

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**Magistrado Ponente**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a decidir la demanda presentada por el CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA, a través de apoderado, en ejercicio de la acción de grupo contra la Nación – Ministerio de Salud y la Nación - Superintendencia Nacional de Salud – SUPERSALUD.

**SENTIDO DE LA DECISIÓN:**

Es del caso negar por improcedente, las pretensiones de la demanda por las consideraciones que a continuación se exponen.

**1. ANTECEDENTES.**

**1.1. DEMANDA**

**1.1.1. Conformación del Grupo:**

El 21 de febrero de 2018 se dispuso la admisión de la demanda formulada por parte de CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA y otros en contra de la Nación –

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ministerio de Salud, el Nación - Superintendencia Nacional de Salud– SUPERSALUD, y la Nación con ocasión de los perjuicios causados en el proceso de liquidación de la sociedad HUMANA VIVIR S.A., entidad promotora de salud del régimen contributivo y entidad promotora de salud del régimen subsidiado, lo cual al parecer generó un daño al grupo de acreedores “instituciones prestadoras de servicios de salud”, por el no pago de sus acreencias.

En cuanto al número de personas que se consideran afectadas, se tiene que la demanda fue interpuesta por más de 20 personas.

La ley 472 de 1998 en relación con la conformación del grupo, dispone:

Artículo 46º.- Procedencia de las Acciones de Grupo. Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas **por un número plural o un conjunto de personas** que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. **Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.** Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-569 de 2004 y el texto en cursiva declarado EXEQUIBLE  
La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.  
El grupo estará integrado **al menos por veinte (20) personas.** Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-116 de 2008, en el entendido de que la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre establezca en la demanda los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado.

En el trámite procesal se ha reconocido como integrantes del grupo a las personas que se relacionan como víctimas, y que son los acreedores de la empresa HUMANA VIVIR SA EPSS EPS, cuyos créditos fueron calificados como de quinta clase en la Resolución 10 de 2015 emanada del Liquidador de dicha entidad, y que conforme al demandante, no fueron pagados, existiendo la obligación de hacerlo por parte de las autoridades demandadas (folios 147 a 161 del expediente)

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Reclama el demandante que en el caso en concreto se dan las causales de procedencia de esta acción de grupo impetrada de cara a los presupuestos contenidos en el artículo 3 y 46 en concordancia con el artículo 47 de la precitada ley 472 de 1998 porque (i) conforme a los poderes adjuntos los demandantes son acreedores de la empresa FAMISANAR.

El hecho se imputa a título de falla en el servicio de las labores de inspección, vigilancia y control de las autoridades demandadas.

La acción vulnerante del daño se prolongó en el tiempo en los términos de la sentencia T-191-12 y T-722-14, por lo que la demanda es oportuna.

### **1.1.2. Pretensiones:**

Los demandantes formularon las siguientes pretensiones:

1. Que se declare la responsabilidad de la Superintendente Nacional de salud y del ministerio de salud y protección social, al incurrir en una falla del servicio, al presentar demora injustificada en la intervención administrativa que se inició con la expedición de la Resolución 806 del 14 de Mayo de 2013 del Superintendente Nacional de salud por la cual se intervino, con fines de liquidación, a la sociedad 'Humana Vivir s.a. EPS, y concluyó con la Resolución 018 del 31 de Mayo de 2016 del funcionario liquidador designado por la mencionada Superintendente Nacional de salud, por la cual se declaró terminada la existencia legal de la sociedad intervenida.
2. Que se declare que por la falla del servicio en la inspección; control y vigilancia, la intervención para proceso liquidatario, se dio demasiado tarde, el cual con la prudencia y diligencia debida; habría de haberse declarado el 31 de diciembre de 2012 (según puede deducirse de la intervención del día 14 de Mayo de 2013 hecha por la misma Superintendencia, o en la fecha que indica la Resolución de desequilibrio financiero, situación esta que causo perjuicios a los miembros del grupo, esto es a los acreedores de la sociedad Humana Vivir s.a. EPS, perjuicios que deben ser indemnizados.
3. Que como consecuencia se condene a la Superintendente Nacional de salud y al ministerio de salud y protección social, en forma solidaria a pagar a los miembros del grupo (acreedores de la sociedad Humana Vivir s.a. EPS,), el valor de los perjuicios causados con ocasión de la

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**intervención administrativa que se inició con la expedición de la Resolución 806 del 14 de Mayo de 2013 del Superintendente Nacional de salud y culminó con la Resolución 018 del 31 de Mayo de 2016 del funcionario liquidador designado por el mencionado Superintendente Nacional de salud, perjuicios que se estiman en la cantidad de \$122.466.276.320.**

4. Que se condene a la Superintendente Nacional de salud y del ministerio de salud y protección social, en forma solidaria a pagar a los miembros del grupo (acreedores de la sociedad Humana Vivir s.a. EPS.), el ajuste por inflación de las condenas anteriores, calculado según el índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Nacional de Estadística 'DANE' desde el 1 de enero de 2016 hasta el día en que efectivamente se paguen dichas condena.

5. Que se condene a la Superintendente Nacional de salud y del ministerio de salud y protección social, en forma solidaria a pagar a los miembros del grupo (acreedores de la sociedad Humana Vivir s.a.); el lucro cesante sobre el calor de las condenas y ajustes a que se refiere las pretensiones anteriores, lo anterior por cuanto, se dejó de reportar ganancia o provecho a consecuencia de no haberse cumplido con la obligación, así como los intereses moratorias a que haya lugar de conformidad con el artículo 884 y concordantes del código de comercio

6. Que para el evento de retardo en el pago de las sumas que resulten a cargo de las demandadas por las condenas que el Honorable Tribunal imponga, se determine que ellas reconocerán intereses moratorias desde la fecha en que ha debido hacerse el pago y hasta el día en que las sumas debidas sean efectivamente canceladas, sin perjuicio del ajuste monetario a que haya lugar.

7. Que se condene a la Superintendente Nacional de salud y del ministerio de salud y protección social, a pagar las costas, gastos y agencias en derecho que se causen en este proceso.

8. Que si fuere del caso, se ordene a la Superintendente Nacional de salud y del ministerio de salud y protección social, que, dentro del término de ejecutoria de la sentencia, entreguen al Fondo para la Defensa de los Derechos Humanos e Intereses Colectivos, administrado por la Defensoría del Pueblo, el monto de la indemnización que se decrete.

9. Que se disponga que el Defensor del Pueblo, en su calidad de administrador del Fondo para la defensa de los Derechos Humanos e Intereses Colectivos, pague a los miembros del grupo (acreedores de la sociedad Humana Vivir s.a. EPS.), las correspondientes indemnizaciones.

### **1.1.3. Hechos:**

Del escrito de la demanda se toman los hechos en los que la parte actora fundamenta sus pretensiones, así:

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1°. HUMANA VIVIR EPS y EPSS terminó sus actividades mediante Resolución 18 de 31 de mayo de 2016, fecha para la cual se consolidó el daño ocasionado a los demandantes.

2°. La terminación de actividades surge por la intervención forzosa administrativa para liquidación ordenada mediante Resolución 806 del 14 de Mayo de 2013 por parte de la Superintendencia Nacional tomando posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios.

3°. Mediante Resolución 805 del 4 de Mayo de 2013 se resuelve revocar el certificado de habilitación de la operación y administración del régimen contributivo y subsidiado, basada en investigación administrativa contra Humana Vivir EPS y EPSS. Se expone como motivación, lo manifestado por la superintendencia delegada para la generación y gestión de los recursos económicos del sector salud en oficio No 2012-012059 del 17 de agosto de 2012 que la situación financiera es un riesgo inminente no solo para el aseguramiento en salud y la garantía en la prestación de servicios de salud sino en su estabilidad financiera y en el del sistema general de seguridad social en salud.

4°. Los días 13 de enero de 2014 y 27 de enero de 2014 se publicaron los avisos emplazatorios, en donde se indicó a todas las personas que se considerarán con derecho a formular reclamaciones, para que fueran presentadas entre el 17 de Febrero y 17 de Marzo del 2014. Emplazamientos que se realizaron en el diario el espectador; en radio y tv. Y publicado en la página web de la entidad los mismos días de la publicación.

5°. Mediante Resolución 003 de 2014 se estableció el término para el análisis de las reclamaciones por parte del liquidador, para que determinara las sumas y bienes

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la sociedad Humana Vivir S.a. EPS en liquidación.

6°. Mediante Resolución 010 del 16 de Diciembre de 2015 se resuelven los recursos interpuestos contra las resoluciones 007 del 12 de abril de 2015 y 008 del 24 de Abril de 2015 mediante las cuales se determinó el pasivo y los créditos a cargo de la masa de liquidación y los excluidos de la misma.

7°. Resolución 015 del 11 de Abril de 2016. Por medio de la cual se declara el desequilibrio financiero de la sociedad Humana Vivir S.A. en la cual se manifiesta la sociedad intervenida para liquidación, no cumplió desde el 31 de Diciembre de 2012 con lo que le imponía lo establecido por la superintendencia Nacional de Salud, pues, no mando la información financiera respectiva, situación que no permitía contar con los indicadores necesarios para validar la permanencia que garantizara la prestación del servicio de salud; así como el pago de obligaciones correspondientes a dicha prestación.

8°. En consecuencia, el daño, es decir, el no pago de acreencias, fue consecuencia de la omisión de la Superintendencia Nacional de salud y Ministerio de Salud y Seguridad Social, por cuanto no tomaron las medidas de inspección; control y vigilancia que les correspondía para el cumplimiento de las obligaciones de los promotores de salud como es el presente caso, lo anterior es la causa relacionada con la falla del servicio, como se probará debidamente en el proceso. De igual forma en la liquidación, no siguieron la directriz legal, que manifiesta que los dineros de la seguridad social, no pertenecen al patrimonio de las promotoras de salud y por lo tanto no debieron permitir que estos entraran en la liquidación de la entidad.

9°. Con el no pago de las acreencias, las instituciones prestadoras de servicios de salud integrantes del grupo afectado, se han visto perjudicados considerablemente,

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

pues se han lesionado sus intereses con la falla de la administración que compromete su responsabilidad. Por tanto, procede indemnización o reparación de los perjuicios materiales [daño emergente y lucro cesante], unos y otros actuales y futuros, que resultaron de la pérdida de su acreencia.

10°. Los daños que sufrieron son consecuencia de la culposa y negligente demora en la declaración de liquidación de una sociedad que tenía problemas financieros y administrativos desde el año 2009.

11°. La demandante, obrando en nombre propio, me ha conferido poder especial para el ejercicio de la presente acción. Además actúa como representante del grupo de acreedores.

## **1.2 Trámite de Admisión, notificación y contestación de la demanda**

Admitida la demanda<sup>1</sup> se procedió a notificarla a las autoridades demandadas: Nación – Ministerio de Salud – SUPERSALUD.

