



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

AUDIENCIA INICIAL

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00444-00
Demandante: Nueva Empresa Promotora de Salud S.A.
Demandado: Superintendencia Nacional de Salud

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En Bogotá, D.C., a los 26 días del mes de enero de 2023, a través de la plataforma de video conferencias *Microsoft Teams*, se da apertura a la audiencia prevista en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 11001-33-34-002-2018-00444-00, promovido por la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. contra la Superintendencia Nacional de Salud.

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

1.- INTERVINIENTES

Se deja constancia que a la audiencia se hicieron presentes:

La abogada Liliana Moncada Vargas¹, identificada con cédula de ciudadanía No. 36.457.742 de Bogotá y tarjeta profesional No. 161.323 del Consejo Superior de la Judicatura, a quien se le reconoce para actuar como apoderada de la demandada, conforme al memorial poder obrante a en el documento denominado *07poder.pdf* obrante en la carpeta *C2 Medidas Cautelares* del expediente digital.

¹ Correo electrónico: Liliana.moncada@supersalud.gov.co

Acto seguido, este Despacho pone de presente que formalmente no se ha reconocido al abogado Luis Fernando Guzmán Gutiérrez² identificado con la cédula de ciudadanía 80.111.371 de Bogotá y la tarjeta profesional No. 194.897 del Consejo Superior de la Judicatura; como apoderado de la accionante, motivo por el que Despacho procede a reconocerlo para actuar como apoderado principal de la parte demandante, en los términos y condiciones establecidos en el poder obrante a folios 32 a 34 del documento denominado *02EscritoDemandaPoder.pdf* del expediente digital.

Ahora bien, comoquiera que, mediante memorial del 30 de agosto de 2022, el abogado Wilson Ricardo Sánchez Pinzón³, identificado con la cédula de ciudadanía 80.774.050 de Bogotá y la tarjeta profesional No. 199.896 del Consejo Superior de la Judicatura renunció al poder conferido como apoderado sustituto de la parte demandante, se acepta la renuncia presentada, por reunir los presupuestos establecidos en el artículo 76 del C.G.P.

2.- SANEAMIENTO DEL PROCESO

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

Esta decisión se notifica en estrados.

- La apoderada de la parte demandada se encuentra conforme.

3.- EXCEPCIONES PREVIAS

Acto seguido, se deja constancia que, la Superintendencia de Salud, no propuso excepciones con carácter de previas, como tampoco encuentra el Despacho alguna que decretar de oficio.

Esta decisión se notifica en estrados.

- La apoderada de la parte demandada se encuentra conforme.

4.- FIJACIÓN DEL LITIGIO

En el caso de la referencia, la parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió demanda en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones: Nos. PARL 000910 del 18 de mayo de 2017, PARL 003023 del 29 de diciembre de 2017 y 007815 del 8 de junio de 2018, proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

² Correo electrónico: secretaria.general@nuevaeps.com.co

³ Correo electrónico: wilson.sanchez@nuevaeps.com.co

Del mismo modo, solicitó la declaratoria del silencio administrativo positivo respecto de los recursos presentados, los cuales, en su opinión habrían sido resueltos extemporáneamente.

Igualmente, pidió se declare que no está obligada a pagar la multa impuesta por la demandada, la que corresponde a la suma de **VEINTE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SETENTA Y SEIS PESOS** (\$20.656.076) y, que en el evento de que se hubiera efectuado el pago dicha suma sea reembolsada.

De ese modo, ha de ponerse de presente que el análisis del asunto en cuestión se abordará a partir de los argumentos esgrimidos en el correspondiente concepto de violación, en el que se señaló que los actos administrativos acusados se encontrarían viciados de nulidad con ocasión a que la Superintendencia Nacional de Salud expidió los mismos por fuera de tiempo, con falta de competencia y de manera irregular.

