



JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-

Bogotá D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	110013337042 <u>2021 00237</u> 00
DEMANDANTE:	SALUD TOTAL EPS S.A.
DEMANDADO:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

1. ASUNTO A RESOLVER

Vencido el término de traslado de la medida cautelar, procede el despacho a decidir sobre la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

2. ANTECEDENTES

2.1. De la solicitud de medida cautelar

La entidad demandante con fundamento en el artículo 229 del CPACA, solicita la medida cautelar de suspensión provisional de los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. L-2020-001104 del 23 de diciembre de 2020 y, ii) Resolución No. 202111100124896 del 30 de julio de 2021, por medio de las cuales la demandada liquidó y ordenó el pago de la tasa de inspección, vigilancia y control a la EPS por la vigencia del año 2015.

- **Argumentos de la medida cautelar**

En el escrito de la medida cautelar el actor sostiene que respecto a los actos demandados se predica una ostensible violación al debido proceso en razón a que la superintendencia procedió a liquidar un tributo que se encontraba prescrito para la fecha de expedición de la resolución inicial por haber transcurrido el término de cinco años siguientes a la exigibilidad de la obligación conforme lo prevé el artículo 817 del ET.

Argumenta que resulta indispensable acceder a la solicitud de suspensión para evitar la causación de intereses moratorios porque al tenor del Decreto 780 de 2016 estos se causan desde el momento en que se debía cumplir con la obligación.

Ya en el concepto de violación sustentado en la demanda, invoca como normas vulneradas el artículo 29 de la Constitución Política, el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, el Decreto 1405 de 1999, la Resolución No. 1820 de 2015, el Decreto 1580 de 2002, el Decreto 780 de 2016 y el artículo 817 del Estatuto Tributario.

Expone que en la Resolución No. L-2020-001-104 de 2020 se liquida la tasa correspondiente a la vigencia 2015, razón por la cual, debe atenderse lo previsto en el texto original del artículo 98 de la Ley 488 de 1998, el cual no consagró fecha o plazo para la liquidación o pago de la tasa por concepto de inspección, control y vigilancia.

Debido a esta falta de regulación expresa, asegura que los plazos para el cumplimiento de la obligación en comento se encontraban establecidos de acuerdo con la fijación que la Superintendencia de Salud hiciera mediante resolución general, conforme lo dispone el artículo 7 del Decreto 1405 de 1999, de manera que, debe acudirse además a la Resolución No. 1820 del 28 de septiembre de 2015 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, que consagra:

“ARTÍCULO PRIMERO. - Establecer las siguientes fechas para la liquidación y el pago de la tasa correspondiente a la vigencia del año 2015 a favor de la Superintendencia Nacional de Salud:

Fecha de información de Estados Financieros para liquidación: 31 de diciembre de 2013 y 31 de diciembre de 2014.

Fecha de liquidación: 14 de octubre de 2015.

Fecha de pago oportuno: 20 de noviembre de 2015”

De acuerdo con esta información, concluye que operó la prescripción de la potestad de cobro de los tributos, pues fue a partir de la fecha de pago oportuno prevista en la Resolución No. 1820 del 28 de septiembre de 2015, que la demandada contaba con el término de cinco años consagrados en el artículo 817 del ET para solicitar el cobro de la tasa para la vigencia de 2015.

2.2. De la contestación a la solicitud de la medida cautelar

La apoderada de la Superintendencia de Salud, solicitó se deniegue el decreto de la cautelar solicitada, toda vez que no fue acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, pues la solicitud carece de sustentación respecto de la violación de las normas que fueron señaladas como transgredidas; así mismo, no se probó de forma siquiera sumaria la causación de un perjuicio irremediable.

3. CONSIDERACIONES

3.1. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA LEY 1437 DE 2011

Las medidas cautelares han sido definidas por la jurisprudencia como medios procesales autorizados por la ley para garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales con la adecuada materialización de los derechos objeto de controversia entre las partes¹.

Este razonamiento fue acogido por el legislador en la Ley 1437 de 2011 al disponer la procedencia de las medidas cautelares como una garantía para proteger y garantizar, de manera provisional, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia en los procesos declarativos, así:

“**ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado

¹ Tesis de la Corte Constitucional en la sentencia C-490 del 4 de mayo de 2000 M.P.: Alejandro Martínez Caballero, reiterada en Consejo de Estado, sección cuarta. Providencia del 12 de noviembre de 2020, exp. 23591. C.P.: Milton Chaves García.

Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.
(...)”.

Como se puede apreciar, la norma citada otorgó al juez un margen de discrecionalidad para decretar las medidas que considere necesarias, para ello, el artículo 230 *ibídem* dispuso un compendio de medidas procedentes en asuntos contenciosos de acuerdo con su objeto, tales como: (i) las medidas preventivas (ii) conservativas; (iii) anticipativas o (iv) de suspensión, bien de una situación o actuación administrativa, dependiendo si lo que se busca es que se pueda asegurar el mantenimiento de una situación o restablecerla al estado anterior al de la conducta vulnerante o amenazante; evitar o impedir un perjuicio o la agravación de sus efectos; satisfacer por adelantado la pretensión del demandante en el sentido de adoptar una decisión administrativa, de emitir una orden determinada o de imponer una obligación de hacer o no hacer; o suspender bien sea temporalmente los efectos de la decisión administrativa que es objeto de examen, o bien la suspensión de procedimientos administrativos, antes de que en ellos se profiera una decisión.