Las autoridades demandadas se pronunciaron en los siguientes términos:

### **1°. La Nación - Ministerio de Salud y Protección Social**

Se opuso a las pretensiones de la demanda:

Formuló como excepciones de mérito las siguientes: Falta de legitimación en la causa por pasiva

---

<sup>1</sup> Folios 557 del expediente

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En su defensa desarrolla el marco normativo funcional del Ministerio de Salud y las funciones de la Supersalud, citando para el efecto el artículo 1 del Decreto 4107 del 2011, artículo 230 de la ley 100 de 1993, 116 del Decreto 633 de 1993, Decreto 1018 de 2007 y artículo 9.1.1.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010. La aplicación de las disposiciones indica que el Ministerio no está llamado a responder por la demanda.

De otro lado, invoca el artículo 1, 6º, 7º. del Decreto 2462 del 2013, el artículo 39 del Decreto 1122 de 2007.

El ejercicio de la tutela administrativa se encuentra regulado por el artículo 61.h) 103, 104 y 105 de la ley 489 de 1998 indican que el Ministerio no tiene responsabilidad alguna.

Así mismo señala que la actividad de intervención se encuentra regulada por el artículo 124 de la ley 1438 del 2011.

## **2º. De la SUPERSALUD**

Se opone a las pretensiones de la demanda.

Sus decisiones se fundamentaron en el artículo 6º del Decreto 1018 del 2007, aclarando que el proceso de intervención no puede ser la causa del daño alegado. La Supersalud no tiene la facultad de asumir obligaciones propias de la empresa intervenida y tampoco es responsable de los daños que se pudiesen ocasionar en el trámite de la liquidación, provocados por el liquidador.

Por lo tanto no existe nexo causal que vincule a los demandantes con la Supersalud. El daño no se produce por la acción o la omisión de la Supersalud.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El ejercicio de las funciones de Supersalud en ejercicio de la inspección, vigilancia y control forman parte de la función de policía administrativa entendida en la forma como se ha definido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-117-06.

En su defensa relaciona el proceso administrativo de intervención de la Humana Vivir que culminó con la publicación del aviso de terminación del proceso de liquidación realizado por el liquidador el día 23 de junio de 2016, en cuyo trámite dicha autoridad no ha incurrido en omisión alguna, siendo deber del accionante haber identificado el deber legal omitido, relacionado 45 actuaciones administrativas adelantadas en contra de Humana Vivir, desde el 4 de mayo de 2009 hasta el 9 de marzo del 2013.

Tampoco Supersalud responde por los actos del liquidador, el cual se nombra en los términos de las Resoluciones 2947 del 2003, 237 del 2010 y 2659 de 2011.

Señalan igualmente que la responsabilidad derivada de la omisión de las actividades de inspección, vigilancia y control forman parte del régimen de falla de servicio, que impone demostrar la culpa de la entidad en la producción del daño, citando sentencias del Consejo de Estado proferida en el Proceso No. 25000232600019950093601 y de esta Corporación 11001334306320160048401 en segunda instancia, cuando se afirmó que la declaración de créditos insolutos declarados por el liquidador, no constituye hecho que pudiese ser imputado a la Supersalud.

Igualmente ha puesto en conocimiento de la Corporación la actuación administrativa adelantada con ocasión al proceso de intervención relacionando 6 PQRD, 6 traslados a entes de control, 4 traslados de proceso administrativos, 12 requerimientos y 8 Conceptos Técnicos.

#### **4º. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Vinculada al proceso, guardó silencio

## **5°. La Defensoría del Pueblo**

Vinculada al proceso, guardó silencio

### **1.4. Traslado y respuesta a las excepciones de fondo**

El actor popular, dentro la oportunidad legal, se pronunció sobre las excepciones formuladas por la parte demandada.

### **1.5. Excepciones previas y audiencia de conciliación**

Mediante Auto de 13 de abril de 2018<sup>2</sup>, se negó la excepción previa de inepta demanda por inexistencia del grupo y se fijó fecha para audiencia de conciliación, en tanto que las partes no formularon excepciones previas.

El 28 de agosto de 2018<sup>3</sup> se celebró audiencia de conciliación, declarándose fallida dicha etapa, por lo que se dispuso continuar con el trámite del proceso.

### **1.6. Medios de prueba decretados**

Mediante Auto proferida en audiencia concentrada de 28 de agosto de 2018<sup>4</sup>, se abrió la etapa probatoria reconociéndose como pruebas las aportadas por las partes, así como se decretaron medios de prueba,

### **1.7. Alegatos de Conclusión.**

---

<sup>2</sup> Folios 630 del expediente

<sup>3</sup> Folios 644 del expediente

<sup>4</sup> Folios 649 del expediente

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En Audiencia Concentrada, luego de haberse evacuado las pruebas, mediante auto del 28 de agosto del 2018 se corrió traslado para alegar de conclusión:

### **1.7.1 Del grupo actor**

La parte actora precisa que existe un daño que debe ser pagado por parte de las autoridades demandadas, pues en el proceso se reconoce que los problemas financieros de Humana Vivir comenzaron en el año 2009, por razones de desequilibrio financiero. Este desequilibrio nunca fue superado como se reconoció en el año 2016, siendo entonces que la Supersalud faltó a su diligencia en las labores de inspección, vigilancia y control.

### **1.7.2 De la parte demandada**

El **Ministerio de Salud** reiteró que conforme al marco legal, no debe estar vinculado al proceso. En forma adicional ha indicado que no existe sucesión procesal.

Por su parte, la **Supersalud** reitera los argumentos de la contestación de la demanda, señalando que la labor de intervención se hizo en ejercicio de funciones de policía administrativa, no existe solidaridad entre la Superintendencia y el liquidador, afirmando que no es posible determinar la existencia de nexo causal entre los daño reclamado por los demandantes y la autoridad demandada.

### **1.7.3 De los intervinientes**

Guardaron silencio

## **1.8. Concepto del Ministerio Público**

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Solicita el Ministerio Público negar las pretensiones de la demanda.

Su posición se fundamenta en el estudio del marco normativo funcional de la Supersalud y el Ministerio de Salud. Indica entonces que la Supersalud obra dentro del marco de su competencia, desvirtuando la falla del servicio precisamente porque es esa autoridad la que ordena la liquidación. Tampoco observó la existencia de daño ocasionado con la liquidación, por lo que producida la misma, no existe mecanismo legal adicional alguno que permita el recaudo del monto total de la obligación.

Tampoco existe prueba de la omisión imputable a la Supersalud capaz de producir el daño.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

No existen causales de nulidad que deban declararse de oficio, se han garantizado los presupuestos procesales, se ha garantizado el debido proceso, se ha integrado la relación jurídico procesal, las partes tienen capacidad para comparecer al proceso, el medio de control se ha ejercido en tiempo oportuno, se cuenta con jurisdicción y competencia y se ha garantizado el derecho de defensa de las partes. Así las cosas entonces, no existe impedido procesal para resolver el asunto de fondo, como se hace en la presente providencia.

### **2.1. Competencia.**

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Le corresponde a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conocer privativamente de la primera instancia de las acciones de grupo, en los términos del numeral 16 del artículo 152 de la ley 1437 de 2011<sup>5</sup>.

## 2.2. Problema Jurídico.

Teniendo claro las partes que integran la litis, la Sala observa que la controversia jurídica planteada se absuelve contestando el siguiente interrogante:

¿La Nación-Ministerio de Salud, la Nación - Superintendencia Nacional de Salud deben responder por los daños originados a los demandantes, al haber obtenido el pago total de sus acreencias económicas, adeudadas por parte de HUMANA VIVIR EPS EPSS, por falla en las labores de inspección, vigilancia y control?

## 2.3. Fijación del Litigio

Será del caso determinar si en el caso *sub examine* los demandantes en ejercicio de la acción de grupo pueden reclamar de la Nación-Ministerio de Salud, la Nación - Superintendencia Nacional de Salud, los aludidos daños causados, al no haber sido pagados en el proceso de liquidación de HUMANA VIVIR EPS EPSS.

## 2.4. Objeto de la Acción de Grupo

Según lo establecido en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria del artículo 88 de la Constitución Política; las acciones de grupo son aquellas interpuestas

---

<sup>5</sup>Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, y se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de tales perjuicios.

Luego la citada acción fue regulada como un medio de control jurisdiccional en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

“Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.”

A través del medio de control jurisdiccional denominado “*reparación de los perjuicios causados a un grupo*”, cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo en los términos consagrados por la norma especial.

Igualmente, la citada norma prevé la posibilidad de discutir y decidir la legalidad de actos administrativos de contenido particular cuando la nulidad de estos es la fuente del daño cuya indemnización se pretende con el ejercicio de la acción.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Se trata de un medio de control de carácter reparatorio o indemnizatorio que por economía procesal y en aras de la agilidad de la administración de justicia procede en aquellos eventos en que los afectados reúnen condiciones especiales que los identifican como un grupo; busca que un conjunto de personas que ha padecido perjuicios individuales demanden conjuntamente la indemnización correspondiente siempre que aquellos reúnan condiciones uniformes respecto de la causa común que originó dichos perjuicios, y que el número de personas miembros del grupo no sea inferior a veinte<sup>6</sup>.

Debe advertirse igualmente, que la acción está relacionada con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa con el propósito de que mediante sentencia judicial sea reconocido un perjuicio sufrido por un conjunto de personas que poseen condiciones uniformes en relación con la causa del daño y, que por lo tanto, es necesario su resarcimiento, una vez se encuentren fehacientemente acreditados los elementos que componen la responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, la existencia de un daño antijurídico y la imputabilidad jurídica de éste al Estado, y en general a las personas demandadas, tal como lo refiere el artículo 90 de la Carta Política.

Así mismo, es requisito *sine qua non* que se encuentren acreditados por parte del actor o los actores del grupo no solo los requisitos mínimos procesales de la acción respectiva, sino que, es igualmente indispensable como presupuesto para obtener una sentencia favorable, el hecho que se hallen debidamente probados dentro del proceso, los elementos que configuran la responsabilidad.

---

<sup>6</sup> Sobre el particular, es relevante destacar que la Sección Tercera del Consejo de Estado en auto de 1º de junio de 2000, proferido en el expediente AG-001, partiendo de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 48 de la ley 472 de 1998, precisó que: "si bien la acción puede ser interpuesta por una sola persona, ésta no puede actuar en nombre de un grupo inferior de 20 personas, las cuales deberán individualizarse en la misma demanda, o identificarse con antelación a su admisión, a partir de los criterios que señale el actor."

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En relación con los requisitos mínimos necesarios para la admisión de la acción de grupo el Consejo de Estado<sup>7</sup> ha precisado lo siguiente:

“De conformidad con los artículos 3 y 46 a 49 de la Ley 472 de 1998 y, con la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado<sup>8</sup> y por la Corte Constitucional<sup>9</sup>, los requisitos de procedibilidad de la acción de grupo, son los siguientes:

Que el grupo de afectados esté conformado, al menos, por veinte personas (art. 46), asunto que ha de estar acreditado en la demanda, o que, por lo menos, existan criterios claros para su determinación.

Que el demandante demuestre pertenecer al grupo en nombre del cual ejerce la acción.

Que el grupo reúna condiciones uniformes respecto de la causa del daño; el perjuicio individual que se reclama (art. 48), puede tener origen en la lesión de derechos colectivos o individuales (Corte Constitucional, Sentencia C - 215 de 1999).

