



Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

D.E.I.P De Barranquilla, treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado	08-001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Organización Clínica General Del Norte
Demandado	Nación- Ministerio de Salud- Superintendencia Nacional de Salud
Jueza	Lilia Yaneth Álvarez Quiroz

I. ASUNTO A DECIDIR

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho interpuesto por la Organización Clínica General Del Norte contra la Nación, Ministerio de Salud- Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

II. ANTECEDENTES

- Demanda

2.1. Pretensiones

Como pretensiones de la demanda, la parte actora presentó las que a continuación se relacionan:

Primera: Declarar la nulidad de la Resolución PARL 000805 del 16 de mayo de 2017, expedida por la Superintendencia delegada de Procesos Administrativo, en la cual se sanciona a la Organización Clínica General del Norte S.A. identificada con NIT 890.102.768-5, con multa equivalente a treinta (30) Salario Mínimos Mensuales Legales Vigentes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

Segunda: Declarar la nulidad de la Resolución N° PARL 000353 del 16 de abril de 2018, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición formulado por la Organización Clínica General del Norte S.A., en contra de la Resolución N° PARL 000805 del 16 de mayo de 2017 la cual, se confirma la Resolución PARL 000805 del 16 de mayo de 2017, expedida por la Superintendencia delegada de Procesos Administrativos.

Tercera: Declarar la nulidad de la Resolución N° 007761 de 05 junio de 2018, por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución numero PARL

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

000805 del 16 de mayo de 2017, confirmada mediante Resolución N° PARL 000353 del 16 de abril de 2018, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

Cuarto: Que a título de restablecimiento de derecho se declare que la Organización Clínica General del Norte S.A. no está obligada a pagar la suma equivalente a treinta (30) salarios mínimos mensuales legales vigentes, a la fecha de expedición de la Resolución N° PARL N° 000353 del 16 de abril de 2018, expedida por la Superintendente Nacional de Salud, confirmada mediante el artículo 1 de la Resolución N° 007761 de 05 de junio de 2018.

2.2. Hechos

Al realizar el estudio del cuerpo de la demanda y sus anexos, como fundamentos fácticos de las pretensiones de demanda, se resumen los siguientes:

- Que la Superintendencia Nacional de Salud, con evidente violación del debido proceso expidió las Resoluciones PARL 00085 del 16 de mayo de 2017, en la cual se sanciona a la Organización Clínica General del Norte S.A con multa que equivale a treinta(30) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo, la PARL 000353 del 16 de abril de 2018, por la cual se resuelve recurso de reposición contra Resolución N° PARL 000805 de 16 de mayo de 2017 expedida por la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, y la N° 007761 de 05 de junio de 2018, donde se resuelve el recurso de apelación contra la Resolución número PARL 000805 del 16 de mayo de 2017.
- Que las Resoluciones número PARL 000805 del 16 de mayo de 2017, N° 000353 del 16 de abril del 2018 y N° 0007761 de 05 de junio de 2018, expedidas por el Superintendente Nacional de Salud, fueron expedidas en forma irregular y mediante falsa motivación.
- Que en la supuesta notificación electrónica, hecha a la Organización Clínica General del Norte, de la Resolución no 007761 de 05 de junio de 2018, expedida por el Superintendente Nacional de Salud, fue indebida e irregular, por violación de los requisitos exigidos en los artículos 66 a 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- La supuesta notificación electrónica hecha a la Organización Clínica General del Norte, de la Resolución N° 00776 del 05 de Junio de 2018, expedidas por el Superintendente Nacional de Salud, no cumple los requisitos exigidos en los artículos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y por tanto no se tiene por hecha dicha notificación, ni producen efectos legales las Resoluciones número PARL 000805 del 16 de mayo de 2017, N ° PARL 000353 del 16 de abril del 2018 y N ° 007761 de 05 de Junio de 2018.

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

- Que en la diligencia de notificación no se le entregó a la Organización Clínica General del Norte S.A., copia íntegra, auténtica y gratuita de dichos actos administrativos, con anotación de la fecha y la hora, razón por la cual no cumplió con el requisito exigido en el inciso segundo de artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por ello, ese incumplimiento, invalida la supuesta notificación.
- Que la Organización Clínica General del Norte S.A., nunca aceptó ser notificada a través del email caftera@clinicageneraldelnorte.com de la Resolución N° 007761 del 05 de junio de 2018 expedida por la Superintendente Nacional de Salud, por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución NO PARL N° 000805 del 16 de mayo de 2017, confinada mediante Resolución PARL N° 000353 del 16 de abril de 2018.
- Que la supuesta notificación, incumplió el requisito exigido en el numeral 1 del artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; tampoco cumplió con el requisito exigido en el artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues, no le envió la citación a la Organización Clínica General del Norte S.A., a su email de notificación judicial: juridica@clinicageneraldelnorte.com que aparece en la página 2 del Certificado Procedimiento, Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo que se olvidó en el caso que nos ocupa, con protuberante vulneración del artículo 29 Constitucional.

2.3. Fundamentos de Derecho, Normas Violadas y Concepto de Violación.

2.3.1. Disposiciones Violadas

- Constitución Política Art. 6, 29, 123, 124, 228, 229 y 230
- Art. 138 del CPACA

Que de acuerdo con la jurisprudencia reiterada, uniforme y pacífica del Consejo de Estado, ciertamente existe una indebida e irregular lo cual vulnera los derechos fundamentales humanos al debido proceso, la defensa, a la contradicción, al acceso efectivo y real a la administración de justicia, al principio democrático de legalidad y a la publicidad, los que deben garantizarse a la Organización Clínica General del Norte en aplicación de los principios pro actione y pro damato y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el rigorismo formalista procesal.

Que la notificación de la Resolución N° 007761 del 05 de junio de 2018, no cumplió con los requisitos exigidos en los artículos 66 ss y concordantes del CPACA, debido a que el mencionado acto, no se notificó a la dirección de notificaciones procesales indicadas en el certificado de existencia y representación legal, que milita en el expediente, en consecuencia, se incurrió en una indebida e irregular notificación.