Manifestó la parte demandante que en el presente asunto caducó la facultad sancionatoria, toda vez que la Superintendencia de Salud se habría abstenido de resolver y notificar los recursos interpuestos contra la Resolución No. PARL 00910 del 18 de mayo de 2017, dentro del año siguiente a su interposición, tal como lo establece el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, la Superintendencia de Salud contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones, al considerar que no se encontraba acreditado ningún vicio que generara la nulidad de los actos acusados, toda vez, dijo, cumplió con su obligación de decidir los recursos interpuestos dentro del término de un año. Y que la norma citada no exigía que dentro de ese mismo lapso debiera notificarse la respectiva decisión.

Así las cosas, la fijación del litigio consiste en determinar si se encuentran viciados de nulidad los actos administrativos demandados, esto a partir del análisis del siguiente problema jurídico:

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

Esta decisión se notifica en estrados.

- La apoderada de la parte demandada se encuentra conforme.

5.- CONCILIACIÓN

El Despacho deja constancia que al correo de este Juzgado llegó certificación suscrita, el 1 de diciembre de 2022, por el Secretario Técnico del Comité de

Conciliaciones de la superintendencia demandada, en la que certificó que, en sesión del 6 de noviembre de 2018, ese Comité habría resuelto no conciliar.

Además, la parte demandante no asistió a esta diligencia.

AUTO

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

Esta decisión se notifica en estrados.

- La apoderada de la parte demandada se encuentra conforme.

6.- MEDIDAS CAUTELARES

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

Esta decisión se notifica en estrados.

- La apoderada de la parte demandada se encuentra conforme.

7. DECRETO DE PRUEBAS

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

7.1. Parte demandante:

Documentales:

Incorpórense los documentos allegados con el escrito contentivo de demanda y subsanación de la misma.

7.2. Parte demandada:

Con el valor legal que les corresponda, se incorporan como pruebas los documentos aportados a través de correo electrónico por la entidad demandada, concernientes a los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos acusados.

Esta decisión se notifica en estrados.

- La apoderada de la parte demandada se encuentra conforme.

8.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

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

Parte demandada

Expresó sus alegaciones, reiterando la postura esbozada en la contestación de la demanda, las que quedaron registradas en la grabación de la audiencia desde el minuto **13:02 a 15:24**

9.- SENTENCIA

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

9.1. ANTECEDENTES

9.1.1. Pretensiones de la demanda

Las pretensiones de la demanda están dirigidas a que se declare la nulidad de las Resoluciones: **No. PARL 000910 del 18 de mayo de 2017, PARL 003023 del 29 de diciembre de 2017 y 007815 del 8 de junio de 2018** y, del mismo modo, se declare que la Empresa Promotora de Salud S.A., no adeuda la suma de \$20.656.076, fijada con ocasión de la primera resolución citada.

9.2. Consideraciones

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: **1)** problema jurídico, **2)** caso concreto, **3)** Conclusiones y **4)** condena en costas.

9.2.1. Problema jurídico

De acuerdo con la fijación del litigio realizada por el Despacho, el problema jurídico a resolver, es el siguiente:

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

9.2.2.- Caso concreto

Para comenzar, ha de recordarse que la accionante fundamentó la petición de nulidad del acto administrativo sancionatorio sustentada en que la Superintendencia de Salud habría perdido competencia para resolver los recursos interpuestos en sede administrativa en contra del acto administrativo sancionatorio, toda vez que los mismos no habrían sido resueltos y notificados en el término de un (1) año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011; circunstancia que, además, habría conllevado a la configuración del silencio administrativo positivo.

Por su parte, la entidad demandada, al contestar la demanda, esgrimió en su defensa que los correspondientes recursos de reposición y apelación habrían sido desatados dentro del término de un (1) año previsto en esa normativa, sin que, a su juicio, fuere necesaria su notificación en dicho lapso.

De esa manera, al descender al fondo del asunto, el Despacho trae a colación el contenido del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que señala:

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

[...] (Se destaca)

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

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

En efecto, la referida Corporación⁴ ha sostenido, sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, que “[...] *la obligación de decidir los recursos en el término de un año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota en la expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal resolución haya sido puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 de la misma normatividad, sólo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos, se les imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelven una situación jurídica particular*⁵ [...]”.