Que el ejercicio de la acción tenga la exclusiva pretensión de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios.

Que la acción sea ejercida por conducto de abogado.

Que al momento de la presentación de la demanda, no hayan transcurrido más de dos años contados a partir de la fecha en que se causó el daño, o desde cuando cesó la acción vulnerante.

Se trata, como se dijo, de una acción resarcitoria, en la cual el daño reclamado puede provenir de la lesión de cualquier clase o categoría de derechos de las personas: derechos colectivos, derechos subjetivos de naturaleza constitucional o legal, sin que haya lugar a hacer ninguna distinción, por este aspecto<sup>10</sup>.

El cumplimiento de los requisitos esbozados con anterioridad, determina la procedibilidad de la acción de grupo en un caso concreto, lo que evidencia que su verificación debe efectuarse en el auto admisorio de la demanda, toda vez que es obligación<sup>11</sup> del juez valorar en la procedibilidad de la acción de grupo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 47 de la Ley 472 de 1998.”

De otra parte, respecto de las condiciones uniformes que deben compartir las personas que integran el grupo y los requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial deprecada inicialmente la jurisprudencia del Consejo de Estado había predicado, en consideración a las disposiciones originales de los artículos 3 y 46 de la

7 Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto de 22 de marzo de 2007, expediente No. 25000-23-25-000-2005-02505-01(AG), M.P. Alíer Hernández Enríquez.

8 Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AG-001 de 2000, AG-0401 de 2004 y AG-0116 de 2004.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999. M. P: Dra. Martha Victoria Sáchica.

10 Véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AG-1541 de 2004.

11 El párrafo del artículo 53 de la ley 472 de 1998, prevé: “El auto admisorio deberá valorar la procedibilidad de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 47 de la presente ley.”

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ley 472 de 1998, la necesidad de preexistencia del grupo actor en relación con la totalidad de los elementos que configuran la responsabilidad<sup>12</sup>.

Sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia C-569 de 2004 declaró inexecutable los apartes de los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998 que establecían de manera idéntica que: “Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”, textos legales que servían de soporte normativo para predicar la tesis interpretativa de la preexistencia del grupo.

Las razones presentadas por el máximo tribunal constitucional para retirar del ordenamiento jurídico dichos contenidos legales fueron, en síntesis, las siguientes:

“La Corte considera que la inclusión del requisito de la preexistencia no era necesaria para obtener la finalidad propuesta; lo anterior, se sigue de la posibilidad misma de introducir otros requisitos de procedibilidad que, limitando en igual o menor medida el acceso a la justicia por la vía de la acción de grupo, permitirían de manera definitiva y con mayor eficacia, la consecución del fin constitucional de reservar las acciones de grupo, bajo la óptica de su especialidad constitucional, para la protección de grupos y de intereses de grupo verdaderamente relevantes, por su entidad, magnitud o repercusión social. Era posible entonces que el legislador incluyera requisitos de procedibilidad de la acción de grupo que habilitaran al juez de la acción de grupo, para decidir sobre su procedencia, previa verificación de la importancia social del grupo, de las repercusiones de los hechos dañinos o de la magnitud misma del daño. Esto bajo la idea de que las acciones de grupo son acciones indemnizatorias para la reparación de los daños causados a un número plural de personas, según el artículo 88 de la Constitución; que su objeto, es la protección de un interés de grupo con objeto divisible, frente al cual, el principio de organización, que consultaría la necesidad de la preexistencia del grupo, es irrelevante; y finalmente, que permite incluir la protección de grupos abiertos, compuestos por una multitud de sujetos de difícil determinación e identificación, pero que por el hecho del daño, se constituyen en un grupo de especial entidad social, y adquieren la titularidad para la defensa de un interés.

Conforme al análisis precedente, la preexistencia del grupo como requisito de procedibilidad de la acción de grupo constituye una intervención

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sentencia AG-017 de 2 de febrero de 2001, Sección Tercera, citada en la Sentencia AG-2002-1089, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

desproporcionada del legislador en el régimen de las acciones de grupo, y en el derecho de acceso a la justicia, por las siguientes razones: en primer lugar, porque no es posible verificar una adecuación entre su inclusión en los artículos 3 y 46 de la ley 472 de 1998 (medio) y la pretendida reserva de las acciones de grupo para la protección de grupos de especial entidad, o para la indemnización de daños de importantes repercusiones sociales (fin constitucional); y en segundo lugar, porque su inclusión no era necesaria para la conseguir dichos fines constitucionales, ya que existían otros medios, como diseñar e incluir otros requisitos de procedibilidad, que permitieran satisfacer en mayor medida y con menor desmedro del régimen constitucional de las acciones de grupo, la finalidad constitucional perseguida.

Por esas razones, dicha exigencia desconoce el principio de igualdad en el acceso a la administración de justicia (CP arts. 13 y 228), al establecer una diferencia de trato en consideración al factor de la preexistencia del grupo, lo que implica la privación, para las personas no preagrupadas, de todas las ventajas procesales que caracterizan dichas acciones<sup>13</sup> (Negrillas de la Sala).

En el anterior marco jurisprudencial es claro que hoy en día el requerimiento de la preexistencia del grupo, como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de grupo contenida en la Ley 472 de 1998, no tiene asidero constitucional ni aplicación alguna en el ámbito procesal actual.

En esa dirección, como quiera que este tipo de acciones constitucionales son de naturaleza indemnizatoria dicha finalidad impide realizar un pronunciamiento frente a un eventual ataque de legalidad de un contrato o de un supuesto incumplimiento contractual por razón del límite de contenido y alcance de dicho instrumento procesal definido en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, norma esta última que como se expuso solo permite ejercer el control de legalidad de actos administrativos de contenido particular cuando la nulidad de estos es la fuente del daño cuya indemnización se pretende, siempre y cuando afecte a veinte o más personas.

## 2.5 Excepciones de fondo:

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Corresponde a la Sala inicialmente, dar respuesta a las excepciones de fondo formuladas por la parte demandada, indicando de antemano que tienen carácter de tales las de (1) falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por parte de la Nación – Ministerio de Salud y Supersalud.

Los demás argumentos formulados por la Supersalud, en realidad corresponden a argumentos de defensa que serán considerados al momento de resolver acerca de su responsabilidad patrimonial en el presente caso.

#### **2.5.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud**

##### **1º. Posición del Ministerio de Salud:**

La excepción se fundamenta en tres aspectos sustanciales: (1) el marco normativo que separa las funciones del Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud en virtud del cual se puede afirmar que el daño no puede ser imputado al Ministerio de Salud; (2) la tutela administrativa; y (3) la inexistencia de norma legal que reconozca la sucesión procesal.

**El primer argumento** consistente en valorar el marco normativo aplicable a la entidad demandada. En cuanto al marco normativo que regula el funcionamiento del Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, si bien es cierto forma parte del sector de la salud y por lo tanto del Sistema Nacional de Salud, es lo cierto que conforme al artículo 121 y 122 de la Carta Política, dichas autoridades ejercer funciones específicas, en virtud de las cuales se puede establecer con absoluta claridad que el Ministerio de Salud no forma parte el proceso de contratación de los servicios de salud que se originan en las relaciones entre las EPS y EPSS con las IPS, de donde se colige que dichas relaciones se encuentran sometidas a la

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, lo cual es aceptado por las dos entidades públicas demandadas.

Así las cosas, el marco normativo invocado en la formulación de la excepción y citado en la presente providencia, indica que por esta razón, prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ministerio de Salud.

Resalta la Sala que para que el Ministerio de Salud pudiese ser considerado como parte procesal, desde el punto de vista material o sustantivo, se hace necesario, atendiendo los criterios señalados por el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 4 de septiembre de 1997, Consejero Ponente doctor Ricardo Hoyos Duque; y, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 24 de febrero de 1996, de la cual se infiere que: 1. El Ministerio de Salud no puede ser condenado en este asunto porque no existe relación real entre la entidad aludida y las pretensiones que en su contra formula la parte demandante, configurándose así la denominada FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA como condición anterior necesaria que permitiría dictar sentencia de mérito desfavorable a los intereses de la entidad demandada. 2. Según se puede apreciar en la demanda, los fundamentos concretos de hecho que expone la parte actora como sustento de sus pretensiones tienen que ver en esencia con la mora en el ejercicio de la actividad de intervención de Humana Vivir EPS EPSS, sin embargo es lo cierto que dicha actividad se encuentra reservada por la ley a la Nación - Superintendencia Nacional de Salud. 3. En cuanto tiene que ver con la participación del Ministerio de Salud, es claro que dicha entidad debe ser absuelta toda vez que dentro de sus competencias legales no se encuentra ninguna relacionada con la adopción de medidas de intervención de las EPSs, pues esta es una función reservada por la ley a la Supersalud. 4. Teniendo claro que la administración y vigilancia de los contratos de prestación de servicios de salud celebrados entre las EPSs y las IPS corresponden a la Supersalud, siendo que la Superintendencia

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Nacional de Salud, es órgano autónomo e independiente, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, es esta la autoridad que tiene legitimación en la causa por pasiva para asumir el proceso que nos ocupa por causa y con ocasión de la presunta mora en el proceso de intervención de Humana Vivir. 5. Así mismo, es necesario precisar que el Ministerio de Salud no tiene participación alguna en la producción de los actos administrativos proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud- SUPERSALUD., y que van desde el inicio de la imposición de multas hasta la designación de liquidador. 6. Se fundamenta la falta de legitimación material en la causa por pasiva frente al Ministerio de Salud dentro del presente proceso, en las siguientes disposiciones jurídicas: El artículo 113 de la Constitución Política señala que son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial y que "Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines" .- El artículo 123 ibídem, inciso 2º, dispone: "Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento". . - De otra parte, el artículo 159 de la ley 1437 del 2011, señala: "Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso - administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho, el artículo 162 de la ley 1437 del 2011 consagra los requisitos que toda demanda debe reunir ante la jurisdicción contencioso administrativa y en su numeral

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

10. establece: "La designación de las partes y de sus representantes". El Decreto 4107 de 2011, en cuanto a las funciones del Ministro dispone: ARTÍCULO 2°. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes: 1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social. 2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social. 3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades. 4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles. 5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública. 6. Formular, adoptar y coordinar las acciones del Gobierno Nacional en materia de salud en situaciones de emergencia o desastres naturales. 7. Promover e impartir directrices encaminadas a fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales, en temas tales como cuidado, promoción, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida y prevención de las enfermedades. 8. Formular y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de protección de los usuarios, de promoción y prevención, de aseguramiento en salud y riesgos profesionales, de prestación de servicios y atención primaria, de financiamiento y de sistemas de información, así como los demás componentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud. 9. Formular, adoptar y evaluar la política farmacéutica, de medicamentos, de dispositivos, de insumos y tecnología biomédica, y establecer y desarrollar mecanismos y estrategias dirigidas a optimizar la utilización de los mismos. 10. Establecer los mecanismos para adelantar negociaciones de precios de medicamentos, insumos y dispositivos médicos. 11. Formular y evaluar la política de talento humano en salud, en coordinación con las entidades competentes, que oriente la formación, ejercicio y gestión de las profesiones y ocupaciones en salud. 12. Dirigir, organizar, coordinar y evaluar el servicio social obligatorio de los profesionales y ocupaciones del área de la salud. 13. Definir los