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

Del análisis de los argumentos expuestos, se concluye que está demostrada la existencia de la indebida e irregular notificación de la Resolución N° 007761 del 05 de junio de 2018, por lo que en aplicación de los principios pro actione y pro damato, la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal y la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, en el presente caso es procedente resolver la demanda de manera más beneficiosa a la demandante, garantizándole sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso efectivo real a la administración de justicia.

2.4. Contestación de la Demanda

2.4.1. Ministerio de Salud y Protección Social

A través de apoderada, manifiesta la entidad que se opone a todas las declaraciones y condenas solicitadas por la parte actora por cuanto no existen razones de hecho o de derecho para hacerlo.

Sobre la legalidad de las Resoluciones PARL 000805 del 16 de mayo de 2017 y PARL 000353 del 16 de abril de 2018 expedidas por la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos y la Resolución PARL 007761 de 5 de junio de 2018 proferida por el Superintendente Nacional de Salud; actos administrativos cuya nulidad se solicita en este proceso, se advierte que no fueron emitidos por el ente ministerial y por tanto no puede ser responsable de lo que en ellos se decidió. La actuación administrativa adelantada en la Superintendencia Nacional de Salud se presume legal y ajustada al debido proceso y a las normas legales vigentes.

Que no hay duda de que en el artículo 2 del Decreto ley 4107 de 2011, que enlista las funciones del Ministerio de Salud y Protección Social no se encuentra la de ejercer inspección, vigilancia y control sobre la Superintendencia Nacional de Salud, o sobre ninguna de sus otras Entidades Adscritas. Tampoco está la de imponer sanciones a las Empresas Prestadoras de Salud E.P.S. o a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud I.P.S.

Así que al no haber expedido el Ministerio de Salud y Protección Social, los actos administrativos demandados, ni haberlos notificado, por no tener competencia para ello; no es posible endilgarle responsabilidad alguna en el caso de marras.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la relación jurídica sustancial y caducidad.

2.4.2. Superintendencia Nacional de Salud

Manifiesta la entidad que se opone a todas las declaraciones y condenas solicitadas por la parte actora por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos. Que los actos

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

administrativos demandados y el procedimiento administrativo para su expedición no se encuentran incursos en ninguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, pues se garantizó fielmente el debido proceso administrativo, el debido estudio de las normas aplicables al caso en concreto para su correcta motivación y en general los derechos fundamentales de la entidad a la cual se le impuso la sanción pecuniaria.

Que la norma no establece las distinciones que el demandante refiere. En cambio, es explícita en determinar que es obligación Por parte de los prestadores de servicios de salud, ya que las EPS tienen un apartado propio de obligaciones, el contar con un soporte que dé cuenta de toda la información requerida en la norma, esto es, tanto capacidad instalada como perfiles demográficos y epidemiológicos. Y esto no se cumplió, como quedó demostrado en la Resolución 805 del 16 de mayo de 2017 por la cual se resuelve la investigación administrativa sancionatoria contra la Organización Clínica General del Norte, y se reitera en la Resolución 353 del 16 de abril de 2018 y la Resolución 7761 del 5 de junio de 2018, por las cuales se resuelven los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

En lo atinente al segundo reproche del actor, esto es, la existencia de una indebida notificación de la Resolución 7761 de 2018, tal situación no se presenta, pues el citado acto administrativo se puso en conocimiento de la institución demandante en debida forma, mediante el oficio identificado con el NURC 2-2018-047077 del 18/06/2018, al que se adjuntó copia de la referida Resolución, mediante notificación electrónica del 19 de junio de 2018, al correo electrónico cartera@clinicageneraldelnorte.com en atención a la autorización dada por la Organización Clínica General del Norte a través del Sistema de Recepción y Validación de Archivos RVCC de la Superintendencia Nacional de Salud, en el que es obligación de todos los vigilados reportar información, se les pregunta si autorizan expresamente, sí o no, que se les notifique electrónicamente los actos administrativos que expida la Entidad y deben registrar un correo electrónico para todos los efectos.

Propuso la excepción de caducidad de la acción ante notificación electrónica en debida forma.

2.5. Alegatos

2.5.1. Parte demandante

La parte demandante reitera los argumentos y cargos planteados en la demanda, arguyendo que no se tiene por hecho, la supuesta notificación a través del email cartera@clinicageneraldelnorte.com de la Resolución N 007761 de 05 de junio de 2018, expedida por el Superintendente Nacional de Salud, mediante la cual se

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A.
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

decidió el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto contra la Resolución N° PARL 000353 del 16 de abril de 2018.

Que se ha incurrido en un error y yerro, tanto en los considerandos como en la decisión de imponer multa a la Organización Clínica General del Norte S.A., por ello, es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos que le impusieron la multa, porque esta norma tiene varias partes o elementos estructurales u obligaciones para los diferentes actores del sistema de seguridad social en salud y en concreto, para las EPS y las IPS, que son sustancialmente diferentes.

2.5.2. Parte demandada – Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social, presentó alegatos de conclusión reiterando las razones de defensa expuestas en la contestación de la demanda, en tal sentido, expresó que fue la Superintendencia Nacional de Salud; en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control sobre las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud I.P.S.; quien expidió las Resoluciones objeto del estudio de legalidad y no el Ministerio de Salud, por ello no puede responder por las pretensiones solicitadas por la Organización Clínica General del Norte ocasionadas por las supuestas ilegalidades de los actos administrativos demandados y que se repite, fueron expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

2.5.3. Parte demandada – Superintendencia de Salud

No presentó alegatos de conclusión.

2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio público no emitió concepto

III. TRAMITE PROCESAL

- La demanda fue presentada el 09 de octubre de 2019¹, inadmitida en auto dictado de fecha 07 de Noviembre de 2019²; posterior a ello, mediante auto de 16 de diciembre de 2019, se admite la demanda³.
- Surtidos los trámites de notificación, la demanda fue contestada por el Ministerio de Salud mediante correo de 01 de julio de 2020⁴ y el 23 de julio de la misma anualidad por la Superintendencia de Salud⁵.