Con esta clasificación se propuso instaurar en la jurisdicción, un sistema innominado, abierto y extensivo de medidas que permitan asegurar una respuesta oportuna y adecuada a las necesidades que demande cada situación particular y concreta².

3.2. De los requisitos de las medidas cautelares en la ley 1437 de 2011

En tratándose de las medidas cautelares que pueden ser decretadas en esta jurisdicción, al juez administrativo le fue otorgado un amplio margen de discrecionalidad sujeto al criterio de proporcionalidad de la medida que requiere de él un estudio de ponderación de intereses basado en el análisis de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad³, sin que ello deba entenderse como una arbitrariedad, pues en todo caso, el legislador previó que debe sujetarse a lo regulado en la norma procesal (art. 229 CPACA), evento que implica que deba seguir fielmente los requisitos formales y sustanciales previstos para la adopción de las medidas.

En lo que concierne a los requisitos formales para abordar el estudio de procedencia de la medida cautelar, el artículo 229 del CPACA consagró los siguientes: i) Solicitud de parte; ii) Sustentación de la solicitud; iii) Oportunidad, en cuanto supone la existencia previa de un proceso judicial, por lo que solo podría solicitarse de manera concomitante o posterior a la presentación de la demanda⁴, para que sea decretada bien antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o bien en cualquier estado del proceso; iv) Procedencia según la clase del proceso, en razón a que dispone la norma que se puede solicitar en todos los procesos declarativos o los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Providencia del 25 de agosto de 2017. Radicado 11001-03-26-000-2013-00044-01(46699) y del 15 de marzo de 2016. Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00073-00(47316) C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

³ Consejo de Estado, Sección Primera. Auto del 14 de mayo de 2019. Radicado No. 11001-03-24-000-2016-00189-00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁴ Consejo superior de la Judicatura. (2019). Medidas Cautelares: Autonomía judicial y seguridad jurídica. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. ISBN: 978-958-8857-75-6

En tanto que, los requisitos sustanciales que se concretan en las condiciones materiales para el decreto de la medida se encuentran regulados en los artículos 230 y 231 del CPACA.

El artículo 230 del CPACA dispuso de dos exigencias sustanciales comunes para todas las medidas: (i) la relación directa con las pretensiones y; (i) la necesidad para garantizar el objeto del proceso.

No obstante, además de tales requisitos, dependiendo del objeto y lo pretendido con la medida cautelar solicitada, al momento de realizar la valoración de la solicitud, el juez debe verificar el cumplimiento de unos requisitos sustanciales específicos, que fueron consagrados por el legislador en el artículo 231 ib. para la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y para las demás medidas cautelares.

Adicionalmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha estimado que el juez debe verificar la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela como son: i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho; ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, iii) la ponderación de intereses.

3.3. Requisitos para la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

El artículo 238 de la Constitución señala que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial, dejando al legislador establecer los motivos y los requisitos para decretar la suspensión.

En concordancia con esta norma constitucional, el numeral 3 del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Los requisitos sustanciales para la suspensión provisional de un acto administrativo, cuando se pretende su nulidad, están contenidos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siendo estos: i) procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda cuando así se indique expresamente⁵, o en la solicitud que se realice en escrito separado; ii) dicha violación debe surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y iii) en aquellos casos en los que adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse "*al menos sumariamente la existencia de los mismos.*"

3.4. Del caso concreto

La entidad demandante solicita la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. L-2020-001104 del 23 de diciembre de 2020 y la Resolución No. 202111100124869 del 30 de julio de 2021 para evitar que, en virtud del cobro de una obligación prescrita, se sigan causando los intereses moratorios regulados en el Decreto 780 de 2016 por la mora en el pago de la tasa por la vigencia del año 2015. Para sustentar sus afirmaciones, invoca la vulneración de la Constitución Política (artículo 29); Ley 488 de 1998 (artículo 98); el Decreto 1405 de 1999 (artículo 7); el Decreto 1580 de 2002 (artículos 6 y 9); el Decreto 780 de 2016

⁵ Ver Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 12 de junio de 2019, exp 24321. C.P.: Milton Chaves García.

(artículo 2.5.5.2.14); la Resolución No. 1820 de 2015 y Estatuto Tributario (artículo 817).

Por este motivo, corresponde al Despacho verificar si se cumple en este caso con los requisitos para decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en aras de garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, para ello, se abordará el estudio de violación de las disposiciones demandadas a través de la confrontación de las resoluciones con las normas invocadas y las pruebas allegadas con la solicitud y, de cumplir con este criterio, se analizará si se prueba al menos sumariamente la ocurrencia de perjuicios. Igualmente, se analizará si la medida cautelar resulta necesaria para evitar la causación de los intereses moratorios, como lo expone el solicitante.

3.4.1. Confrontación de los actos demandados y las normas invocadas como violadas

La Superintendencia Nacional de Salud profirió la Resolución No. L-2020-001104 del 23 de diciembre de 2020, por medio de la cual liquidó y ordenó a la entidad Salud Total EPS-S S.A. el pago de la tasa correspondiente a la vigencia 2015 por la suma de \$44.503.040,28, otorgando como plazo para cumplir con la obligación el término de treinta (30) días calendario siguientes a la notificación del acto. La entidad motivó la decisión en la exposición de los siguientes argumentos -se transcribe en extenso-:

"Que el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 estableció la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud señalando que "las entidades de derecho público o privado y las entidades sin ánimo de lucro con excepción de las beneficencias y loterías, cuya Inspección y Vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia respecto de tales entidades" y los sistemas y métodos a tener en cuenta para la fijación de la tarifa de ésta en concordancia con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política.