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

requisitos que deben cumplir las entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de servicios de salud para obtener la habilitación y acreditación. 14. Regular la oferta pública y privada de servicios de salud, la organización de redes de prestación de servicios y establecer las normas para la prestación de servicios y de la garantía de la calidad de los mismos, de conformidad con la ley. 15. Participar en la formulación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos en materia de pensiones, beneficios económicos y otras prestaciones. 16. Participar en la formulación y evaluación de la política para la definición de los sistemas de afiliación, protección al usuario, aseguramiento y sistemas de información en pensiones. 17. Formular la política de salud relacionada con el aseguramiento en riesgos profesionales y coordinar con el Ministerio de Trabajo su aplicación. 18. Formular y evaluar la política para la definición de los sistemas de afiliación, garantía de la prestación de los servicios de salud y sistemas de información en Riesgos Profesionales. 19. Formular y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de promoción social a cargo del Ministerio. 20. Realizar los estudios y el análisis de viabilidad, estabilidad y equilibrio financiero de los recursos asignados a la salud y promoción social a cargo del Ministerio. 21. Administrar los recursos que destine el Gobierno Nacional para promover la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando quiera que no exista norma especial que los regule o reglamente, ni la administración se encuentre asignada a otra entidad. 22. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades que apoyen o promuevan el cumplimiento de las funciones o fines inherentes al Ministerio de Salud y Protección Social, así mismo, destinar recursos de su presupuesto para la creación, funcionamiento e inversión del Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud de que trata el artículo 92 de la Ley 1438 de 2011 o al de las asociaciones, fundaciones o entidades que constituya. 23. Definir y reglamentar los sistemas de información del Sistema de Protección Social que comprende afiliación, recaudo, y aportes parafiscales. La administración de los sistemas de información de salud se hará en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 24. Promover acciones para la divulgación del reconocimiento y goce de los derechos de las personas en materia de salud, promoción social, y en el cuidado, protección y mejoramiento de la calidad de vida. 25. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de las organizaciones comunitarias, las entidades no gubernamentales, las

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

instituciones asociativas, solidarias, mutuales y demás participantes en el desarrollo de las acciones de salud. 26. Promover la articulación de las acciones del Estado, la sociedad, la familia, el individuo y los demás responsables de la ejecución de las actividades de salud, riesgos profesionales y promoción social a cargo del Ministerio. 27. Promover el estudio, elaboración, seguimiento, firma, aprobación, revisión jurídica y la ratificación de los tratados o convenios internacionales relacionados con salud, y promoción social a cargo del Ministerio, en coordinación con las entidades competentes en la materia. 28. Proponer y desarrollar, en el marco de sus competencias, estudios técnicos e investigaciones para la formulación, implementación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de salud y promoción social a cargo del Ministerio. 29. Asistir técnicamente en materia de salud, y promoción social a cargo del Ministerio, a las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios. 30. Preparar las normas, regulaciones y reglamentos de salud y promoción social en salud, aseguramiento en salud y riesgos profesionales, en el marco de sus competencias. 31. Suprimido por el Artículo 1 del Decreto 1432 de 2016. Administrar los fondos, cuentas y recursos de administración especial de protección social a cargo del Ministerio. 32. Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley. 7. Conforme a lo expuesto y las disposiciones anteriormente citadas, se establece con claridad meridiana cuales son los funcionarios sobre los cuales recae la responsabilidad de representar judicialmente a la Nación, entendida esta última, con sus diferentes organismos y cumplimiento de funciones, por lo que de ellas se desprende que el Ministerio de Salud no es la autoridad legitimada para defender los intereses de la Nación dentro del presente proceso. De allí que no se les puede responsabilizar por los hechos que dieron origen al presente trámite, por lo que se configura la excepción de Falta de Legitimación Material en la Causa por pasiva. 8. Frente a la falta de Legitimación Material en la Causa por Pasiva, el H. Consejo de Estado, señaló: "Entendida la legitimación en la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es evidente que este presupuesto se sufre en el caso sub júdice como que el actor formuló su petitum contra la Nación, que es la llamada a resistirlo. Ocurre, sin embargo, que esta persona jurídica está representada por diversos funcionarios según la rama del poder público o la dependencia u órgano que deba concurrir al proceso porque

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

"los actos administrativos, los hechos, las operaciones administrativas y los contratos administrativos con cláusula de caducidad de /as entidades públicas" que juzga la jurisdicción de lo contencioso administrativa (art. 83 C. C.A.) /es sean atribuibles de manera directa, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 149 C. C.A. Podría afirmarse que el centro genérico de la imputación - Nación - es una persona jurídica unitaria y como tal, para efectos procesales, considerada parte, sólo que en cuanto a su representación esa imputación se particulariza teniendo en cuenta la rama, dependencia u órgano al que, específicamente para los efectos de la responsabilidad extracontractual del Bogotá. En conclusión, teniendo en cuenta la separación de funciones que caracteriza a los diferentes órganos y servidores de la administración pública, tal y como lo señala el artículo 113 de la Carta Política en concordancia con lo dispuesto en los artículos 121 y 123 ibídem y en la Ley 489 de 1998, en sana lógica jurídica se impone la absolución del Ministerio de Salud, en tanto y por cuanto esta entidad no tienen ni ha tenido a su cargo las funciones inspección, control y vigilancia de la contratación en la salud incumplida por Humana Vivir SA EPS EPSS .

Adicionalmente, para calificar la materialidad de la relación jurídica sustancial, el estudio de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva invita a reflexionar acerca de la tutela administrativa que se ejerce en el marco de la función de policía administrativa. Afirma el Ministerio de Salud que los hechos no le pueden ser imputados . Para la Sala existe **Imposibilidad de imputación jurídica eficiente en cabeza del Ministerio de Salud:** Teniendo en cuenta las consideraciones previas, debe ser tenida en cuenta la imposibilidad de imputar el hecho dañoso al Ministerio de Salud, como quiera que uno de los elementos esenciales para que surja la responsabilidad administrativa es la existencia del nexo causal, es decir,. el vínculo que debe existir entre hecho y daño antijurídico, por lo que es preciso mencionar el siguiente pronunciamiento del H. Consejo de Estado: "La administración pública, sin embargo, comprende distintas personas públicas, con distinta repartición de competencias y distinta repartición de responsabilidades... La distinción y separación de los patrimonios de esas personas, conduce necesariamente a fijar con toda claridad a cuál de ellas, en un caso dado, cabe imputar la responsabilidad. En derecho administrativo también sin

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

imputabilidad, no puede haber responsabilidad y las condiciones necesarias para que de un perjuicio se haga responsable a una persona son: a) que el hecho perjudicial sea imputable, b) que el perjuicio sea una consecuencia cierta e inevitable del hecho perjudicial.<sup>14</sup> La explicación del vínculo causal en el sentido de determinar dentro de todas las posibles ¿cuál fue la causa eficiente que produjo un daño antijurídico?, ha sido dilucidada reiterativamente por doctrina y jurisprudencia mediante la aplicación de la Teoría de la Causalidad Adecuada, la cual básicamente sostiene que hay que precisar aquellas que sean realmente determinantes en la producción del resultado dañoso porque, solo quienes hayan originado esas causas determinantes, comprometen su responsabilidad. Sobre la teoría de la causalidad adecuada ha dicho el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente Dra., María Elena Giralda Gómez, en sentencia del 17 de junio de 2004, radicación número 44001-23-31-000-1996-0825-01 (15183), actor Elmer Francisco Vanegas Palmezano y Otros, demandado Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional: "... Para que surja el deber de indemnizar con fundamento en el régimen de responsabilidad patrimonial previsto en el artículo 90 constitucional, ... , no es suficiente que el demandante haya sufrido un daño cierto, determinado o determinable y antijurídico y que contra quien se dirige la imputación haya incurrido en alguna conducta de irregularidad constitutiva de falla de aquellas alegadas por el actor, porque es necesario además que se demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la falla de la Administración, nexo causal que para efectos de esta declaratoria no debe ser visto desde el punto de vista de la causalidad física perteneciente al mundo de los fenómenos naturales, sino desde el punto de vista jurídico, entendido como el estudio de la eficiencia de la conducta estatal en la causación de un daño desde el deber ser que prevé la norma para el Estado en relación con el administrado ... " Aterrizando las anteriores ideas al caso en cuestión, podemos observar que en el presente caso no existe relación real entre el Ministerio de Salud y las causas objetivas determinantes en la producción de los eventuales hechos dañosos que aduce la parte demandante. Sumado a lo anterior, no podemos olvidar que de existir daño éste debe ser cierto y no hipotético o eventual, para que sea resarcible o

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 24 de febrero de 1996.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

indemnizable, pero además debe ser concreto o determinado y personal, la certeza es una de las características fundamentales para poder predicar la responsabilidad del sujeto sobre un eventual daño, el cual es uno de los presupuestos o elementos que estructuran la responsabilidad del Estado, común a todos los regímenes (falla del servicio, daño especial, riesgo excepcional, etc) a tal punto que la ausencia de aquel imposibilita el surgimiento de ésta. Ello significa que no puede haber responsabilidad sin que se demuestre el daño, el cual para ser resarcible o indemnizable, se requiere, como ya se dijo, que haya certeza del perjuicio, situación que en nuestro caso particular, no se presenta. Así mismo para la estimación de perjuicios de cualquier orden, tenemos como uno de los aspectos vertebrales frente a los cuales la jurisprudencia nacional ha sido muy estricta y de manera concreta frente al tema, el H. Consejo de Estado se ha venido pronunciando y en sentencia de once (11) de mayo de 1990, con ponencia del doctor Carlos Betancur Cuartas (expediente 5335), expresó: "El perjuicio que condiciona la responsabilidad civil no es materia de presunción legal y como derecho patrimonial que es, debe ser demandado y probado en su existencia y extensión por quien alega haberlo sufrido, que es quien mejor debe saber en qué consiste y en cuánto lo ha afectado; por lo tanto no es viable el reconocimiento de éstos perjuicios, porque el actor sólo los mencione en su demanda sin presentar ninguna clase de prueba que demuestre su ocurrencia". (Negrillas fuera de texto).