¹ Expediente Digital N° 5 (Acta de Reparto)

² Expediente Digital N° 6 (Auto Inadmite)

³ Expediente Digital N° 9 (Auto Admite)

⁴ Expediente Digital N° 11 (Contestación Demanda y correo de radicación)

⁵ Expediente digital N° 12 y 14 (Contestación Demanda y correo de radicación)

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

- De las excepciones propuestas, se corrió traslado mediante fijación en lista del 26 de marzo de 2021.⁶
- Se citó a audiencia inicial mediante auto de 28 de octubre de 2021⁷, audiencia que se llevó a cabo el 25 de noviembre de 2021⁸, en la misma una vez surtidas las etapas correspondientes, se ordenó la práctica de pruebas y se citó a audiencia de pruebas.
- Que la audiencia de pruebas se llevó a cabo el día 02 de febrero de 2022, suspendiéndose la misma y citándose para el 01 de marzo de la misma anualidad. En la mencionada fecha, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.
- Finalmente, y vencido el referido traslado para alegar, ingresa el proceso a Despacho en estado de dictar sentencia.

IV. CONSIDERACIONES.

4.1. Excepciones

4.1.1. Falta de Legitimación en la causa por pasiva

El Ministerio del Trabajo propuso las excepciones de Falta de Legitimación en la causa por pasiva, argumentando para ello que el Ministerio de Salud y Protección Social no tuvo participación alguna en la expedición y notificación de los actos administrativos objeto de la presente Litis, mal puede pretenderse afirmar que éste debe asumir algún tipo de responsabilidad, máxime si se tiene en cuenta que los mismos fueron proferidos y notificados por la Superintendencia Nacional de Salud.

Al respecto se tiene que la legitimación en la causa de conformidad al numeral 6º del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es una excepción que técnicamente no es previa, sino que constituye un presupuesto material de la sentencia vinculado sustancialmente al concepto «parte», salvo en lo que tiene que ver con la legitimación en la causa de hecho que tiene que ver con la vinculación procesal del demandante o demandado al litigio propuesto.

En efecto, respecto de la legitimación en la causa, la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado se ha pronunciado en varias ocasiones y ha concluido que esta figura se refiere a la existencia de un vínculo o conexidad que inevitablemente debe existir entre los sujetos que integran la relación controversial. Así mismo, que esta figura procesal se configura tanto por activa como por pasiva y se predica en dos

⁶ Expediente Digital N° 15 (Traslado de Excepciones Fijación en lista)

⁷ Expediente Digital N° 17 (Auto fija fecha Audiencia)

⁸ Expediente Digital N° 27 (Acta de Audiencia inicial)

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

modalidades, «...una de hecho y otra material, siendo la primera la que se estructura entre las partes con la notificación del auto admisorio del libelo, esto es, con la debida integración del contradictorio; y la segunda, la que se edifica en la relación causal entre los hechos que soportan las pretensiones y las partes.

Conforme a los argumentos expuestos y atendiendo la etapa procesal del presente proceso, el análisis se enfocará a estudiar la legitimación en la causa de hecho, como quiera que la legitimación material en la causa, esto es, la propuesta por la entidad territorial en el sentido si debe o no responder por la condena que virtualmente llegue a imponerse, es presupuesto material de la sentencia por cuanto implica un análisis de la relación sustancial para determinar la existencia o no del derecho reclamado.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la entidad que llevó a cabo el procedimiento administrativo sancionatorio y quien en virtud de tal procedimiento expidió los actos administrativos demandados fue la Superintendencia Nacional de Salud, persona jurídica y pública con plenos poderes de administración y representación que tiene la responsabilidad y la potestad de tomar autónomamente las decisiones que considere convenientes para adelantar la respectiva potestad sancionatoria que la ley le otorgó.

Se tiene entonces, que en los actos administrativos cuestionados no intervino la manifestación de la voluntad del Ministerio de Salud y Protección Social, motivo por el cual, a este último, no le asiste legitimación en la causa para referirse o asumir responsabilidad alguna frente a una determinación adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud, por lo que, se declarará probada dicha excepción.

4.1.2. Caducidad de la acción:

La Superintendencia Nacional de Salud, propone la excepción de caducidad aduciendo que la Resolución 7761 de 2018, fue notificada electrónicamente el 19 de junio de 2018, con lo que el término para la presentación de la demanda y/o formular la solicitud de conciliación para suspenderlo vencía el 20 de octubre de 2018; que la solicitud de conciliación fue radicada en la Procuraduría General de la Nación el 25 de julio de 2019, con lo que ya había operado el fenómeno de caducidad de la acción para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho lo que hace improcedente continuar con el trámite de este proceso.

Sobre el fenómeno jurídico de la caducidad, el Consejo de Estado⁹ ha establecido que es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P.: Dr. Enrique Gil Botero, sentencia del 13 de junio de 2013, Radicado No. 07001-23-31-000-2001-01356-01 (25712)

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
 Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
 Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Teniendo en cuenta que en el presente asunto se cuestiona la aparente violación del debido proceso en que habría incurrido la entidad accionada al expedir y notificar el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución que impuso la sanción a la IPS demandante, aspecto que resulta decisivo para determinar si acaeció o no el fenómeno de la caducidad, pues aseguró la actora que no se notificó en debida forma aquel acto administrativo.

Que en el presente caso, al haber duda de la fecha de notificación del acto administrativo que puso fin a la actuación administrativa, pues como se verá, si bien se acepta que el correo donde se envió la notificación es de la entidad, el mismo, no es el indicado por la entidad demandante para efectos de notificación judicial, así mismo se advirtió dentro del proceso que la aparente autorización del mencionado buzón tiene fecha posterior a la expedición del acto demandado, por lo que, en principio existió una indebida notificación, no siendo posible contabilizar la caducidad desde la fecha de envío del correo.