Que el Decreto 1405 de 1999 modificado por los decretos 1580 de 2002 y 1280 de 2008 fueron compilados en el Decreto 780 de 2016, reglamentando el sistema y el método para la fijación de la Tasa anual que cancelarán las entidades cuya Inspección, Vigilancia y Control Corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud.

Que mediante el artículo 3º del Decreto 1280 de 2008 se facultó a la Superintendencia Nacional de Salud para exigir el pago de la tasa a los sujetos de su supervisión y control en una o varias cuotas, en las fechas y de la forma que ésta señale.

Que el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011 establece cuáles son los sujetos de Inspección, Vigilancia y Control Integral e la Superintendencia Nacional de Salud.

Que el numeral 16 del artículo 6º del Decreto 2462 de 2013 señala entre las funciones de la Superintendencia nacional de Salud la de "calcular, liquidar, recaudar y administrar la tasa que corresponda sufragar a las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control de conformidad con la normativa vigente".

Que a través del Decreto 1904 de 2015, el Gobierno Nacional estableció para el año 2015 los costos de la supervisión y control realizados por la Superintendencia Nacional de Salud a las entidades vigiladas, con excepción de las que legalmente se encuentren exentas de asumir tal obligación, a efectos de determinar el cálculo y fijar la tarifa de la tasa que deben cancelar.

Que mediante la Resolución 1810 de fecha 25 de septiembre de 2015, la Superintendencia Nacional de Salud clasificó los sujetos de supervisión y control objeto de liquidación de la tasa en la vigencia 2015, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto 1405 de 1999.

Que de conformidad con el Decreto 1904 de 2014, el aporte de la Subclase IPS Privadas a la cual pertenece la entidad SALUD TOTAL EPS-S S.A. con Nit. N°800130907 es de \$44.503.040,28 para el año 2015.

Que mediante Resolución 150 de 2014, el Superintendente Nacional de Salud delegó las funciones administrativas y financieras en el Secretario General de la entidad, entre otras, la de expedir actos de liquidación y cobro de tasa.

Que la Oficina Asesora de planeación aplicó la fórmula matemática para liquidar la tasa de supervisión y control, según lo establecido en el Decreto 2462 de 2013 y realizó la siguiente liquidación detallada para el cobro de la tasa correspondiente a la vigencia del año 2015:

LIQUIDACIÓN DETALLADA		
CONCEPTO	FÓRMULA	VALOR
Activos 2013 (Miles \$)	a_{2013}	626.247.767,00
Activos Sector 2013 (Miles \$)	A_{2013}	43.891.485.114,00
Activos 2014 (Miles \$)	a_{2014}	645.035.200,00
Activos Sector 2014(Miles \$)	A_{2014}	45.306.875.145,00
Factor 2013(Miles \$)	$factor_{2013}$	1.785.592.088,00
Factor 2014(Miles \$)	$factor_{2014}$	1.839.159.851,00
Tarifa 2014'	$T_{2015} = \frac{a_{2014}}{A_{2014}}$	0,014268
Tarifa 2015	$T_{2014} = \frac{a_{2013}}{A_{2013}}$	0,014237
Costos Asignados Sector 2014	CT_{2014}	3.112.175.378,00
Costos Asignados Sector 2015	CT_{2015}	3.125.866.138,00
Tasa Básica no ajustada 2014	$C_{2014} = T_{2014} * CT_{2014}$	44.404.805,99
Tasa Básica no ajustada 2015	$C_{2015} = T_{2015} * CT_{2015}$	44.503.040,28
Coefficiente Costo Beneficio	$\delta = \frac{\frac{factor_{2014} - factor_{2013}}{factor_{2013}}}{\frac{C_{2015} - C_{2014}}{C_{2014}}}$	13,560887
ICV Promedio Nacional	IVC_p	78,29
ICV Municipio	IVC_m	89,62
Factor de Ajuste	$\Omega = \frac{IVC_m - IVC_p}{IVC_p}$	0,000000
Coefficiente Costo Beneficio Ajustado	$\Psi = \delta * (1 + \Omega)$	1,00
Tasa Básica ajustada por el coeficiente Costo Beneficio ajustado	$C_c = \{(\Psi * T_{2015} * CT_{2015})\}$	44.503.040,28
Tasa Básica Final ajustada por ubicación geográfica y condiciones socio económicas	$C_{cf} = \{(1 + \Omega) * (\Psi * T_{2015} * CT_{2015})\}$	44.503.040,28
Valor Final tasa ajustada	$VF = C_{cf} + /Dis.Desc, o, Dis.Mayor V, o, V.Min, o, Propor.$	44.503.040,28
Deducción decreto 1280 de 2008		0,00
Saldo a favor		0,00
Valor a Pagar Vigencia 2015		44.503.040,28

(...)"

La decisión fue confirmada a través de la Resolución No. 202111100124896 de 2021⁶, en consideración de los siguientes argumentos:

"(...)

2.3.2 Expedición del acto administrativo de acuerdo con los fundamentos legales y de hecho para el cobro de la tasa correspondiente a la vigencia 2015.