En cuanto al segundo argumento, esto es, el relacionado con la función de tutela administrativa, desarrollada en el ejercicio de la función de policía administrativa, encontramos lo siguiente: 1. Lo primero que debe afirmarse es que Ministerio de Salud tiene como finalidad primordial fijar la política en materia de salud y protección social, sin que dicha norma ni ninguna otra les haya atribuido funciones de Inspección, Vigilancia y Control, respecto de las actuaciones administrativas que realizan las diferentes entidades que estando adscritas o vinculadas a esta entidad integran el sector administrativo de salud y protección social, tal como se infiere del Decreto Ley

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

4107 de 2011<sup>15</sup>, modificado en algunos apartes por el Decreto 2562 de 2012. 2. El artículo 1 del Decreto 2462 de 2013<sup>16</sup>, la Superintendencia Nacional de Salud – Supersalud, es una entidad de carácter técnico con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social. 3. El numeral 7 del artículo 59 de la Ley 489 de 19984, prevé como función de los ministerios, entre otras, la de: “orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas”, por lo que la Supersalud es una entidad adscrita al Ministerio de Salud sometida a un control de Tutela Administrativa, en los términos señalados por el artículo 7 de la Ley 489 de 1998<sup>17</sup>. Por último, la Corte en C-727 de 20006, sobre la tutela administrativa ha dicho lo siguiente: Diferente al control de tutela, que tiene cabida respecto de la Administración descentralizada, es el control jerárquico tradicionalmente operante en el sector central de la misma. Sobre las diferencias que se predicen respecto de estas dos formas de supervisión administrativa, la Corte, en Sentencia C-497A de 1994<sup>[21]</sup>, dijo lo siguiente: “Sobre el control de tutela cabe

---

<sup>15</sup> ARTÍCULO 1º. Objetivos. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

<sup>16</sup> ARTÍCULO 1o. NATURALEZA. La Superintendencia Nacional de Salud, como cabeza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

<sup>17</sup> ARTICULO 7o. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

hacer cuatro observaciones, según el autor citado (se refiere a Jean Rivero):) La descentralización no excluye, a diferencia del federalismo, el control por parte del Estado central. Este control es necesario, a la vez, tanto en interés del Estado mismo, que debe salvaguardar su unidad política y vigilar el respeto a la ley, como en interés de la persona descentralizada, y asimismo en interés de los individuos que pueden tener necesidad de una protección contra la autoridad descentralizada; b) El control de tutela es normalmente una atribución del Estado, aunque aparece también en las relaciones de las colectividades locales con los establecimientos públicos que dependen de ellas; c) El control de tutela se refiere normalmente a las personas jurídicas de derecho público; sin embargo, el lenguaje administrativo emplea el mismo término para el mismo control sobre algunas personas de derecho privado encargadas de un servicio público; d) Finalmente, escribe Rivero, "el control debe conciliarse -so pena de aniquilarlo- con la libertad reconocida a la colectividad. Por ello se opone punto por punto al control jerárquico. En la centralización, la subordinación, se ha visto, es de principio y el control se ejerce sin texto: es para excluirlo que un texto es necesario. Además ella (la subordinación) es total; el control se extiende a todos los aspectos del acto, y puede conducir a su anulación o a su modificación. Respecto a la autoridad descentralizada, por el contrario, la libertad es la regla, y el control la excepción; un texto debe establecer el principio, designar la autoridad que lo ejerce en nombre del Estado, fijarle la extensión (legalidad u oportunidad), los procedimientos; fuera o más allá de las prescripciones legales, la tutela termina, y la libertad retoma su imperio; de allí las fórmulas clásicas: no hay tutela sin texto, y no hay tutela más allá de los textos". [3](#)

Para la Sala entonces, le asiste razón a la parte demandada al afirmar que por vía de la tutela administrativa no puede ser responsable de las actuaciones que ejercer las autoridades tuteladas, más cuando, como en este caso, son personas jurídicas diferentes.

Como un tercer argumento, alegó el Ministerio de Salud, en su favor la **Inexistencia de solidaridad derivada de la concurrencia de causas en la producción del daño y la inexistencia de sucesión procesal**: 1º. Las dos entidades parten de un

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

supuesto. La existencia del daño. Sin embargo, el actor atribuye la causa del mismo en la mora de la Supersalud en la intervención de Humana Vivir, generando de esa forma el daño. Sin embargo, es lo cierto que ya se ha observado que el Ministerio de Salud no es responsable solidario de las actuaciones de la Superintendencia. Sin embargo, es diferente la institución de la sucesión procesal.

Con fundamento en lo anterior se dispondrá declarar probada la excepción de falta de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud, y en consecuencia se negarán las súplicas de la demanda en su contra.

#### **2.5.2. Falta de legitimación en la causa por pasiva de Supersalud**

De acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial citado en precedencia, es claro que la autoridad llamada a responder por la demanda no es otra que la Supersalud, pues es de ella de quien se alega la presunta mora en el procedimiento de intervención de Humana Vivir, que conllevó a que las obligaciones de los demandantes hubiesen quedado sin pago.

#### **2.6. Procedencia del medio de control para derivar perjuicios de la mora en las labores de inspección, vigilancia y control de Supersalud.**

Para la prosperidad de la acción de grupo se hace necesario probar: (1) el daño antijurídico que les fue ocasionado a los demandantes; (2) la acción u omisión de la autoridad demandada; (3) el título jurídico de imputación; y, (4) el nexo causal para determinar que el Estado, representado en éste caso, por la Nación – SUPERSALUD.

#### **2.7.1. Posición del grupo actor**

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Los actores reclaman que la inactividad de la Supersalud hizo que Humana Vivir hubiese dejado de pagar las obligaciones contractuales derivadas de contratos de prestación de servicios de salud.

### **2.7.2. Posición del Supersalud**

Reclama la SUPERSALUD que el medio de control es improcedente, pues obró dentro del marco de su competencia y lo hizo de manera oportuna.

### **2.7.3. Posición de la Sala**

La ley 1437 de 2011 ha indicado que es procedente el medio de protección denominado por la ley 472 de 1998 como acción de grupo, para reclamar perjuicios a partir de actos administrativos generales o particulares. Por consiguiente, el medio de control para obtener la reparación de un daño a partir de la ejecución de un acto administrativo contrario a derecho es procedente, y por esa razón, será del caso señalar que no prosperan los argumentos de defensa de las autoridades demandadas consistentes en la alegada presunción de legalidad del acto demandado (desvirtuada) y la existencia de otro medio de defensa judicial, alegado igualmente por el señor Agente del Ministerio Público.

#### **i) El daño antijurídico**

Consiste en las obligaciones insolutas por Humana Vivir que finalmente fueron calificadas en el acto de liquidación definitiva en el 5º orden y que no fueron pagadas por agotamiento del patrimonio.

#### **ii) La acción u omisión de la autoridad demandada:**

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Previo a determinar si en el caso en particular se determinó la existencia de una acción u omisión de las entidades demandadas que permitan determinar su responsabilidad, es del caso hacer mención a lo señalado por esta Sala sobre la responsabilidad del Estado por omisión siguiendo los lineamientos del Consejo de Estado sobre el particular, así:

“Los elementos propios de la responsabilidad del Estado por no adoptar las garantías del caso ni las medidas necesarias para precaver una situación de desplazamiento forzado de población por motivos relacionados con el conflicto armado interno, han sido desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Sobre el particular, cabe destacar la sentencia de 26 de enero de 2006, Expediente No. 250002326000200100213-01 en la que se resolvió una demanda de acción de grupo interpuesta debido al desplazamiento forzado de población ocurrido en el corregimiento de La Gabarra, Municipio de Tibú, Departamento de Norte de Santander:

“En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios<sup>18</sup>; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño<sup>19</sup>.

Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión<sup>20</sup>.” (Destacado por la Sala).

---

<sup>18</sup> Sentencia del 23 de mayo de 1994, exp: 7616

<sup>19</sup> Sentencia de 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122.

<sup>20</sup> ...conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la “virtualidad causal de la acción”, propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño”. Sentencia de 21 de febrero de 2002, exp:12.789.

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Debido a la importancia que tiene la sentencia cuyo aparte se transcribe como marco de referencia para la determinación de la responsabilidad de las entidades públicas en este caso, la Sala se permite desagregar los elementos allí contenidos y efectuar unos comentarios que estima pertinentes.

La responsabilidad en caso de desplazamiento forzado de población por parte de la entidad pública de que se trate exige la concurrencia de cuatro requisitos, a saber: 1) la existencia de una obligación normativa a cargo de la entidad pública correspondiente, cuyo cumplimiento habría evitado los perjuicios; 2) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el cumplimiento de la obligación normativa, atendidas las circunstancias particulares del caso; 3) el daño antijurídico; y 4) la relación causal entre la omisión y el daño.

En relación con el primero de los requisitos enunciados, resulta claro que la obligación de que se trate debe tener un carácter normativo jurídico, lo que supone que la disposición respectiva debe estar consignada en la Constitución o encontrarse en ley o reglamento; y el cumplimiento cabal de dicha obligación (función) tiene la potencialidad de evitar el resultado dañoso.

Con respecto al segundo elemento, la omisión no implica una capacidad general de actuación a la cual se renuncia; sino una inactividad, pese al conocimiento del hecho, generada porque atendidas las circunstancias particulares del caso no se pudo obrar conforme a la previsión normativa correspondiente.

En relación con este elemento es importante destacar que, según el mismo fallo del Consejo de Estado que se transcribe, la omisión que genera responsabilidad es aquella capaz, en caso de que se hubiese realizado la conducta respectiva, de interrumpir el proceso causal impidiendo la producción del daño.

Del mismo modo, sólo una valoración del caso permitiría determinar si puede exonerarse o no a un entidad, dependiendo del uso y del despliegue que haya hecho de los medios con los que contaba en relación con el caso concreto para impedir la producción del resultado.

Finalmente, se encuentran los requisitos tercero y cuarto, consistentes en la producción de un daño antijurídico y la relación causal que debe ocurrir entre la omisión y el daño."<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A". Exp. N° 250002315000200600014-02 de 7 de septiembre de 2017. Magistrado Ponente: Dr. Luis Manuel Lasso Lozano

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En el caso en particular, se advierte lo siguiente: Señala la parte demandante que la intervención de la autoridad fue tardía y ese hecho provocó la falta de pago de las obligaciones. Se encuentra acreditado en el proceso que la Supersalud adoptó la Resolución 806 de 2013 en virtud e la cual se dispuso:

REPÚBLICA DE COLOMBIA

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
RESOLUCIÓN NÚMERO 806 DE 2013

Por medio del cual se ordena la Toma de Posesión de Bienes Haberes y Negocios y la Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar

EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD

En ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias que le confieren la Ley 100 de 1993, la Ley 715 de 2001, la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, el Decreto 1018 de 2007, el artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero modificado por el artículo 22 de la Ley 510 de 1999, demás normas concordantes y complementarias y,

CONSIDERANDO

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, **la Seguridad Social en su componente de atención en salud** es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En virtud del artículo 154 de la Ley 100 de 1993, el Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, con el fin de garantizar los principios consagrados en la Constitución Política y en los artículos 2 y 153 de la citada Ley.

La Superintendencia Nacional de Salud, en desarrollo de los preceptos constitucionales previstos en los artículos 48, 49 y 365 y en el parágrafo 2° del artículo 233 de la Ley 100 de 1993, el inciso 1° del artículo 6° del Decreto 506 de 2005, la Ley 1122 de 2007 y la Ley 1438 de 2011, tiene la facultad de tomar en posesión a las entidades vigiladas que cumplen funciones de Entidades Promotoras de Salud de cualquier naturaleza, **con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud (atención a la población afiliada) y/o los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.**

Mediante la Resolución No. 0372 del 31 de mayo de 1995, la Superintendencia Nacional de Salud autorizó el funcionamiento de HUMANA VIVIR S.A.