No puede perderse de vista que las notificaciones son mecanismos procesales que no se constituyen en un fin en sí mismo sino que, por el contrario, persiguen varios objetivos específicos. Para lo que interesa a este estudio, la notificación de los actos particulares de carácter definitivo permite al ciudadano a quien le es definida su situación concreta el ejercicio del derecho a la defensa y, eventualmente, el acceso a la Administración de Justicia. Bajo este entendido, más allá de las formalidades antes expuestas, la codificación examinada privilegia el conocimiento de la decisión por parte del destinatario del acto para efectos de entender efectuada la notificación. A esta conclusión se llega de la lectura del artículo 72 del CPACA:

"(...) ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Siendo así las cosas, y al no tener certeza de cuando la entidad conoció el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación, esto es, si se conoció antes de la solicitud de conciliación extrajudicial donde lo demandó, se tomará dicha fecha y en tal sentido se tiene que la demanda fue presentada dentro de la oportunidad legal.

4.2. Validez de la actuación.

Revisadas las actuaciones procesales, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado.

4.3. Problema jurídico: Si en el procedimiento administrativo sancionatorio efectuado por la Superintendencia Nacional de Salud contra la IPS demandante, se encuentra presuntamente viciado de nulidad por infracción a las normas de carácter legal al momento de señalar los cargos y al practicar la notificación personal, vulnerando con ello el debido proceso, para la cual se hará el estudio de validez de los siguientes actos administrativos: la Resolución PARL 00085 de 16 de mayo de 2017 que impuso una sanción pecuniaria a la actora, la Resolución PARL 000353 de 16 de abril de 2018 y Resolución 007761 de 5 de junio de 2018 que confirmaron la decisión. En caso de ser afirmativo se estudiará el consecuente restablecimiento del derecho.

4.4. Tesis del Juzgado:

El Despacho negará las pretensiones de la demanda, por considerar que el procedimiento sancionatorio adelantado por la Superintendencia de Salud, estuvo ajustado a derecho, respetándose dentro del mismo las garantías de audiencia y defensa, esto es se le otorgó la oportunidad procesal para rendir las explicaciones y aportar las pruebas que pretendía hacer valer, así como controvertir la sanción impuesta en su contra a través del recurso de reposición en subsidio apelación interpuestos.

4.5. Marco jurídico y jurisprudencial

4.5.1. Del debido proceso en la actuación administrativa sancionatoria adelantada por la Superintendencia de Salud.

La potestad sancionadora de la administración es una manifestación del *ius puniendi* estatal que consiste en la aplicación de medidas represivas por parte de las autoridades administrativas frente a los particulares (administrados) y a los servidores públicos, cuando estos incurrir en actuaciones que afectan y/o amenazan el ordenamiento jurídico.

El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, es una garantía para equilibrar la relación autoridad - libertad, relación que surge entre el Estado y los asociados, y está prevista en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial.

Según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
 Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
 Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

- (i) El derecho al juez natural o funcionario competente;
- (ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa; y,
- (iii) Las garantías de audiencia y defensa, que incluyen el derecho a pedir y presentar pruebas, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de non bis in idem.

Sobre la naturaleza jurídica de esta rama del derecho público, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera constante que si bien este cuerpo normativo tiene por finalidad la preservación de bienes jurídicos protegidos, aun así está sometido a unos principios que operan como límites, a saber:

“(i) el principio de legalidad, que se traduce en la existencia de una Ley que la regule; es decir, que corresponde sólo al legislador ordinario o extraordinario su definición. (ii) el principio de tipicidad que, si bien no es igual de riguroso al penal, si obliga al legislador a hacer una descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y a determinar expresamente la sanción. (iii) El debido proceso que exige entre otros, la definición de un procedimiento, así sea sumario, que garantice el debido proceso y en especial el derecho de defensa, lo que incluye la designación expresa de la autoridad competente para imponer la sanción. (iv) El principio de proporcionalidad que se traduce en que la sanción debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar. (v) La independencia de la sanción penal; esto significa que la sanción se puede imponer independientemente de si el hecho que da lugar a ella también puede constituir infracción al régimen penal”

En términos generales, el principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentra tipificada en la norma – *lex scripta* – con anterioridad a los hechos materia de la investigación – *lex previa*. En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber; material que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y formal relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la Ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica.

En estricto sentido, este principio se expresa en la plena subordinación de los poderes públicos a la ley formal en la que se materializa la declaración de la voluntad soberana, manifestada en la forma prevista en la constitución política con el carácter general de mandar, prohibir, permitir o castigar.

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
 Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
 Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

De otro lado, y de la mano con el principio de legalidad, surge importante el derecho al debido proceso, entendido como el conjunto de garantías mínimas que se deben reconocer a las personas dentro de las actuaciones judiciales y administrativas, en procura de obtener una sentencia o decisión justa sobre sus derechos (vida, integridad, libertad o patrimonio) involucrados en las mismas.

Dicho derecho se encuentra igualmente establecido en la Constitución Política de 1991, como derecho fundamental de aplicación inmediata y ha sido consagrado para todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas.

En relación con el debido proceso y la potestad sancionadora del Estado, la Corte Constitucional, de manera reiterada ha dejado establecidos los límites de la misma, así como su contenido y la necesidad de observar el debido proceso, como se sigue.

“Tercera. El debido proceso como garantía de los derechos fundamentales en las actuaciones judiciales y administrativas.

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, instituido para proteger a las personas contra los abusos y desviaciones de las autoridades, originadas no sólo de las actuaciones procesales, sino en las decisiones que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e intereses legítimos de aquellas.

Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.

Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias.

“(…) No obstante lo expresado, por voluntad de la referida norma, los principios que informan el derecho al “debido proceso” son aplicables a la esfera de las actuaciones y decisiones administrativas, adaptándolos a la naturaleza jurídica propia de éstas, lo cual se inspira en los postulados políticos que animan la democracia moderna, en cuanto buscan ampliar la comprensión de los derechos fundamentales y asegurar su respeto e inviolabilidad.

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
 Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
 Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

Cuarta. La potestad sancionadora de la Administración.