A efectos de abordar el argumento expuesto por el recurrente, es preciso hacer referencia en primer término, a lo establecido en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, de manera previa a la notificación incorporada por el artículo 76 de la Ley 1955 de 2019, (...)

⁶ Ver documento denominado "demanda (1)" [aquí](#), páginas 95 a 97 y 107 a 126.

De modo que el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 dispone una tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud, teniendo en cuenta los costos que conlleva para esta entidad adelantar las acciones de inspección, vigilancia y control sobre los sujetos vigilados.

Ahora bien, el artículo 76 de la ley 1955 de 2019 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" estableció una modificación del artículo 98 de la Ley 488 de 1998, en los siguientes términos:

(...)

PARÁGRAFO 2º. La implementación de esta disposición se hará a partir del 1 de enero de 2020 la liquidación y recaudo de la tasa correspondiente a la anualidad 2019 se regirá por lo dispuesto en el artículo 98 de la ley 488 de 1998"

De manera que el artículo 76 de la Ley 1955 de 2019, creó con efectos hacia futuro (en concordancia con lo establecido por la Ley 153 de 1887) la contribución a favor de la Superintendencia Nacional de Salud en reemplazo de la tasa cuya naturaleza jurídica es diferente, estableciendo que la implementación de esta nueva figura entraría en vigor a partir del 1 de enero de 2020, lo cual implica que rige el cobro de las contribuciones correspondientes a las vigencias fiscales de 2020 en adelante teniendo en cuenta que se trata de tributos.

En cuanto a los principios concernientes a los efectos del tránsito legislativo, en la Sentencia C-619 de 2001, la Corte Constitucional consideró lo siguiente: <<Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia>>

Luego, el artículo 76 de la Ley 1955 de 2019 señaló que el recaudo de la tasa atinente a la vigencia 2019 y anteriores, se rige por lo consagrado en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, con antelación a su modificación.

(...)

En consecuencia, de conformidad con el principio de irretroactividad de norma tributaria y lo dispuesto de manera expresa en el artículo 76 de la Ley 1955 de 2019, la resolución impugnada objeto del presente análisis al tener objeto una liquidación de tasa de vigencia 2015, se rige por las normas anteriores a la entrada en vigencia de la referida ley, que regulan la liquidación de tasa.

En esa medida, se advierte claramente el derecho que tiene la Superintendencia a recibir el pago de la tasa respecto de vigencias fiscales anteriores al año 2020, toda vez que el ámbito de aplicación del artículo 76 en mención solo se predica respecto de la vigencia fiscal 2020 en adelante, razón por la cual se le aclara al recurrente que para la liquidación que se practicó respecto de la vigencia 2015 mediante el acto administrativo impugnado el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 se encuentra vigente y resulta aplicable, así como las normas que reglamentan la liquidación y pago de tasa compiladas en el Decreto 780 de 2016.

Así, el artículo 2.5.5.2.9 del Decreto 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social dispone que la Superintendencia realizará una liquidación anual de la tasa a su favor (...)

En este punto debe tenerse en cuenta que la liquidación de tasa efectuada mediante el acto administrativo impugnado corresponde a una liquidación de tasa adicional, en la medida que no fue objeto de liquidación en el periodo de liquidaciones ordinarias señalando en la Resolución 1820 de 28 de septiembre de 2015, ello con fundamento en el artículo 2.5.5.2.14 del Decreto 780 de 2016 que establece que la Superintendencia Nacional de Salud tiene la facultad de efectuar liquidaciones adicionales para aquellas entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control (...)

De manera que, en virtud de esta disposición la Superintendencia tiene la capacidad de realizar liquidaciones adicionales de tasa, las cuales se realizan en periodos distintos de la liquidación ordinaria como en el presente caso, razón por la cual la referencia que hace la parte recurrente a la Resolución 001820 del 28 de septiembre de 2015 para efectos del conteo de términos no resulta aplicable al caso de las liquidaciones adicionales de tasa, pues estas

últimas se emiten de manera posterior a la respectiva vigencia y en tal sentido no están sometidas a los mismos términos que aquellos que tienen un carácter ordinario.

En consecuencia, si bien solamente hasta el 23 de diciembre de 2020, se liquidó el valor de la tasa a cargo de la sociedad SALUD TOTAL EPS-S S-A para la vigencia fiscal 2015 en la subclase Prestador de Servicios de Salud IPS privada, lo cierto es que la exigibilidad del pago existía desde el año 2015 al haberse configurado el hecho generador, atendiendo a que este tributo debe liquidarse de manera anual.

En tales términos, mediante la liquidación de tasa L-2020-001104 la Superintendencia individualizó la obligación que tenía la vigilada respecto del pago de tasa correspondiente a la vigencia fiscal 2015 en la subclase Prestador de Salud IPS privada, de acuerdo con la competencia establecida por el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 con antelación a su modificación, el Decreto 780 de 2016, el Decreto 1904 de 2015 y la Ley 1438 de 2011.

Por consiguiente, se observa que, de manera adicional a los fundamentos de derecho ya mencionados, se encuentran completamente identificados los fundamentos de hecho que suponen el marco de liquidación de la tasa de 2015, los cuales están dados por los costos en que incurrió la Superintendencia para ejercer sus acciones de inspección, vigilancia y control sobre la vigilada.