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

(...)

Mediante la Resolución No. 0576 del 16 de agosto de 1995, ésta Superintendencia autorizó a HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD, ampliar el área geográfica y la capacidad de afiliación en las ciudades de Ibagué, Neiva, Villavicencio, Girardot, Mariquita, La Dorada, Cartagena, Barranquilla, Cali, Pereira, Armenia, Yopal, Aguazul, Monterrey, Paz de Ariporo, Tauramena, Villanueva para un total de 13.561 afiliados adicionales.

La Superintendencia Nacional de Salud por medio de la Resolución No. 0652 del 03 de abril de 1998, amplió la capacidad de afiliación de la HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD, para un total de 378.950 afiliados.

Mediante la Resolución No. 0536 del 27 de marzo de 2001, la Superintendencia Nacional de Salud confirmó la autorización para administrar y operar el Régimen Subsidiado en Salud, con cobertura geográfica en algunos municipios de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Casanare, Cauca, Córdoba, Chocó, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Bogotá D.C., Santander, Tolima, Valle del Cauca, con una capacidad máxima de afiliación de 889.800 afiliados, distribuidos de acuerdo con lo resuelto en dicho acto administrativo.

La Superintendencia Nacional de Salud, Resolución No. 0231 del 06 de febrero de 2006, habilitó a HUMANA VIVIR S.A. EPS ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD sujetándola a la adopción y cumplimiento de un Plan de Desempeño o de Mejoramiento o de Actividades, confirmando condicionalmente la autorización para administrar y operar en el Régimen Subsidiado.

Por medio de la Resolución No. 0231 de 2006, se autorizó una cobertura geográfica y una capacidad máxima de afiliación de 1.689.560 afiliados, distribuidos en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Guajira, Magdalena, Tolima, Casanare, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Caquetá y Cauca y en la ciudad de Bogotá D.C.

La Superintendencia Nacional de Salud, mediante la Resolución No. 2025 del 02 de noviembre de 2006 autorizó la ampliación de la cobertura geográfica y poblacional de HUMANAVIVIR S.A., ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO "HUMANAVIVIR S.A. EPS-S" EN SU PROGRAMA DE ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO ARS, en 35.000 afiliados más en el departamento de Amazonas.

(...)

La Superintendencia como resultado del ejercicio de las funciones constitucionales y legales de inspección, y vigilancia efectuados a HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, ha evidenciado que con las condiciones y bajo los parámetros en que actualmente se encuentra operando ésta EPS y EPSS, **genera un riesgo inminente**, no sólo en la prestación de los servicios de salud ofertados a su población afiliada, **sino también en su estabilidad financiera** y la del propio Sistema General de Seguridad Social en Salud, teniendo en cuenta que:

La Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Participación Ciudadana, según informe rendido el 16 de abril de 2013, manifiesta que HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, presenta un comportamiento deficiente frente a la prestación efectiva de los servicios de salud, basando su informe en las quejas presentadas por un número significativo de afiliados, los cuales manifestaron su inconformidad frente a los servicios de la vigilada.

Afirma dicha Delegada, que conforme al siguiente cuadro se puede evidenciar un número significativo usuarios inconformes y además se presentan conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

(..)

Concluye la Delegada: "Con relación al cuadro anterior, se puede observar que /os motivos más renuentes de los usuarios adscritos a esta Entidad Promotora de Salud, son la oportunidad en la atención del servicio de salud y la demora en la autorizaciones que conllevan al detrimento en salud o en su defecto atenta hasta contra sus vidas, por lo cual los ciudadanos en ejercicio de sus derechos acuden ante /os entes de Control con el fin de que se /es proteja y garanticen los mismos, pero que se encuentran vulnerados por su Aseguradora.

Cabe resaltar que Humanavivir EPS se encuentra en la obligación de garantizar estos servicios ofertados y habilitados en los tiempos que el usuario lo requiera y dentro de los términos establecidos por la normatividad vigente; esto quiere decir que si el usuario se ve interrumpido en su tratamiento, se afirma igualmente que no existe continuidad en el servicio de salud generando barreras de acceso en la atención."

La Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Participación Ciudadana, en su informe, manifiesta que la Vigilada tiene fallos de tutela en su contra en los cuales obedecen a la inoportunidad en el servicio requerido, inoportunidad en la entrega de medicamentos, asignación de citas, autorizaciones de procedimientos quirúrgicos, autorizaciones de exámenes, entrega de insumos, que se encuentran dentro del Plan Obligatorio de Salud, lo cual implica una vulneración del derecho a la salud. Resalta que HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, es responsable del aseguramiento de su

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

población afiliada, quienes no tienen que estar avocados acudir a instancias judiciales para hacer valer sus derechos que en la mayoría de los casos son servicios contemplados dentro del Plan Obligatorio de Salud.

la Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar.

(...)

número 3-2013-005886 del 16 de abril de 2013, informó que: "una vez verificado el Sistema de Recepción, Validación y Cargue de Envíos de los sujetos vigilados de la Superintendencia Nacional de salud, establece que HUMANA VIVIR S.A. EPS, en el Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado, incumple lo establecido en la Circular Única y las normas relacionadas con el reporte de información, al no enviar la información financiera correspondiente al trimestre con corte a Diciembre 31 de 2012, conducta que no le permite a la Superintendencia Nacional de Salud contar con la información sobre la situación financiera de la EPS, la evaluación del cumplimiento de las normas y de indicadores financieros y de permanencia para garantizar la prestación de los servicios de salud con la oportunidad y calidad requerida, el flujo de los recursos y el pago de las obligaciones derivadas de la prestación de los recursos. "

La Superintendencia Delegada para la Atención en Salud, mediante informe remitido el 17 de abril de 2013, previo análisis de la situación de HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, concluyó:

"( ... )

El comportamiento de afiliados activos del régimen contributivo, entre el mes de Diciembre de 2009 vs el mes de Marzo de 2013, presenta un decremento de 126.155 afiliados, correspondiente a una disminución del 56.5%. Dicha variación correspondió a Bogotá, Bolívar y Córdoba. Para régimen subsidiado el comportamiento de afiliados activos, entre el mes de Agosto de 2012 y el mes de Marzo de 2013, presenta un incremento de 45,413 afiliados, correspondiente a una variación del 109%. Dicha variación correspondió principalmente a Cundinamarca, Tolima y Bogotá. Por otro lado, se presentó disminución de afiliados en el departamento de Amazonas, debido al retiro voluntario (-100%).

(. . .)

Al calcular la tasa de PQR por 10.000 afiliados activos en la BOUA a 31 de Diciembre de 2012, se observa una tasa de 61.5, siendo la más alta entre las EPS de régimen subsidiado. Al realizar la clasificación de las PQR, interpuestas por parte de los usuarios de Humanavivir EPS, ante la Superintendencia Nacional de Salud, durante el año 2012, se observó que el 80% de las causas de inconformidad son las relacionadas con Restricción en el Acceso a los Servicios de Salud, seguido de un 15.8% de quejas relacionadas con Insatisfacción de los Usuarios con el Proceso Administrativo. Lo cual es concordante con el nivel más bajo en el ranking

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

publicado por el Ministerio de salud y Protección social de negación de servicios.

La EPS Humanavivir, no reporto los indicadores de calidad para el segundo semestre de 2012, incumpliendo así la Circular Única

Respecto a los indicadores de oportunidad de acceso a los servicios de salud, se encuentra que el tiempo de espera para acceder a la cita por consulta externa para Medicina General, Odontología General, Medicina Interna y Pediatría, tiene valores extremos que superan los estándares establecidos en la norma.

La tasa de tutelas por negación a la prestación de servicios POS por 1 O. 000 afiliados es de 2. 7 para el primer semestre de 2012, en el régimen subsidiado y para el contributivo de 45. 68, situación que denota las barreras de acceso que la EPS

La razón de mortalidad materna en el régimen subsidiado fue de 355, 6 \* 1 00. 000 nv, frente a la línea de base nacional del 72.9\* 100.000 nv (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012), lo cual es un indicador trazador de incumplimiento con la gestión de riesgo en salud a la que obliga el aseguramiento.

Así mismo el indicador de esquemas de vacunación en menores de 1 año presenta incumplimiento, con un 39. 5% de niños con esquemas completos para su edad en el régimen subsidiado y 1 O, 58% para régimen contributivo, valores muy por debajo de la meta establecida por el Ministerio de Salud y Protección Social del 90%, dejando esto a la población infantil en riesgo ante enfermedades inmunoprevenibles.

En referencia al indicador de oportunidad en la detección de cáncer de cuello uterino, muestra valores bajos con un porcentaje de 59.5% de mujeres con cáncer de cuello uterino detectadas de manera oportuna en el régimen subsidiado y para el contributivo 68. 42% para el primer semestre de 2012.

Para el régimen subsidiado, frente al cumplimiento de las actividades de protección específica y detección temprana se observa que para el año 2012 el 64% de las actividades evaluadas se encuentran en calificación muy deficiente, y para el régimen contributivo el 60% de las actividades evaluadas se encuentran en calificación deficiente y muy deficiente.

Dado que solo se tienen datos de red de prestación de servicios del primer semestre de 2012, para el régimen subsidiado se observa un cumplimiento para la red de baja complejidad del 16. 7% de los municipios con población afiliada, respecto a la cobertura de servicios de alta complejidad existe solo en el 29. 2% de municipios. Lo cual constituye incumplimiento frente a la garantía del acceso a los servicios y a la obligatoriedad de contratación con la red prestadora.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por otra parte para el régimen contributivo la cobertura de municipios con servicios de baja complejidad es de 18.1% que corresponden a 25 municipios de 138. Para servicios de alta complejidad hay 21 municipios cubiertos para un 15.2%. Incumpliendo de igual forma con sus obligaciones como administradora de planes de beneficios y garantía de la prestación de los servicios de salud... "

La Superintendencia Delegada para la Atención en Salud, en el informe concluye: "¡\ través de los indicadores trazadores de atención en salud descritos en los puntos anteriores se puede concluir que la EAPB analizada viene presentando reiterativamente incumplimiento de sus estándares de permanencia técnico científicos y administrativos, de acuerdo con la resolución 581 del 2004 especialmente para la gestión de riesgos en salud y mortalidad materna muy por encima de la línea de base nacional, no garantía al acceso y prestación de los servicios, alta frecuencia de negación de servicios incluidos en el POS y bajas coberturas en la red de prestadores."

De lo expuesto, se tiene que HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, no ha cumplido con el deber de entregar información a la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a la Circular Única, lo que impide que este organismo de control pueda cumplir con sus funciones de inspección, vigilancia y control otorgadas en la constitución y la ley.

la Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar.

para permanecer en el sistema y garantizar una prestación del servicio en forma oportuna, con calidad y continuidad, afectando la confianza y seguridad dentro del Sistema de General de Seguridad Social en Salud.

