el Superintendente Nacional de Salud emitió la Resolución 10809, por medio de la cual solventó el recurso de apelación en cuestión que confirmó la Resolución PARL No. 2587 de 2017, en los términos en que fue modificada por la Resolución PARL 1293 de 2018.
- **El 3 de diciembre de 2018**, fue notificada la sociedad demandante del anterior acto administrativo.

Así las cosas, como quiera que la parte actora presentó, el 28 de noviembre de 2017, los correspondientes recursos de reposición y, en subsidio, apelación, en contra de la resolución sancionatoria, se infiere que la Superintendencia demandada tenía hasta el 28 de noviembre de 2018, para expedir y notificar los actos administrativos a través de los cuales los decidiera.

Sin embargo, la Resolución 10809 del 22 de noviembre de 2018, a través de la cual fue resuelto el de apelación, se notificó hasta el 3 de diciembre de 2018; es decir, excedido el término de un (1) año de que trata el artículo 52

de la Ley 1437 de 2011, conforme a la hermenéutica sentada por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **9.2.3. Conclusiones**

Colofón de lo expuesto, debe colegirse que la Superintendencia Nacional de Salud no se sujetó al mandato previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no expidió y notificó la resolución por la que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución PARL No. 2587 de 2017, dentro del término de un (1) año, lo que conllevó a que perdiera la competencia para decidirlo y a que este se entendiera fallado en favor del recurrente, razones por las que se concluye que la demandante, sacó avante el cargo bajo estudio.

Por consiguiente, se declarará la nulidad de la Resolución 010890 del 22 de noviembre de 2018, por la cual se resolvió el recurso de apelación, cuyos efectos de nulidad se extienden a las Resoluciones PARL 002587 del 1 de noviembre de 2017 y PARL 001293 del 18 de septiembre de 2018, a través de las cuales se impuso una sanción de multa y fue resuelto el correspondiente recurso de reposición, respectivamente.

### **9.2.3. Del restablecimiento.**

Comoquiera que se logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba los actos administrativos acusados y teniendo en cuenta que la finalidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho corresponde a la protección del derecho subjetivo del administrado, que se ha vulnerado por un acto de la administración, el Despacho, procede a pronunciarse sobre el restablecimiento que la parte actora solicitó en los siguientes términos:

*“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. 010890 del 22 de noviembre de 2018, por la cual se resuelve el recurso de apelación, conforme a la protocolización realizada mediante la Escritura Pública No. 6772 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 cuarenta y cinco (45) SMLMV equivalentes a TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/TE (\$33.197.265), 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”.*

Así, se ordenará, a la demandada que se abstenga de cobrar a la entidad actora la multa impuesta en los actos administrativos cuya nulidad se declaró y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

Ahora, en lo atinente a la solicitud de declaración del silencio administrativo positivo, debe precisarse que, el Consejo de Estado, ha establecido que, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho “no es el mecanismo idóneo para promover la declaratoria del silencio administrativo positivo”<sup>3</sup>, y que es consustancial a este “su carácter de ipso juris o de pleno derecho, lo cual en principio excluye toda necesidad de declaración”<sup>4</sup>, sin embargo, ha aceptado que se demande el acto que niega la solicitud de reconocimiento de la configuración del silencio administrativo positivo<sup>5</sup>, situación que no concierne al caso en cuestión.

#### 4. 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 superintendencia demandada, en la medida que, si bien se declaró la nulidad de los actos acusados, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la parte demandante.

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.- Declarar** la nulidad de las Resoluciones PARL 002587 del 1º de noviembre de 2017, PARL 001293 del 18 de septiembre de 2018 y 010890 del 22 de noviembre de 2018, proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Rad No. 85001-23-31-000-2007-00120-01(17578) M.P Hugo Bastidas Bárcenas

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Rad No. 08001-23-31-000-1999-02261-01 M.P Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

<sup>5</sup> Ibidem

**SEGUNDO.- Ordenar**, a la Superintendencia Nacional de Salud, se abstenga de cobrar la multa impuesta y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

**TERCERO.- Abstenerse** de condenar en costas a la Superintendencia Nacional de Salud.

**CUARTO.- Negar** las demás pretensiones de la demanda,

**QUINTO.- Ejecutoriada** la presente providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE<sup>6</sup> Y CÚMPLASE**

  
Gloria Dorys Álvarez García  
Firmado Por:  
Juez

**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:

**ac50299301da6aec43eb72f7754229bf6850d93850c03d2e6615**  
**840b491ab499**

Documento generado en 10/12/2021 04:57:48 PM

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

<sup>6</sup> [snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co](mailto:snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co) [pgomezdiaz@supersalud.gov.co](mailto:pgomezdiaz@supersalud.gov.co)  
[wilson.sanchez@nuevaeps.com.co](mailto:wilson.sanchez@nuevaeps.com.co) [secretaria.general@nuevaeps.com.co](mailto:secretaria.general@nuevaeps.com.co)