2.3.3. Prescripción

(...)

i) Obligación crediticia derivada de la tasa

En virtud de lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, la Superintendencia Nacional de Salud liquida la tasa que se encuentra a cargo de la vigilada por medio de una resolución que tiene el carácter de acto administrativo definitivo acorde con lo señalado por el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...)

De manera que, mediante el mencionado acto administrativo definitivo, la Superintendencia decide de fondo la procedencia de la liquidación de la tasa por la cual debe responder una vigilada con relación a una vigencia fiscal específica.

Ahora, en ejercicio tanto del derecho de defensa como del derecho al debido proceso, esta entidad de inspección, vigilancia y control tiene el deber de notificar la liquidación de la respectiva tasa de conformidad con el artículo 66 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...)

Luego al tratarse de un acto administrativo de carácter particular y concreto a través del cual se está decidiendo un asunto de fondo como lo es el relativo a la procedencia de la liquidación de la tasa en cabeza de una vigilada, la Superintendencia cumple con el deber de su notificación exigiendo su pago.

Así mismo, la Superintendencia concede la posibilidad de interponer el recurso de reposición en contra de la resolución que contiene la obligación concerniente a la determinación del tributo en aplicación de lo dispuesto en la ley 1437 de 2011.

Es importante precisar que la etapa denominada como "obligación crediticia derivada de la tasa" cuenta con un término de prescripción concedido por los artículos 2536 y 2538 del Código Civil (...)

En consecuencia, el acto administrativo particular y concreto mediante el cual se liquida la tasa debe ser notificado antes de producirse el vencimiento del término de los cinco (5) años siguientes a la fecha desde que era exigible el pago.

Con relación al conteo del término de prescripción de la obligación crediticia derivada de la tasa, se destaca que el artículo 94 del Código General del Proceso consagra el fenómeno de la interrupción (...)

En conclusión, el término de prescripción se interrumpe como consecuencia de la notificación de la acto de liquidación de tasa a la vigilada, concediendo la posibilidad de interponer el recurso contra la determinación de la obligación.

En el presente caso, la Resolución L-2020-001104 del 23 de diciembre de 2020 se notificó el día 29 de diciembre de 2020 mediante oficio NURC 2-2020-

158376, esto es, antes de finalizar el año y en consecuencia antes de finalizar el computo del término de prescripción anteriormente explicado en consideración a la anualidad de la liquidación y cobro de tasa, interrumpiendo así la prescripción.

ii) Acción de cobro coactivo

Una vez proferido el acto administrativo de liquidación de tasa por parte de la Superintendencia, el mismo quedará ejecutoriado desde el día siguiente a la notificación de la decisión sobre el recurso interpuesto o desde el día siguiente al vencimiento del término para interponer el recurso, si este no fue interpuesto o si se hubiere renunciado expresamente a su formulación. Igualmente, desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

Lo anterior de acuerdo con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, el cual establece la firmeza de los actos administrativos (...)

Por consiguiente, solamente encontrándose en firme el acto administrativo de liquidación de tasa opera el numeral 4 del artículo 817 del Estatuto Tributario (...)

Se tiene entonces que la prescripción de la acción de cobro tiene un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de liquidación de la tasa con fundamento en las normas que han sido traídas a colación.

Consecuencia de lo anterior, es que al recurrente jurídicamente le resulta imposible alegar la prescripción de la acción de cobro de que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario si no se ha proferido y notificado el acto administrativo que determina la obligación de tasa y en el presente caso este solo se profirió hasta el 23 de diciembre de 2020, luego el término de prescripción de la acción de cobro solo va a empezar a correr a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de liquidación de tasa tal y como lo señala el numeral 4 de la norma transcrita.

iii) conclusiones del caso concreto

La Resolución L-2020-001104 de 23 de diciembre de 2020 fue notificada de manera electrónica a la sociedad SALUD TOTAL EPS-S S.A, mediante comunicación 2-2020-158376 del 29 de diciembre de 2020, la cual fue enviada y recibida por el destinatario el mismo 29 de diciembre de 2020, de acuerdo con la certificación expedida por SOFTWARE COLOMBIA que obra en el expediente administrativo.

En tales términos, se presentó una interrupción del término de prescripción de esta primera etapa de determinación de la obligación, en atención de lo dispuesto en el artículo 94 del Código General del Proceso el cual dispone que opera dicha figura por el requerimiento escrito realizado al deudor directamente por el acreedor tal como procedió la Superintendencia.

(...)

De igual forma, es pertinente resaltar que al no encontrarse aún ejecutoriado este acto administrativo no es posible efectuar el conteo de los cinco (5) años de prescripción dispuesto en el numeral 4 del artículo 817 del Estatuto Tributario.

Lo anterior supone que la actuación que nos ocupa todavía no se encuentra en la etapa de acción de cobro ejecutiva, por lo que el argumento formulado por la vigilada no tiene vocación de prosperidad, puesto que la prescripción consagrada en el numeral 4 del artículo 817 del Estatuto Tributario no ha comenzado a correr.

(...)

Por último, se hace necesario comunicar la presente decisión al Grupo de Cobro Persuasivo y Jurisdicción Coactiva de esta entidad, así como a la Superintendencia Delegada para la Supervisión Institucional y a la Subdirección Financiera para lo de su competencia.

(...)”.