En el mismo sentido, mediante sentencias proferidas dentro de los procesos 2015-0190, 2015-0253, 2015-0245, entre otros, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, reiteró, que las autoridades

⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón. Nulidad y restablecimiento del derecho. 26-06-2016. Demandante: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P. Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio. Radicado: 11-001-3334-004-2015-00087-00.

⁵ Al respecto, debe traerse a colación que en el XVI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que tuvo ocasión los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2010 en la ciudad de Cartagena, específicamente en la mesa de trabajo liderada por el Consejero de Estado Álvaro Namén Vargas, el entonces Magistrado y hoy Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio planteó la postura de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionada con la necesidad de abordar en el proyecto del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo la temática de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en la resolución de los recursos contra los actos administrativos sancionadores y resolver la tricotomía interpretativa que se había planteado con las tres tesis del Consejo de Estado; oportunidad en la que al referirse al contenido y alcance de la palabra “decidir” se asimiló la misma al término de ejecutoria del acto administrativo, toda vez que antes de su notificación y ejecutoria no puede entenderse que la administración ha adoptado la decisión, como en efecto se incorporó al proyecto que fue llevado al Congreso de la República y aprobado en la Ley 1437 de 2011.

administrativas tienen la obligación de decidir los recursos **y notificarlos** dentro del término de un (1) año contado a partir de su interposición.

Igualmente, el máximo tribunal administrativo, en reciente providencia del 26 de mayo de 2022, C.P. Hernando Sánchez Sánchez indicó que: *“Esta Sala, atendiendo la reglamentación establecida en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y los pronunciamientos jurisprudenciales uniformes que en relación con el efecto que tiene la configuración del silencio administrativo positivo sobre la competencia de las autoridades para pronunciarse expresamente sobre un determinado asunto, que no es otro que la pérdida de esa competencia; considera que siempre que las autoridades administrativas, decidan o notifiquen el acto, por medio del cual resuelven los recursos interpuestos dentro de la actuación administrativa, por fuera del plazo de un año establecido en la disposición citada supra, se materializará en dicho acto el vicio de pérdida de competencia que, sin atención a que se haya o no protocolizado el silencio administrativo positivo, conllevará a la nulidad del acto demandado; lo anterior, salvo que en el ordenamiento jurídico se hayan previsto de manera especial plazos y efectos distintos a los que de manera general, para asuntos sancionatorios, regula el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo...”*⁶

Por tanto, en sintonía con los argumentos antes citados, el Despacho procederá a verificar si la Superintendencia demandada habría perdido competencia para sancionar a la parte demandante y si se habría configurado el silencio administrativo positivo, en la forma que se aseveró en el escrito introductorio.

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

- El 18 de mayo de 2017, la Superintendencia de Salud expidió la Resolución PARL 000910, a través de la cual resolvió imponer una sanción a la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A.⁷
- **El 12 de junio de 2017**, la Nueva Promotora de Salud S.A., interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación en contra del anterior acto administrativo.⁸
- El 5 de enero de 2018, le fue comunicada a la demandante la Resolución No. PARL 003023 del 29 de diciembre de 2017, mediante la cual desató la reposición propuesta, disminuyendo la multa a 28

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, 26 de mayo de 2022, Numero único de radicación: 680012333000201601355 01.

⁷ Expediente digital, C 4 antecedentes, folios 111 al 128.

⁸ Expediente digital, C 4 antecedentes, folios 145 al 159.

salarios mínimos legales mensuales vigentes. Del mismo modo, procedió a conceder el correspondiente recurso de apelación.⁹

- **El 18 de junio de 2018**, la autoridad demandada comunicó a la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A., la Resolución No. 007815 del 8 de junio de 2018, por medio de la cual solventó el recurso de apelación en cuestión y confirmó la citada multa.¹⁰

En ese contexto, comoquiera que la parte actora presentó, el **12 de junio de 2017**, los correspondientes recursos de reposición y, en subsidio, apelación, en contra de la resolución sancionatoria, se infiere que la Superintendencia demandada tenía hasta el **12 de junio de 2018**, para expedir y notificar los actos administrativos a través de los cuales los decidiera.