1. El poder del Estado, aun cuando concebido como un todo unitario, por la razón obvia de la división y especialización del trabajo se desdobra en una serie de atribuciones, facultades o competencias, institucionalizadas en el ordenamiento constitucional, que se radican en cada una de las ramas del poder público y traducen la existencia de unas funciones, las cuales constituyen los medios o instrumentos necesarios para el cumplimiento de los cometidos estatales.

La fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias.

La Corte Suprema de Justicia en punto a la materia comprensiva del derecho punitivo del Estado ha señalado, que "es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment)".

La potestad administrativa sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.

La doctrina administrativa tradicional ha considerado la potestad sancionadora de la administración como una expresión del poder de policía, en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público. La sanción viene a ser el instrumento coactivo para hacer cumplir la medida de policía.

(...)

2. La potestad sancionadora reconocida a la administración asume dos modalidades: la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones) y la correccional (por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia de higiene, tránsito, financiera, fiscal, etc.). La naturaleza jurídica de dicha potestad es indudablemente administrativa, y naturalmente difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena, con motivo de un ilícito penal.

La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente y por sus fines de la potestad punitiva penal: "en ésta se protege el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente. La potestad sancionadora de la administración sería, por el contrario, una potestad doméstica, en el sentido de vocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efecto sólo de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto".

Lo expresado permite concluir que la potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos.

Así las cosas, si bien, en desarrollo de los preceptos constitucionales, la administración pública, cuenta con la potestad de sancionar las conductas que atenten contra la Constitución Política y las normas legales vigentes, conforme a las competencias que previamente se le hayan señalado, en desarrollo de dicha potestad, tiene el deber constitucional de observar el debido proceso en todas sus actuaciones, como garantía fundamental de los administrados en el Estado Social de derecho. Esto porque así lo prescribe el artículo 29 de la Constitución Política y así lo ha definido la Corte Constitucional¹⁰ en forma reiterada al fijar los alcances de este deber impuesto por el constituyente, como se sigue:

"El debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio.

El artículo 29 del ordenamiento constitucional lo consagra expresamente "para toda clase de actuaciones judiciales o administrativas".

Así entonces, las situaciones de controversia que surjan de cualquier tipo de proceso, requieren de una regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos.

En lo que se refiere a las actuaciones administrativas, éstas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas.

Sobre el particular, el artículo 35 del C.C.A. señala lo siguiente:

"Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares." (...)

Así, el debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos. Se entiende que esta obligación no sólo cobija a las autoridades públicas sino también a los particulares, en forma tal que estos últimos también quedan obligados por las reglas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que puedan, de conformidad con su propio criterio, acatar y respetar aquellos términos o procedimientos que los benefician, y desconocer o ignorar aquellos que les sean desfavorables.

Ahora bien, las garantías procesales en el campo administrativo sancionatorio no son iguales a las del ámbito judicial, toda vez que se enmarcan dentro de rasgos y etapas diversas. Así, el debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos: en la formación de la decisión administrativa, en la notificación o publicación de esa decisión administrativa y en la impugnación de la decisión.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-467 del 18 de octubre de 1995. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesas

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

De todo lo anterior, se concluye que para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma – sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio – ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita de la determinación de la sanción en el caso concreto, y iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normativa existente, en procura de garantizar el debido proceso.

4.5.2. Principio de Publicidad en el procedimiento Administrativo

Ahora bien, como ya quedó precisado, el debido proceso, es un conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objeto es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso o procedimiento. Por tanto, a efecto de dar cumplimiento a dicho precepto se hace imperativo que el administrado tenga conocimiento de la actuación surtida por los entes gubernamentales, convirtiéndose el principio de publicidad y el procedimiento de notificación que de él se desprende, en una garantía inescindible para su ejercicio.

Así las cosas, no cabe duda de que, el principio de publicidad se erige como presupuesto esencial del debido proceso administrativo, cuya finalidad es dar a conocer la actuación desarrollada por la administración pública a la comunidad o a los particulares directamente afectados. Ello, en aras de garantizar (i) la transparencia en la ejecución de funciones por parte de los servidores públicos; (ii) la eficacia y vigencia del acto administrativo y (iii) el oportuno control judicial de las actuaciones desarrolladas por las autoridades.

Dicho principio se encuentra regulado en el numeral 9 del artículo 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone:

*"(...) **Artículo 3. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

De la norma en cita, es dable afirmar que, el principio de publicidad es de obligatorio cumplimiento para las autoridades administrativas y que su forma de ejecución dependerá del contenido del acto o de la decisión que se tome. Siendo claro que la finalidad de la notificación es poner en conocimiento del o particular afectado el inicio de una actuación en su contra, a efecto que pueda involucrarse integralmente en cada etapa del procedimiento administrativo y, de ser el caso, ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En ese orden de ideas, es preciso resaltar que la notificación se debe efectuar de tal forma que el contenido del acto administrativo correspondiente se ponga en conocimiento del directamente interesado, en aras de que pueda ejercer su derecho de defensa. Una vez el administrador sea notificado, es posible acreditar la vigencia y efectividad del acto administrativo. Frente al tema, la H. Corte Constitucional¹¹ expuso:

"(...) La notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas por aquélla, toda vez que al dar a conocer sus actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados.(...)"

Por lo anterior, la publicidad de los actos y procedimientos judiciales y administrativos es una condición indispensable para la eficacia del derecho de defensa. Siendo claro que las autoridades que adelanten actuaciones administrativa de carácter sancionatorio, tienen un doble deber, en relación con el derecho de defensa: (i) poner en conocimiento de los interesados las decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación; y (ii) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia.

4.5.3. La motivación de los actos administrativos

Como se señaló en precedencia, la Constitución Política de 1991, consagra en su artículo 29, el derecho fundamental al debido proceso, que debe observarse en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Así, los actos de la administración tienen presupuestos de existencia y validez so pena de ser declarados nulos conforme al artículo 84 C.C.A., vigentes para la época de expedición del acto, cuya nulidad se depreca. Estos elementos son clasificados en internos y externos. Los primeros se refieren a las formalidades que debe tener todo acto

¹¹ Sentencia T-616 de 2006

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
 Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
 Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

administrativo y, los segundos pretenden dar a conocer los motivos, objeto y finalidad, lo que hace que el administrado pueda controvertir o acoger lo expresado en ellos.

La exposición de motivos resulta un elemento externo que se exige como derivación del debido proceso y el derecho de defensa que garantiza la transparencia del ejercicio de la actividad pública, y permite al afectado conocer lo que se pretende con el acto notificado.

Los motivos son entonces el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración, y por lo general, cuando por disposición legal deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte motiva o considerativa del acto.

En todo caso, aunque no se manifiesten expresamente los motivos debe existir una realidad fáctica y jurídica que le de sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los "antecedentes del acto", representados por lo general en diferentes documentos como estudios, informes, actas, etc.

En sentencia del 29 de abril de 2015¹², y frente a la falta de motivación de los actos administrativos, el Consejo de Estado señaló:

"Como se sabe, el motivo del acto administrativo tiene que ver con los hechos que la administración tiene en cuenta para dictarlo. La exposición de esos motivos se conoce como motivación.

La motivación del acto administrativo puede ser previa, concomitante o posterior. Es previa o remitida cuando la administración no se extiende en exponer los hechos, sino que remite a la actuación, a lo previo, como cuando dice: "con fundamento en la prueba que obra en el folio 20 del expediente...tómese esta decisión...". Por su parte, la motivación concomitante sucede cuando la administración expone ahora y de forma completa las razones tanto fácticas como jurídicas para tomar la decisión. La motivación posterior, a su turno, ocurre cuando la administración revela los motivos después de haber dictado el acto, como cuando por peticiones especiales o por órdenes judiciales así lo hace.

Ahora, la exigencia de que el acto administrativo sea motivado es un problema de forma del acto. Cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, por lo menos, en forma sumaria en el texto del acto administrativo, se está condicionando el modo de expedirse, esto es, la forma del acto administrativo¹³, tal como ocurre con el artículo 35 del Decreto 01 de 1984¹⁴ (en igual sentido puede verse el artículo 42¹⁵ de la Ley 1437 de 2011), que exige que los actos administrativos de contenido particular y concreto se expidan con una motivación, al menos, en forma sucinta, esto es, breve, pero sustancial.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 29 de abril de 2015, Rad. N° 11001-03-15-000-2014-04126-00 (AC) C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

¹³ Sobre el tema, ver la sentencia del 23 de junio de 2011, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. M.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Número de radicado: 11001-03-27-000-2006-00032-00 (interno 16090). Demandantes: Diana Caballero Agudelo y Gloria I. Arango Gómez. Demandado: DIAN.

¹⁴ Artículo 35. Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares. (...) (Se resalta).

¹⁵ Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos.

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

La falta de motivación, entonces, es el presupuesto o una de las causas que dan lugar a la nulidad por expedición irregular del acto administrativo, que no a la nulidad por falsa motivación, como suele entenderse equivocadamente.

En síntesis, la falta de motivación, bien puede interpretarse como el vicio formal denominado expedición irregular, que particularmente acontece cuando se emite el acto administrativo sin sujeción a un procedimiento y a unas fórmulas determinadas; referido no solo a su mera condición exterior, sino a la inobservancia de las exigencias expresas de la Ley para ciertos actos, como cuando aquella ordena que sea adoptado únicamente por escrito o con expresión de los motivos, vale decir, con motivación explícita y obligatoria.

4.6. Caso concreto

4.6.1. Hechos probados

1- Que mediante Resolución N° PARL 005007 de 01 de septiembre de 2016, se ordenó la apertura de investigación administrativa en contra de la Organización Clínica General del Norte, por el presunto incumplimiento del literal a) numeral 2 del artículo 5 del Decreto 4747 de 2007, artículo 64 del Decreto 2649 de 1993, modificado por el Decreto 1536 de 2007; artículo 4, 56 y 123 de del Decreto 2649 de 1993; Resolución 1474 del año 2009, 52 del Decreto 2649 de 1993 y numeral 10 artículo 6 del Decreto 4747 de 2007, los numerales 2.3.2.1, 2.3.2.4, 2.3.2.5, 2.3.2.6 de la Resolución. 2003 de 2014, artículo 26 de la Resolución 4445 de 1996 y Artículos 2, 9, 10, 12, 20, 21 y 23 del Decreto 1757 de 1994.

2- Que el anterior acto administrativo fue notificado al correo electrónico juridica@clinicageneraldelnorte.com.

3- Que el 07 de septiembre de 2016, se llevó a cabo por parte de la Superintendencia de Salud, visita y/o auditoria en las instalaciones de la Organización Clínica General del Norte.

4- Que la Organización Clínica General del Norte a través de escrito de fecha 05 de octubre de 2016, presentó descargos en contra de la Resolución 005007 del 01/09/2016, solicitando el archivo de la investigación.

5- Mediante Resolución PARL N° 005920 de 05 de diciembre de 2016, se incorporaron pruebas presentadas por la Organización Clínica General del Norte, se negó la práctica de otras y se corrió traslado a la investigada por el término de cinco (05) días. Dicho acto administrativo fue notificado por estado de fecha 06 de diciembre de 2016.

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

6- Mediante Resolución N° 000805 de 16 de mayo de 2017, se resolvió sancionar a la Organización Clínica General del Norte con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

7- El anterior acto administrativo fue notificado personalmente a la investigada, para lo cual, se remitió citación a la dirección de notificación judicial, carrera 48 N° 70-48 Piso 2 de la ciudad de Barranquilla, la cual, fue recibida el 24 de mayo de 2017, surtiéndose en dicha fecha la notificación personal.

8- Que a través de apoderado judicial, la entidad Organización Clínica General del Norte, en fecha 01 de junio de 2017, interpuso ante la Superintendencia Nacional de Salud, recurso de reposición en subsidio apelación en contra de la Resolución N° 000805 del 06 de mayo de 2017.

9- Mediante Resolución N° 00353 de 16 de abril de 2018, se resolvió el recurso de reposición formulado por la Organización Clínica General del Norte, confirmando en todas sus partes la Resolución PARL N° 000805 del 16 de mayo de 2017 y concediendo el recurso de apelación presentado en forma subsidiaria.

10- El acto administrativo antes mencionado, fue notificado personalmente a la dirección reportada por la entidad sancionada, a través de la guía N° 65916544.

11- Mediante Resolución N° 007761 de 05 de junio de 2018, se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución N° PARL 000353 del 16 de abril de 2018, en la cual, se confirmó la Resolución primigenia confirmada por la Resolución N° PARL 0003853 del 16 de abril de 2018.

12- Que en el artículo segundo (2) de la mencionada Resolución, se ordenó notificar personalmente al representante legal de la Organización Clínica General del Norte en la cuenta de correo electrónico cartera@clinicageneraldelnorte.com, ello teniendo en cuenta, que según lo allí manifestado, la investigada había autorizado tal buzón en el sistema RVCC (Sistema de Recepción y validación de archivos).

13- Que según el oficio que reposa en el expediente administrativo, el correo anterior fue abierto el 19 de junio de 2018.

4.6.2. Análisis crítico de los cargos frentes a las pruebas y premisas normativas.

De conformidad con el material probatorio allegado al plenario y que se acaba de citar, se observa que la investigación que dio lugar a los actos cuya nulidad se demanda, se suscitó con ocasión a una visita inspectiva a la Organización Clínica General, la cual se practicó durante los días 23, 24, 25, 26 y 27 de noviembre de 2015.

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

Siendo así se procederá a estudiar los cargos formulados en la demanda.

- **Cargo Primero. Violación al debido proceso**

Alega la entidad demandante, que la Superintendencia de Salud vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, pues la notificación de la Resolución N° 007761 del 05 de junio de 2018, por medio de la cual, se resolvió el recurso de apelación, no cumplió con los requisitos exigidos en los artículos 66 y ss del CPACA, debido a que el mencionado acto no se notificó a la dirección de notificaciones procesales indicada en el certificado de existencia y representación legal, incurriéndose en una indebida e irregular notificación.

Pues bien, sea lo primero manifestar que el trámite que debe surtir por la Superintendencia Nacional de Salud, como autoridad de vigilancia y control respecto de las instituciones y entidades prestadoras del servicio de salud, debe ceñirse al procedimiento administrativo previsto en la Resolución N° 1212 de 2007 *"por medio de la cual se señalan los procedimientos aplicables a los vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud, respecto de las investigaciones administrativas sancionatorias"*.

Así de conformidad con el artículo 12 de dicha Resolución, el procedimiento administrativo puede iniciar de oficio, por informes recibidos de terceros, mediante práctica de visitas administrativas de inspección, vigilancia y control, por quejas o informes de personas naturales o jurídicas, y en general por cualquier otro medio que ofrezca credibilidad.

Seguidamente los artículos 25 y ss señalan lo concerniente a la apertura del proceso sancionatorio, el contenido de la decisión de cargos, la notificación de los cargos, el periodo probatorio entre otros.

Si se observan el procedimiento seguido por la Superintendencia Nacional de Salud en el presente caso, a primera vista, cumple con los requisitos previstos en la acabada de citar Resolución N° 1212 de 2007, puesto que la investigación tuvo inicio por una visita de inspección, se profirió el correspondiente auto de apertura de investigación formulando los cargos contra la entidad, se notificó en debida forma, y se corrió traslado a la entidad investigada para que se pronunciara de fondo y finalmente se tomó una decisión de fondo contenida en los actos hoy demandados.

Que el cargo de violación al debido proceso, es fundamentado en la indebida notificación del último acto administrativo que puso fin a la actuación, esto es, la Resolución a través del cual se resolvió el recurso de apelación contra la Resolución que impuso la sanción a la IPS demandante.

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
 Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
 Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

Para ello alega la entidad demandante violación al Artículo 67 y ss del CPACA que al tenor establece:

“ARTÍCULO 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

De acuerdo con la posición planteada por el Consejo de Estado¹⁶ para que la notificación electrónica se considere válidamente realizada se deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Que el administrado haya aceptado en forma expresa este medio de notificación, de forma tal que no exista duda de su aquiescencia.
2. Que durante el desarrollo de la actuación administrativa no haya solicitado otra forma de notificación, y
3. Que la administración certifique el acuse de recibo del mensaje electrónico, para efectos de establecer la fecha y hora en la cual el administrado tuvo acceso al acto administrativo

¹⁶ Concepto Sala de Consulta C.E. 00210 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

Que en el presente caso, dicho acto administrativo fue notificado por medio electrónico al correo cartera@clinicageneraldelnorte.com, correo que según el registro allegado al plenario fue autorizado por la IPS para recibir esta clase notificaciones, no obstante se advierte que la fecha allí consignada referente a la actualización de dicho buzón electrónico es posterior a la expedición del acto administrativo acusado.

Sin embargo, observa esta unidad judicial, que si bien el correo al cual se notificó la decisión que puso fin a la actuación administrativa no corresponde al indicado por la entidad investigada para notificaciones judiciales, si pertenece a la entidad, por lo que, una vez abierto el contenido del mismo, debió remitirse al área competente, lo cual, ocurrió pues no se explica de otra manera si la entidad demandó dicho acto administrativo no solo en sede judicial sino en sede de la procuraduría al momento de presentar la conciliación extrajudicial, es decir, la entidad conoció el contenido de dicho acto administrativo, aunado a ello, hay que indicar que contra el mismo no procedía recurso alguno por lo que, en principio no se vulneró su derecho de defensa y contradicción pues oportunamente interpuso los recursos de ley contra la decisión que impuso la sanción.

No pasa por alto el Despacho, que si bien hubo una amenaza al debido proceso de la entidad demandante por no haberse notificado en debida forma - esto es al correo indicado para notificaciones-, el acto que puso fin a la actuación administrativa, dicha anomalía fue subsanada y/o convalidada, pues de las pruebas aportadas, se desprende que la entidad conoció el contenido de dicho acto administrativo, cumpliéndose el objetivo del principio publicidad que no es otro, que los administrados conozcan el contenido de las decisiones judiciales y puedan controvertirlas, lo cual, no es el caso, pues contra dicho acto ya no procedían recurso alguno.

Una interpretación contraria, privilegiaría el formalismo sobre el fin mismo del acto de notificación, que, se reitera, es el conocimiento por parte del interesado, del acto que decide una actuación administrativa, por cualquier medio, siempre que se ajuste al debido proceso.

Es de anotar que para que los actos administrativos sean nulos, la irregularidad que se enerven debe ser grave, pues, en principio, en virtud del principio de eficacia, hay irregularidades que pueden sanearse por la propia administración, o entenderse saneadas, si no fueron alegadas, esto, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Que en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio, se respetaron las garantías de audiencia y defensa, esto es se le otorgó la oportunidad procesal para rendir las explicaciones y aportar las pruebas que pretendía hacer valer, así como controvertir la sanción impuesta en su contra a través del recurso de reposición en subsidio apelación

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
 Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
 Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.

interpuestos, por lo que, si bien se pudo amenazar el derecho al debido proceso de la IPS investigada, dicha anomalía pudo ser saneada por dicha entidad, por lo que, el cargo alegado no prospera.

- **Segundo cargo: Falsa motivación**

Manifiesta la entidad demandante, que existió falsa motivación en los actos administrativos demandados y en especial a lo relacionado con el incumplimiento de lo estipulado por el numeral segundo, inciso a, del artículo 5 del Decreto 4747 de 2007; asegura la entidad que las obligaciones contenidas en dicha norma son para las EPS y no para las IPS.

La norma en comento establece:

“Artículo 5. Requisitos mínimos que se deben tener en cuenta para la negociación y suscripción de los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios. Son requisitos mínimos para la negociación y suscripción de acuerdos de voluntades para la prestación de servicios los siguientes:

a. Por parte de los prestadores de servicios de salud:

1. Habilitación de los servicios por prestar.

2. Soporte de la suficiencia para prestar los servicios por contratar estimada a partir de la capacidad instalada, frente a las condiciones demográficas y epidemiológicas de la población del contratante que va a ser atendida”.

Sea lo primero indicar que la norma se aplica a los prestadores de servicios de salud (PSS) y a toda entidad responsable del pago de servicios de salud (ERP), es decir, que la norma no distingue entre IPS y EPS, se limita a indicar prestadores del servicio

Según el Ministerio de Salud y Protección Social¹⁷, se consideran prestadores de servicios de salud, las **Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud**, los profesionales Independientes de Salud y los Servicios de Transporte Especial de Pacientes y las entidades con objeto social diferente.

Todos ellos deben estar inscritos en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) establecido en el Sistema Único de Habilitación del Ministerio de Salud y Protección Social¹⁸, para lo cual es necesario que cumplan con las condiciones básicas para garantizar la prestación de los servicios en cuanto a capacidad tecnológica y científica, de suficiencia patrimonial y financiera y de capacidad técnico administrativa. Como parte de este proceso, los prestadores deben realizar una autoevaluación del

¹⁷ Resolución N° 2003 del 28 de mayo de 2004, por la cual, se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de servicios de salud

¹⁸ Decreto número 780. (6, mayo, 2016). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

cumplimiento de las condiciones para la habilitación y el diligenciamiento de un formulario para la inscripción en el REPS y para su habilitación.

De lo anterior, se desprende que son las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) – IPS Organización Clínica General de la Norte – o las obligadas al cumplimiento de los requisitos establecidos en el literal a del Decreto 4747 de 2007, y no las EPS como lo indica la entidad demandante.

Siendo así, al encontrarse por parte de la Superintendencia de salud el incumplimiento de dichas normas por parte de la IPS demandante, se procedió a imponer las sanciones contempladas en la norma, por lo que, en relación con este aspecto y que fue el eje central de la formulación del cargo, no se encuentra probada la falsa motivación, pues como se vio, el acto administrativo se fundamentó en las normas vigentes y en el se describieron claramente los cargos y las normas aplicables a cada hallazgo encontrado.

Por todo lo anteriormente expuesto, entendiendo que la falsa motivación hace referencia a la falta de veracidad del sustento fáctico del mismo, es decir, cuando no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho y/o derecho que sustentan la decisión y la realidad jurídica del asunto y teniendo claro que la demandante le asistía la obligación de cumplir con lo dispuesto en el Decreto 4747 de 2007 Artículo 5 inciso a, para este Juzgado no existe duda que la demandante incumplió con dicho imperativo normativo y que los actos fueron correspondientes con dicha infracción, acogiéndose a los parámetros normativos y ejercicio de las facultades atribuidas pro la Ley y por tanto el cargo de falsa motivación no prospera.

En conclusión; El demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados y en ese orden de ideas las pretensiones elevadas a través del medio de control no pueden prosperar.

5. Condena en Costas

Finalmente, el Juzgado no condenará en costas, en razón que la parte vencida no asumió en el proceso una conducta que la hiciera merecedora a ello, tal como el haber incurrido en temeridad, irracionalidad absoluta de su pretensión, en dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Sexto (06) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

*Radicado No. 08001-3333-006-2019-00250-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Organización Clínica General Del Norte S. A
Demandado: Nación - Superintendencia Nacional De Salud.*

FALLA

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Trabajo y Protección social, por las razones expuestas en la motiva.

SEGUNDO: DECLARAR no probada la excepción de caducidad propuesta por la Superintendencia Nacional de Salud, por las razones expuestas en la motiva.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda

CUARTO: Sin en costas en esta instancia.

QUINTO: NOTIFICAR personalmente esta providencia a la señora Procuradora agente del Ministerio Público ante este Juzgado.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ

Juez

L.P.M