Transcrita la parte considerativa de los actos administrativos demandados, se evidencia que fueron expedidos con el fin de determinar la obligación por concepto

de la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud por el cumplimiento de la función de inspección, vigilancia y control para el año 2015.

Esta tasa encuentra fundamento en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 a través del cual se creó el tributo en desarrollo del artículo 338 de la Constitución Política, con el fin de recuperar los costos incurridos por la Superintendencia, de la siguiente manera:

"ARTICULO 98. TASA A FAVOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Las entidades de derecho público o privadas y las entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las beneficencias y loterías, **cuya inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia respecto de tales entidades.**

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política el Gobierno Nacional fijará la tarifa de la tasa de acuerdo con los siguientes sistemas y método:

a. La tasa incluirá el valor por el servicio prestado. El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los costos de supervisión y control, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de dicha tasa.

b. El cálculo de la tasa incluirá la evaluación de factores sociales, económicos y geográficos que incidan en las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Salud.

Con fundamento en las anteriores reglas, el Gobierno Nacional aplicará el siguiente método en la definición de costos, sobre cuya base se fijará el monto tarifario de la tasa que se crea por la presente norma:

a. A cada uno de los factores que incidan en la determinación de la tasa se le asignará un coeficiente que permita medir el costo-beneficio.

b. Los coeficientes se determinarán teniendo en cuenta la ubicación geográfica y las condiciones socio-económicas de la población.

c. Los factores variables y coeficientes serán sintetizados en una fórmula matemática que permita el cálculo y determinación de la tasa que corresponda, por parte del Gobierno Nacional.

La tasa a que se refiere el presente artículo se aplicará a partir del primero de enero de 1999".

En desarrollo de esta disposición, el Decreto Reglamentario 1405 del 28 de julio de 1999 reglamentó el sistema y el método para la fijación de la tasa anual que debían cancelar las entidades cuya inspección, vigilancia y control correspondiera a la Superintendencia Nacional de Salud, para lo cual, dispuso a cargo del Gobierno Nacional la competencia de establecer anualmente los costos de supervisión y control para cada clase (artículo 2) y, a su vez, estableció la fórmula para el cálculo y determinación de la tasa (artículo 6), así:

*"Artículo 6°. Fórmula para el cálculo y determinación de la tasa. Los factores variables y coeficientes a los que se refieren los artículos anteriores se sintetizan en la siguiente fórmula matemática, la cual será utilizada para el cálculo y la determinación de la tasa que corresponda a cada sujeto de supervisión y control: $ccf = [(1 + \Omega) * (\Psi * t * CT)]$ El cálculo de cada uno de los componentes de la fórmula precedente se hará de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto."*

Igualmente, con el fin de cumplir con el recaudo de la obligación tributaria, el mismo Decreto en su artículo 7 señaló que la tasa debe ser liquidada y cobrada por la Superintendencia Nacional de Salud con sujeción a las reglas allí contenidas⁷.

Por su parte, el artículo 1º del Decreto 1580 de 2002, reguló lo relativo al pago de la tasa a favor de la Superintendencia⁸, indicando expresamente que la tasa anual debe ser liquidada y pagada en varias cuotas en las fechas señaladas anualmente por la Superintendencia Nacional de Salud con la información correspondiente a la fecha de corte señalada para la liquidación. A su vez, previó que la Superintendencia Nacional de Salud debe efectuar una liquidación preliminar en el primer semestre con los datos de la última información financiera de la cual disponga la entidad, la cual debe ser cancelada en una o varias cuotas y se imputará en la liquidación definitiva.

En caso de que no se pueda efectuar la liquidación preliminar en la fecha de corte para su liquidación por carencia de información, pero se disponga de la misma a más tardar a la fecha de corte de información para la liquidación definitiva señalada por la Superintendencia, habrá lugar a efectuar la liquidación definitiva.⁹

Para el cumplimiento de esta obligación en la vigencia 2015, la Superintendencia Nacional de Salud procedió a determinar las fechas para la liquidación y pago de la cuota anual de la tasa a través de la Resolución 1820 de 2015, de la siguiente manera:

- Fecha de información de Estados Financieros para liquidación: 31 de diciembre de 2013 y 31 de diciembre de 2014
- Fecha de liquidación: 14 de octubre de 2015
- Fecha de pago oportuno: 20 de noviembre de 2015

No obstante lo anterior, el Decreto 1580 de 2002, estableció el deber de las entidades vigiladas de solicitar la liquidación de la tasa a pagar a la Superintendencia antes del vencimiento de la fecha para el pago de la cuota correspondiente, cuando por cualquier circunstancia no la hubieren recibido por parte de la entidad (artículo 9).

Pues bien, hasta aquí se puede apreciar que normativamente se ha asignado a la Superintendencia Nacional de Salud la competencia para proceder a la liquidación y cobro de la tasa en aras de obtener que las entidades vigiladas, en este caso IPS privadas¹⁰, reintegren el costo que demanda para la entidad la vigilancia sobre la utilización eficiente de los recursos fiscales en la prestación de los servicios de salud,

⁷ **ARTÍCULO 7º.** LIQUIDACION Y COBRO DE LA TASA. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 1280 de 2008. La tasa que se regula en el presente decreto será liquidada por la Superintendencia Nacional de Salud con sujeción a las reglas aquí contenidas. La Superintendencia Nacional de Salud, mediante resolución de carácter general, podrá exigir el pago de la tasa a los sujetos de su supervisión y control, en una o varias cuotas, en las fechas y de la forma que ésta señale. El manejo de estos recursos será acorde con las normas sobre presupuesto. La Superintendencia Nacional de Salud podrá exigir a las entidades sujetas al pago de la tasa a la que se refiere el presente artículo la remisión de los informes que se consideren necesarios para asegurar su adecuada liquidación. Las entidades de derecho público están obligadas a presupuestar esta tasa de acuerdo con las normas respectivas."

⁸ ARTÍCULO 1. Liquidación y pago de la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud. La tasa anual a favor de la Superintendencia Nacional de Salud se liquidará y cancelará en varias cuotas, en las fechas que señale anualmente la Superintendencia Nacional de Salud y con la información correspondiente a la fecha de corte para la liquidación que ésta señale.

La Superintendencia Nacional de Salud efectuará una liquidación preliminar en el primer semestre, que se cancelará en una o varias cuotas, con los datos de la última información financiera de la cual disponga la entidad, y se imputará en la liquidación definitiva.

El valor de la liquidación anual, calculada con la información del año correspondiente, se cancelará en una o varias cuotas, en las fechas que señale la Superintendencia Nacional de Salud, descontando el valor cancelado de la liquidación preliminar.

⁹ Artículo 4 del Decreto 1580 de 2002

¹⁰ Ver artículo 121 de la Ley 1438 de 2011.

así como la oportuna y adecuada liquidación y recaudo de esos recursos, de manera que tras la confrontación inicial de los actos, no se encuentra vulnerado el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, ni el artículo 7 del Decreto 1405 de 1999, pues, le asiste el deber a la superintendencia de Salud propender por el cumplimiento de la obligación a su favor a través de la elaboración de la liquidación anual de la tasa.

Tampoco encuentra el Despacho en esta oportunidad que los actos administrativos desconozcan el artículo 817 del Estatuto Tributario al pretender, como lo asegura el demandante, "ejecutar" una obligación tributaria prescrita por ser exigible desde el 20 de noviembre de 2015, conforme se desprende de la siguiente afirmación: "(...) tanto la expedición del acto administrativo que liquidó la tasa para la vigencia del 2015, como la posterior ejecución o cobro que se haga del mismo, ya se encuentran afectados por el fenómeno de la prescripción, y por ende se entiende extinta la obligación tributaria de SALUD TOTAL EPS-S del pago de la tasa o tributo a favor de la Superintendencia Nacional de Salud por haber transcurrido más de 5 años desde que la Superintendencia tenía la potestad de su cobro y ejecución".

Al respecto es importante precisar en primer lugar que, en lo que respecta a las acreencias a favor del Estado, la prescripción tiene lugar como consecuencia de la extinción del derecho del ente público a hacerlas efectivas por no ejercer las respectivas acciones de cobro dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento para tal fin.

En este sentido, se debe recordar que la facultad de jurisdicción coactiva permite a la administración hacer efectivos los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la jurisdicción contenciosa, es decir, su objeto consiste en obtener el pago de las obligaciones a su favor por la fuerza cuando el pago voluntario ha sido infructuoso.

Esta facultad de cobro en cabeza de la Superintendencia se encuentra concretamente regulada en el artículo 12 de la Resolución 334 de 2002, cual estableció que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001¹¹, la entidad cuenta con jurisdicción coactiva para hacer efectivas las sumas que adeudan los sujetos de vigilancia por concepto de la tasa prevista a su favor. En sentido similar, el artículo 4 del Decreto 1280 de 2008, por medio del cual se modifica el artículo 8 del Decreto 1405 de 1999, dispuso que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, tendrá jurisdicción coactiva para hacer efectivas las sumas que adeuden los sujetos de vigilancia por concepto de la tasa.

Dicho lo anterior, debe entonces indicarse que, el término de prescripción previsto en el artículo 817 del E.T., modificado por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002, corresponde precisamente a esta acción de cobro de las obligaciones tributarias prevista como un mecanismo a favor de la administración para hacer efectivas las sumas de dinero ya determinadas que adeudan los sujetos pasivos tributarios, de allí que, el término de cinco años que se empieza a contar a partir de distintos eventos tales como (i) la fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional para las declaraciones presentadas oportunamente; (ii) la fecha de presentación de la declaración en el caso de las presentadas en forma extemporánea; (iii) la fecha de presentación de la declaración de corrección en relación con los mayores valores y (iv) la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

En este orden de ideas, siguiendo el tenor literal de la norma tributaria invocada por

¹¹ **Artículo 68.** Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 1015 del 2002, Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 3023 de 2002 Inspección y vigilancia. La Superintendencia Nacional de Salud tendrá como competencia realizar la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales del sector salud y de los recursos del mismo. (...) Para el ejercicio de sus funciones, la Superintendencia Nacional de Salud, por medio de la jurisdicción coactiva, realizará el cobro de las tasas, contribuciones y multas a que hubiere lugar.

el actor como violada, encuentra el despacho que el término de cinco años debe contarse a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo de determinación, que en este caso corresponde a la Resolución No. L-2020-001104 del 23 de diciembre de 2020, pues si bien, la Resolución No. 1820 de 2015 consagra la fecha prevista para el pago oportuno de la tasa correspondiente a la vigencia del año 2015 por parte del sujeto vigilado, ciertamente la suma de dinero que debía ser pagada por SALUD TOTAL en calidad de IPS privada solo fue determinada a través de la liquidación que hoy se demanda y por ello únicamente es a partir de la ejecutoria del acto que empieza a contar el término de prescripción de la acción de cobro, en la medida que es este el llamado a prestar mérito ejecutivo a favor de la Superintendencia Nacional de Salud. No obstante, como el acto administrativo se encuentra bajo discusión ante la jurisdicción, en virtud del artículo 829 del Estatuto Tributario no ha cobrado ejecutoria y, por lo tanto, no ha tenido lugar el inicio del conteo de prescripción de la acción de cobro alegado.