No se garantiza el acceso y prestación de los servicios de salud, generando negación de servicios incluidos en el POS y bajas coberturas en la red prestadora de servicios de salud; por lo que los afiliados para obtener el cumplimiento de sus derechos deben acudir a acciones de tutela, lo que genera un grave riesgo en la prestación oportuna, con calidad y continuidad del servicio de salud, prestaciones que tienen un rango de amparo constitucional.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que en las condiciones y bajo los parámetros en que actualmente se encuentra operando HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, **esta entidad genera un riesgo inminente, no sólo en el aseguramiento en salud y la garantía en la prestación de los servicios de salud ofertados a su población afiliada, sino también en su estabilidad financiera, y la del propio Sistema General de Seguridad Social en Salud.**

Es de resaltar que HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, tenía la obligación de demostrar para su permanencia en el

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

área geográfica en las cuales estaba autorizada y habilitada para operar, la implementación y mantenimiento de la capacidad financiera, acreditada para efectos de su operación, situación que no acreditó en diciembre de 2012, ya que no remitió la información de que trata la Circular Única, por lo que la Superintendencia Nacional de Salud, se ve en la obligación de ordenar la Toma de Posesión inmediata de los Bienes, Haberes y Negocios y la Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar.

**Ante la inminente afectación del aseguramiento en salud y de la garantía de la prestación de los servicios de salud** y en cumplimiento de los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 48, 49 y 365 de la Constitución Política en concordancia con la normatividad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se hace necesario adoptar la Toma de Posesión para Liquidar HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO.

La Toma de Posesión de Bienes Haberes y Negocios y la Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, que aquí se ordena, **es buscando la protección de la confianza pública, ya que existen circunstancias y hechos que ponen en riesgo no sólo los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sino también la cobertura en el aseguramiento**

La Toma de Posesión para Liquidar es adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo regulado en el numeral 4° del artículo 24 de la Ley 510 de 1999, que modifica el artículo 291 del Decreto Ley 663 de 1993, numeral 8 del artículo 42 de la Ley 715 de 2001, artículo 2 del Decreto 1015 de 2001, en el inciso 3 del artículo 6° del Decreto 506 de 2005, el Decreto 3557 de 2008, inciso 2° del artículo 9.1.1.1.3 y el artículo 9.1.3.1.2 del Decreto 2555 de 2010. En cuanto a la decisión de liquidación forzosa administrativa, será de cumplimiento inmediato a través del funcionario comisionado para el efecto por el Superintendente Nacional de Salud y se notificará por un aviso que se fijará por un día en lugar público de las oficinas de la administración del domicilio principal de la intervenida, y en consecuencia, el recurso de reposición que proceda contra las misma no suspenderá la ejecutoriedad del acto administrativo.

Que en fecha 17 de abril de 2013 el Comité de Intervenciones recomendó la adopción de la toma de posesión- intervención forzosa para liquidar HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, según consta en acta número 81.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR la Toma de Posesión inmediata de los Bienes, Haberes y Negocios y la Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, identificada con NIT. 830.006.404-0, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución, por el término de dos (2) años.

ARTÍCULO SEGUNDO: COMISIONAR al Superintendente de Medidas Especiales para ejecutar en nombre de la Superintendencia Nacional de Salud la medida adoptada en el presente acto administrativo, quien podrá solicitar que se decreten y practiquen las medidas necesarias para dar cumplimiento a la toma de posesión.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR el cumplimiento de las siguientes medidas preventivas:

a) La inmediata guarda de los bienes de la intervenida y la colocación de sellos y demás seguridades indispensables;

sucursales; y, si es del caso, 'ía de los -nombramientos de los administradores y del revisor fiscal;

c) La comunicación a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva, sobre la suspensión de los procesos de la ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de obligaciones anteriores a dicha medida.

d) La advertencia que, en adelante, no se podrá iniciar ni continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al Agente Especial Liquidador, so pena de nulidad;

e) La comunicación a la Superintendencia de Notariado y Registro, para que dicha entidad mediante circular ordene a todos los Registradores de Instrumentos Públicos que dentro de los treinta días siguientes a la toma de posesión, realicen las siguientes actividades y se abstengan de adelantar las que se mencionan a continuación:

Informar al Agente Especial Liquidador sobre la existencia de folios de matrícula en los cuales figure la entidad intervenida como titular de bienes o cualquier clase de derechos; disponer el registro de la toma de posesión en los folios de matrícula de los bienes inmuebles de la intervenida; cancelar los embargos decretados con anterioridad a la fecha de la adopción de la medida de toma de posesión que afecten los bienes de la intervenida; y cancelar los gravámenes que recaigan sobre los bienes de la intervenida a solicitud elevada sólo por el Agente Especial Liquidador mediante oficio.

Se deberá advertir además a los Registradores para que se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

autorización del Agente Especial Liquidador; así como de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de propiedad de la intervenida a menos que dicho acto haya sido realizado por la persona mencionada, caso en el cual deben cancelar la respectiva anotación sobre el registro de toma de posesión;

f) La comunicación al Ministerio de Transporte, para que dicha entidad directamente o mediante solicitud a todas las Secretarías de Tránsito y Transporte proceda a realizar la inscripción de la medida de toma de posesión en el registro de automotores correspondiente o en el registro único nacional de tránsito; para que cancelen los embargos decretados con anterioridad a la fecha de la adopción de la medida de toma de posesión que afecten los vehículos de la intervenida; para que cancelen los gravámenes que recaigan sobre los vehículos de la intervenida a solicitud unilateral del Agente Especial Liquidador mediante oficio; para que se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos sobre vehículos a favor de la intervenida, cuya mutación

de propiedad de la intervenida a menos que dicho acto haya sido realizado por la persona mencionada;

g) La prevención a todo acreedor y en general a cualquier persona que tenga en su poder activos de propiedad de la intervenida, para que proceda de manera inmediata a entregar dichos activos al Agente Especial Liquidador;

h) La advertencia de que el Agente Especial Liquidador está facultado para poner fin a cualquier clase de contratos existentes al momento de la toma de posesión, si los mismos no son necesarios. Si se decide la liquidación, los derechos causados hasta la fecha de la intervención serán reconocidos y pagados de conformidad con las reglas que rigen el proceso de liquidación forzosa administrativa.

i) La prevención a los deudores de la intervenida que sólo podrán pagar al Agente Especial Liquidador, advirtiendo la inoponibilidad del pago hecho a persona distinta, así como el aviso a las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre la adopción de la medida, para que procedan de conformidad;

j) La prevención a todos los que tengan negocios con la intervenida, que deben entenderse exclusivamente con el Agente Especial Liquidador, para todos los efectos legales;

k) Se ordena la suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el momento de la toma de posesión.

l) La separación de los administradores y directores de la administración de los bienes de la intervenida.

m) La separación del revisor fiscal.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

n) La improcedencia del registro de la cancelación de cualquier gravamen constituido a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación está sujeta a registro, salvo expresa autorización del Agente Especial Liquidador designado. Así mismo, los registradores no podrán inscribir ningún acto que afecte el dominio de los bienes de propiedad de la intervenida, so pena de ineficacia, salvo que dicho acto haya sido realizado por la persona antes mencionada;

ñ) La suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión y de intervención forzosa administrativa para liquidar por razón de obligaciones anteriores a dicha medida. A los procesos ejecutivos se aplicarán en lo pertinente las reglas previstas por los artículos 99 y 100 de la Ley 222 de 1995, y cuando allí se haga

o) La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión y de intervención forzosa administrativa para liquidar que afecten bienes de la entidad. La Superintendencia Nacional de Salud librará los oficios correspondientes;

p) La interrupción de la prescripción y la no operancia de la caducidad respecto de los créditos a cargo de la entidad que hayan surgido o se hayan hecho exigibles antes de la toma de posesión y de intervención forzosa administrativa para liquidar.

En el evento en que se decrete la cesación de pagos o la liquidación de la entidad, o se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito, la misma dejará de estar sujeta al régimen de la renta presuntiva;

q) El que todos los acreedores, incluidos los garantizados, quedarán sujetos a las medidas que se adopten para la toma de posesión y de intervención forzosa administrativa para liquidar, por lo cual para ejercer sus derechos y hacer efectivo cualquier tipo de garantía de que dispongan frente a la entidad intervenida, deberán hacerlo dentro del proceso de toma de posesión y de intervención forzosa administrativa para liquidar y de conformidad con las disposiciones que lo rigen.

En relación con los créditos con garantías reales se tendrá en cuenta la preferencia que les corresponde, según sea el caso, esto es, de segundo grado si son garantías muebles y de tercer grado si son inmuebles.

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR la separación del Representante Legal, de los miembros de la Junta Directiva y del Revisor Fiscal de HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO o de quienes hagan sus veces.

PARÁGRAFO: La separación de los administradores y del revisor fiscal por causa de la toma de posesión, al momento de la misma o posteriormente,

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

da lugar a la terminación del contrato de trabajo por justa causa y por ello no generará indemnización alguna.

ARTÍCULO QUINTO: DISPONER que los gastos que ocasione la intervención ordenada serán a cargo de la entidad intervenida en los términos de ley.

ARTÍCULO SEXTO: DESIGNARSE a CARLOS ENRIQUE CORTES CORTES identificado con la cédula de ciudadanía número 79.482.268, como Agente Especial Liquidador Interventor, quien ejercerá las funciones propias de su cargo de acuerdo con lo previsto en las normas del Sistema General de Seguridad Social, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que le sean aplicables. Para el efecto, podrá solicitar que se decreten y practiquen las medidas necesarias para dar

..... : \ - ◆  
..... & . --- ...J .....

PARÁGRAFO PRIMERO: El Agente Especial Liquidador designado deberá comparecer ante el despacho del Superintendente Delegado para Medidas Especiales, a tomar posesión dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del presente Acto Administrativo.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El Agente Especial Liquidador designado ejercerá las funciones propias de su cargo, previa posesión del mismo y tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la entidad, junto con los demás deberes y facultades de ley. También deberá garantizar la prestación del servicio de salud a la población afiliada a HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, hasta tanto, no se lleve a cabo el traslado de los afiliados.

PARÁGRAFO TERCERO: De conformidad con lo previsto el numeral 6 del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Agente Especial Liquidador ejercerá funciones públicas transitorias, previa posesión, lo cual no constituye ni establece relación laboral alguna con la Superintendencia Nacional de Salud.

ARTÍCULO SÉPTIMO: ORDENAR al Agente Especial Liquidador que una vez ejecutoriado el presente acto administrativo, comience a realizar los traslados de los afiliados conforme a las normas vigentes sobre la materia.

Para el efecto tendrá en cuenta:

1. Existiendo más EPS y EPSS en los municipios donde opera como EPS y EPSS, HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, siempre que estas EPS y EPSS, tengan autorizada por la Superintendencia una capacidad de afiliación que les permita recibir los afiliados de HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, y no se encuentren intervenidas por concepto alguno por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, deberá darse aplicación a lo dispuesto en el Acuerdo 415 de 2009 y en el Decreto 055 del 15 de enero de 2007.