Sin embargo, la Resolución No. 007815 del 8 de junio de 2018, a través de la cual fue resuelto el de apelación, solamente se notificó hasta el **18 de junio de 2018**; es decir, excedido el término de un (1) año de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, conforme a la hermenéutica sentada por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado.

10. Conclusiones

Conforme lo expuesto, esta juzgadora colige que la Superintendencia demandada no se sujetó al mandato previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que omitió expedir y notificar la resolución por medio de la cual solventó el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión sancionatoria, dentro del término de un (1) año, lo que conllevó a que perdiera la competencia para decidirlo y a que se entendiera fallado en favor del recurrente. Por esta razón, se concluye que la demandante, sacó adelante el cargo bajo estudio.

Por consiguiente, se declarará la nulidad de las Resoluciones objeto de censura.

11. Del restablecimiento del derecho.

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

⁹ Expediente digital, C 4 antecedentes, folios 191 al 207.

¹⁰ Expediente digital, C 4 antecedentes, folios 239 al 257.

“... 2.3 Como consecuencia de las anteriores declaraciones, por restablecimiento del derecho se declare que Nueva EPS S.A., no está obligada a pagar multa por veintiocho (28) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a VEINTE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA MIL SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$20.656.076), impuesta y requerida por la Superintendencia Nacional de Salud, de la cual no es deudora la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. - NUEVA EPS S.A., y en tal virtud, se disponga cesar toda actuación de cobro en contra de Nueva EPS S.A., y, en caso de que ya se hubiese efectuado el pago, se ordene la devolución de las sumas canceladas, debidamente indexadas, debiendo aplicar, para tal efecto, las disposiciones contenidas en el artículo 195 del CPACA.”

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

12. Condena en costas

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

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

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

FALLA

PRIMERO. - Declarar la nulidad de las Resoluciones No. **PARL 000910 del 18 de mayo de 2017, PARL 003023 del 29 de diciembre de 2017 y 007815 del 8 de junio de 2018**, proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

SEGUNDO. - A título de restablecimiento del derecho, ordenar a la Superintendencia Nacional de Salud que se abstenga de cobrar a la Nueva Empresa Promotora de Salud, la multa impuesta en los actos que se declaró

la nulidad y, en caso de que la misma ya hubiere sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

TERCERO. – Sin condena en costas

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

Se notifica en estrados.

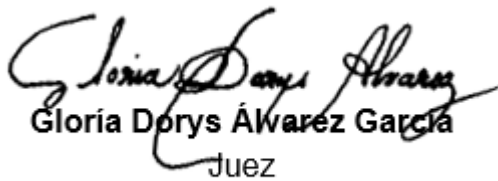
- La apoderada de la parte demandada presentó recurso de apelación el cual manifestó será sustentado dentro del término de ley.

13. CONSTANCIAS

Cumplido el objeto de la presente diligencia, se deja constancia que la audiencia ha sido grabada en audio y video. Adicionalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 107 del Código General del Proceso, se advierte que a la misma asistió, en su integridad, y a través de la plataforma *Microsoft Teams*, únicamente, la apoderada de la parte demandada, la doctora Liliana Moncada Vargas.

Cabe precisar que el acta correspondiente constituye solo un resumen de lo actuado y requiere firmarse exclusivamente por la señora Juez, según lo normado por el artículo antes mencionado. La correspondiente grabación y el acta de esta audiencia serán compartidas a través del micrositio del Despacho.
(<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-bogota>)

Siendo las 12:17 de la tarde, se termina la presente audiencia, dejando las constancias pertinentes.



Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:
Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Juzgado Administrativo
002
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **86b2d351bfd6654497714f0e57d7b093acc1d56ebce8db9da95fba6cb38da7f8**

Documento generado en 26/01/2023 05:33:00 PM

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