Con fundamento en lo anterior, encuentra el Despacho que no hay lugar a decretar la medida cautelar solicitada, pues la prescripción aludida por el demandante se refiere a la acción de cobro de las obligaciones fiscales y en este caso, los actos administrativos fueron proferidos en ejercicio de la función de determinación de la obligación para la liquidación y pago de la tasa por la vigencia 2015 en cabeza de la Superintendencia.

Al respecto, es importante señalar que, si lo que pretendía el actor en este caso era discutir el término preclusivo de la Superintendencia nacional de Salud para iniciar las acciones de determinación de la tasa, así debió expresarlo de manera expresa y, en consecuencia, proceder a sustentar sus afirmaciones, pues se recuerda que el artículo 229 ib. impuso al demandante la carga argumentativa de exponer las razones que deben ser estudiadas por el juez a efectos de decretar la medida.

En relación con esta carga argumentativa en las solicitudes de medidas cautelares, el H. Consejo de Estado ha precisado que corresponde al peticionario marcar el límite de estudio que debe realizar el juez administrativo e indicar de manera precisa y concreta las disposiciones que considera infringidas, así como el concepto de su violación¹².

3.4.2. De la necesidad de la medida de suspensión para evitar la causación de intereses moratorios.

Asegura el actor que la suspensión de las resoluciones acusadas resulta necesaria para evitar que se sigan causando los intereses moratorios regulados en el Decreto 780 de 2016 con fundamento en el cobro de una obligación prescrita.

No obstante, como se señaló líneas atrás, Salud Total EPS no solo no logró acreditar la vulneración de las normas invocadas en la medida cautelar, sino que, además, no cumplió con la carga argumentativa de señalar las normas y las razones por las cuales considera concretamente que la obligación se encuentra prescrita y por ende no podía la Superintendencia Nacional de Salud proceder a su determinación, pues, como se dejó visto, la demandante se refirió exclusivamente a la prescripción de la acción de cobro prevista en el artículo 817 del E.T. Luego, a juicio de este Despacho, no se logra acreditar la necesidad de la medida para evitar la causación de intereses.

Aunado a ello, encuentra el Despacho que, en este punto, no se puede considerar la causación de los intereses moratorios como un perjuicio que amerite la suspensión de los actos administrativos demandados, pues aun cuando el artículo 2.5.5.2.21 del Decreto 780 de 2016 previó que el no pago de la tasa en los plazos

¹² Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 3 de marzo de 2020, radicado 11001-03-24-000-2019-00384-00. C.P.: Oswaldo Giraldo López.

fijados por la Superintendencia Nacional de Salud da lugar a causar los intereses de mora; en realidad, no se puede perder de vista que, de acuerdo con la forma en que fue regulada la causación de los intereses, aquella se trata de una garantía frente a la tardanza en el cumplimiento de una obligación tributaria. Es decir, ostentan una naturaleza resarcitoria o indemnizatoria por el retraso o mora en el pago de la obligación¹³, lo que significa que, de no encontrarse obligado Salud Total a pagar la obligación impuesta por la administración, mucho menos deberá pagar los intereses que de aquella se causen, pero esta situación solo podrá ser estudiada en el estudio de fondo de los cargos de la demanda, momento en el cual, se podrá determinar con certeza si los actos administrativos demandados mantienen o no indemne su presunción de legalidad.

Por las razones expuestas, se negará el decreto de la medida cautelar solicitada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Oralidad de Circuito de Bogotá D.C.:

RESUELVE:

Primero: Negar el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos solicitada por la parte demandante, habida cuenta de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Reconocer personería a la abogada DORA ÁNGELA ORTÍZ SÁNCHEZ, portadora de la tarjeta profesional No. 191.206 del CSJ, como apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud, para los fines y facultades del poder allegado al expediente digital.

Tercero: Trámites virtuales - Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co

dora.ortiz@supersalud.gov.co

oscarJJ@saludtotal.com.co

oscarjimenez258@gmail.com

notificacionesjud@saludtotal.com.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

Canales de atención: La Secretaría del Juzgado presta atención al público de manera presencial y mediante los números telefónicos 5553939 extensión 1042 y 3203680137 (Horario de atención: lunes a viernes de 8:00 a.m.-1:00 p.m. y 2:00 p.m.-5:00 p.m.).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZA

¹³ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Auto de fecha 16 de marzo de 2018, radicado No. 25000-23-37-000-2016-00512-01 (23374). Milton Chaves García y Sección Tercera, Subsección A, providencia del 9 de julio de 2021, exp. 66814. C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

Firmado Por:
Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 042 Contencioso Admsección 2
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: **c35422bcd1be5c54995243c556418785b6cc158b22a9241be8fa12db6e6f5cf3**

Documento generado en 16/03/2023 04:14:53 PM

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