2. No existiendo más EPS y EPSS en los los municipios donde opera como EPS y EPSS HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, o existiendo, éstas no tengan autorizada por la Superintendencia una capacidad de afiliación que les permita recibir los afiliados de HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, o se encuentren intervenidas por cualquier concepto por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, o en medida de cautelar preventiva como instituto de

**PARÁGRAFO:** Lo anterior, no impide que durante el transcurso de la ejecutoria del presente Acto Administrativo, se realicen los traslados voluntarios por parte de los afiliados que cumplan el requisito para ello, conforme a lo establecido por la normatividad vigente, y una vez ejecutoriado el mismo, se procederá al traslado de quienes no hubieren ejercido su traslado voluntario, bajo los procedimientos excepcionales.

**ARTÍCULO OCTAVO:** DESIGNARSE a la firma BDO AUDIT AGE S.A., identificada con el NIT. 860.600.063-9, como Contralor de HUMANAVIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO, quien ejercerá las funciones propias de su cargo de acuerdo con lo previsto en las normas del Sistema General de Seguridad Social, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que le sean aplicables.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La persona jurídica designada como Contralor, acorde a lo dispuesto en el inciso primero, numeral tercero, Capítulo Segundo, Título IX de la Circular Única expedida por esta Superintendencia, establece que el Contralor designado ejercerá las funciones propias de un revisor fiscal, conforme al Código de Comercio y demás normas aplicables a la revisoría fiscal y responderá de acuerdo con ellas.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Conforme a lo establecido en la Circular Única Título IX, Medidas Especiales el Contralor deberá remitir un informe preliminar en medio físico a la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes a la posesión.

**ARTÍCULO NOVENO:** NOTIFICACIÓN la presente Resolución será de efecto inmediato y se notificará conforme a lo dispuesto en el artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en concordancia con el artículo 9.1.3.1.2 del Decreto

2555 de 2010, para lo cual se fijará un aviso por un día en lugar público de las oficinas de la administración del domicilio social de la intervenida.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

PARAGRAFO: Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, en consecuencia no suspenderá la ejecución de la medida de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para liquidar la cual procederá inmediatamente. Dicho recurso podrá interponerse en el momento de la diligencia de notificación o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, ante el despacho del Superintendente Nacional de Salud.

ARTÍCULO DÉCIMO: COMUNICAR el contenido del presente Acto Administrativo al Ministerio de Salud y Protección Social, al administrador fiduciario del FOSYGA, CONSORCIO SAYP, a la Cuenta de Alto Costo, a los Gobernadores y Alcaldes de los

•...\_ , , , \_ 1111aaAIdAIIIVU""I A Cl.ITInAn OOI"11111"TI"OA

ARTÍCULO UNDÉCIMO: PUBLICAR la presente Resolución en el Diario Oficial.

ARTÍCULO DUODÉCIMO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Dada en Bogotá D.C., a los

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Tal como se puede observar, la intervención, toma de posesión y liquidación se hizo por la Supersalud con fundamento en dos razones: (1) garantizar la prestación del servicio público esencial de la salud para los afiliados de la empresa; (2) proteger el sistema de seguridad social para recobrar la confianza pública en el sistema.

Nótese entonces que la contratación de salud ejecutada por parte de Humana Vivir y las IPS no constituyó la razón de ser de la intervención, toma de posesión y posterior liquidación de la empresa.

La liquidación se hizo a través de los instrumentos señalados por la ley y concluyó con la siguiente disposición:

RESOLUCIÓN No. 010

16 de diciembre de 2015

**PROCESO No.:** 250002341000201800034-00  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
**DEMANDANTE:** CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

se resuelven los recursos interpuestos contra las Resoluciones 007 de 13 de abril de 2015 y 008 de 24 de abril de 2015 mediante las cuales se determinó el pasivo y los créditos a cargo d

EL LIQUIDADOR DE LA SOCIEDAD HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EN LIQUIDACIÓN

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 295 del Decreto Ley 663 de 1993, el artículo 9.1.3.2.6 del Decreto 2555 de 2010 y el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes aplicables,

#### CONSIDERANDO

Que conforme a lo establecido en los artículos 1º del Decreto 1015 de 2002 y 1º del Decreto 3023 de 2002, la Superintendencia Nacional de Salud, según lo dispuesto en los artículos 68 de la Ley 715 de 2001, 37 de la Ley 1122 de 2007 y 124 de la Ley 1438 de 2011; aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o para liquidar- las normas de procedimiento previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Ley 510 de 1999, el Decreto 2555 de 2010 y demás disposiciones que las modifiquen y desarrollen.

Que mediante la Resolución 806 del 14 de mayo de 2013 la Superintendencia Nacional de Salud ordenó tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar la sociedad HUMANA VIVIR S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO, y designó como Agente Liquidador al Dr. CARLOS ENRIQUE CORTÉS CORTÉS identificado con cédula de ciudadanía No. 79.482.268, quien el día 15 de mayo de 2013 suscribió la respectiva acta de posesión.

Que el 13 de enero de 2014 y el 27 de enero de 2014 se publicó el primer y segundo aviso de emplazamiento en el diario el Espectador, se anunció por radio y televisión y se publicó en la página Web de la entidad, en donde se indicó a todas las personas que se consideraran con derecho a formular reclamaciones que debían presentar sus respectivas reclamaciones entre el 17 de febrero y 17 de marzo de 2014 a través de la página Web de la entidad, aportando siquiera prueba sumaria de sus créditos, advirtiendo además que una vez transcurrido ese término el Liquidador no tendría facultad para aceptar ninguna reclamación, y que las obligaciones no reclamadas y las reclamaciones presentadas en forma extemporánea, que aparecieran debidamente comprobadas en los libros de contabilidad oficiales de la Intervenida; serían calificadas como pasivo cierto no reclamado.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Que vencido dicho término, y en cumplimiento del artículo 9.1.3.2.3 del Decreto 2555 de 2010, el Liquidador ordenó correr traslado del expediente de la liquidación para que los interesados pudieran objetar las reclamaciones presentadas. El referido procedimiento se surtió desde el 19 de marzo hasta el 26 de marzo del 2014.

(...)

En conclusión, en el marco del proceso de liquidación forzosa administrativa de HUMANA VIVIR S.A. EPS, para resolver las reclamaciones la Agencia Liquidadora se ha encargado de recopilar la mayor cantidad de elementos probatorios, los cuales se analizaron en conjunto con aquellos que allegaron los reclamantes. Sin embargo, en caso tal que ello no fuere suficiente, es indiscutible la facultad que tiene el Liquidador para rechazar la reclamación cuando el material probatorio no sea suficiente para dotarlo de elementos de convicción, tal como ocurrió con la aplicación de la presente causal de rechazo.

Una vez culminada la metodología, se procedió a consignar en hojas de ruta independientes el análisis de cada uno de los estudios y revisiones de los recursos, las cuales hacen parte fundamental del presente acto administrativo arrojando el siguiente resumen

El liquidador calificó como créditos de quinta clase las reclamaciones relacionadas en la resolución citada y que aparece visible a folios 147 a 161 del expediente, que conforman el grupo de demandantes en el presente medio de control.

A la quinta y última clase de créditos pertenecen todos aquellos créditos que no estén incluidos en ninguna de las cuatro primeras clases y se denominan quirografarios (artículo 2509 del C.C.). **Se pagan con el sobrante de bienes que resta luego de haber pagado todos los demás, cancelándose a prorrata de sus valores cuando aquellos son insuficientes y sin consideración a su fecha.**

Reclaman los demandantes que el pago insoluto de las obligaciones insolutas se originó en la mora del proceso de intervención.

La Sala no encuentra probada la falla del servicio, por las siguientes razones: (1) no hay deber jurídico omitido; (2) por el contrario, la Supersalud, dentro del marco de sus

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

competencias intervino la entidad para proteger el derecho a la salud de sus afiliados y garantizar la estabilidad del sistema de aseguramiento, hechos que no han sido controvertidos por la parte demandante.

### **iii) Imputación de la responsabilidad**

De acuerdo con las pretensiones de la demanda, la indemnización corresponde al valor de las obligaciones clasificadas como de quinta clase y que finalmente no fueron pagadas, por culpa de la Supersalud, al haber omitido intervenir a tiempo a la empresa HUMANA VIVIR SA.

La falla del servicio no ha sido probada, pues se conoce de la prueba aportada al proceso que la intervención se produce para garantizar la prestación del derecho a la salud como servicio público esencial y mantener la confianza público en sistema de aseguramiento que se veía afectado por una mala prestación del mismo, siendo estos, hechos ajenos a la cesación o incumplimiento de pagos, que no fueron motivo de la liquidación de la empresa.

### **iv) Inexistencia de nexo causal**

Para la Sala es claro que no existe instrumento procesal adicional a los previstos por la ley para el cobro de las obligaciones derivadas de la ejecución de los contratos de prestación de servicios de salud, regulados por la ley 100 de 1993. La liquidación de HUMANA VIVIR SA hace que los créditos deban ser reconocidos y pagados en el trámite de la liquidación. Las obligaciones fueron reconocidos y calificadas como créditos de quinta clase. Sin embargo es lo cierto que el patrimonio liquidado no fue suficiente para el pago de los mismos, como ha sucedido en otros escenarios, en donde igualmente se alegaba falla del servicio de inspección, vigilancia y control, como

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

sucedió con la liquidada Interbolsa, cuyos créditos fueron pagados en el proceso de liquidación, quedando exceso de liquidez, lo que igualmente conllevó a negar pretensiones en dicho medio de control de reparación a un grupo de víctimas.

En nuestro caso, se indica que la mora generó el daño. Pero la intervención de HUMANA VIVIR SA EPS EPSS se produjo a favor de los usuarios y a favor del sistema de aseguramiento, sin que en ningún caso existiese causal de cesación de pagos, como ha acontecido en otros procesos.

No existe entonces nexo causal entre el daño producido y las funciones de la Supersalud, lo cual conlleva a negar las pretensiones de la demanda.

## **2.8. Condena en costas**

Según el numeral 5 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 la sentencia dispondrá *“la liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia”*.

Ahora bien, el artículo 68 de la misma ley señala que en los aspectos no regulados procede la remisión al Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso por ser la norma que lo subrogó.

De conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 365 del Código General del Proceso se condenará en costas a la parte vencida, debiendo adelantarse el trámite correspondiente por Secretaría en armonía con lo dispuesto en el artículo antes mencionado y el artículo 366 del Código General del Proceso.

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** **DECLÁRASE** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD. En consecuencia, se absuelve a la entidad de toda responsabilidad por los hechos demandados.

**SEGUNDO.** **DECLÁRASE** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la NACIÓN – SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD por las razones expuestas en la presente providencia.

**TERCERO.** **DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**CUARTO.** **CONDÉNASE** en costas a la parte vencida en el proceso.

**QUINTO.** **REMÍTASE** copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

**SEXTO.** Ejecutoriada esta providencia y previa las constancias del caso **ARCHÍVESE** el expediente, previa devolución a las oficinas de origen de los

PROCESO No.: 250002341000201800034-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO  
DEMANDANTE: CENTRO MEDICO PROVISIONAL IPS LTDA  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

documentos remitidos en préstamo y de la prueba reservada, con las previsiones legales.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado