



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, primero (01) de junio de dos mil dieciocho (2018)

RADICADO : 50001 3331 002 2006 00087 00
DEMANDANTE : CLAUDIA PATRICIA GUTIERREZ
DEMANDADO : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
ACCIÓN : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ANTECEDENTES

Por intermedio de apoderado, la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de que se acceda a las siguientes:

I. PRETENSIONES

En el libelo se pretende se acceda a las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Que se declare la NULIDAD de la Resolución Número. 0359 del 17 de Marzo de 2005, proferida por el Director General para el Área Financiera del Sector Salud, por la cual se impuso una multa de veinte salarios mínimos mensuales legales vigentes a la Dra. CLAUDIA PATRICIA GUTIERREZ BAQUERO en su calidad de Secretaria Local de Salud de Villavicencio y de las Resoluciones Números. 0888 del 30 de Junio de 2005 por la cual se resolvió el recurso de reposición y solicitud de nulidad expedida por la misma Dirección, y la Número. 1209 del 31 de agosto de 2005, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la resolución inicial expedida por el Superintendente Nacional de Salud, negando el recurso y declarando agotada la vía gubernativa.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración, se RESTABLEZCA EL DERECHO de la demandante Dra. CLAUDIA PATRICIA GUTIERREZ BAQUERO, ordenándose la revocación (sic) la multa impuesta por la Entidad demandada y la cancelación de la sanción en los respectivos registros.

TERCERA: Que se condene a la demandada al pago de los perjuicios materiales causados al proferir los actos administrativos objeto de la sanción, cuya cuantía se establezca dentro del procesos o los que se determinen conforme lo señala el artículo 308 del C. de P. C."

II. HECHOS

En síntesis, en la demanda se narran los siguientes hechos, actos y acciones que motivan la acción:

1. Indicó, que como consecuencia del oficio N° 8016-1-143391, del 19 de marzo de 2003, radicado ante la Superintendencia Nacional de Salud, por la señora Claudia Sterling Posada, como Representante Legal de Salud Total ARS, por el presunto acaecimiento de irregularidades atribuidas a los señores Franklin German Chaparro como Alcalde de Villavicencio y Claudia Patricia Gutiérrez Baquero como Secretaria



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Local de Salud de Villavicencio, por la no renovación del Contrato N° 044 del 2003 celebrado por dicha entidad para la administración de recursos del régimen subsidiado, que dio por terminado el contrato que consideró ilegal, dando origen a la investigación administrativa en contra de éstos.

2. Señaló, que en respuesta a la denuncia presentada, se dispuso por conducto de la Dirección General de Entidades Promotoras de Salud y Entidades de Prepago de la Superintendencia Nacional de Salud, conforme al Auto N° 0204 del 26 de marzo de 2004, la práctica de visita de inspección al municipio de Villavicencio.

3. Que la Dirección General para el Área Financiera del Sector Salud, con aplicación al parágrafo 7° del artículo 68 de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, profirió auto de apertura de Investigación Administrativa con solicitud de explicaciones No. 1054 fechado el 29 de octubre de 2004, contra Claudia Patricia Gutiérrez Baquero.

4. Narró, que la demandante fue sancionada con multa, mediante Resolución N° 0359 del 17 de Marzo de 2005 proferida por la Dirección General para el Área Financiera del Sector Salud, la cual arguye fue proferida violando su debido proceso, en cuanto expone no fue notificada del auto No. 1054 del 29 de octubre de 2004, de apertura de investigación sancionatoria.

5. Expresó, que el acto administrativo sancionatorio fue atacado mediante recursos de reposición y en subsidio apelación, siendo confirmado por las resoluciones Nos. 0888 del 30 de junio de 2005 y 1209 del 31 de agosto de 2005, ésta última expedida por el Superintendente Nacional de Salud, siendo notificada personalmente a la demandante el día 9 de septiembre de 2005.

6. Afirmó, que los actos administrativos demandados, adolecen de falsa motivación, por lo siguiente: *i)* al pretermitirse el derecho de defensa al no haberse surtido la notificación personal en debida forma; *ii)* al no indicarse la relación de las pruebas aportadas para demostrar los cargos; *iii)* al no ajustarse la valoración probatoria a las recaudadas dentro del proceso y que fueran practicadas, decretadas y presentadas como documentales en respuesta la formulación de los cargos; *iv)* por la indebida interpretación de las normas que se consideran violadas; *v)* la razón de la violación de las normas no obedece a los procedimientos seguidos y aplicables; *vi)* al aplicarse normas que no estaban vigentes o reglas que haciendo parte de una Circular o de un concepto, no habían sido expedidos para el momento en que se produjeron los actos; *vii)* al incurrir en error en la graduación de la pena; *viii)* se impidió el derecho de defensa a la sancionada y se expidieron los actos administrativos con violación flagrante del artículo 230 de la Constitución Nacional.

7. Afirmó que el -derecho fundamental al debido proceso, fue violado flagrantemente, por cuanto previo a la expedición de los actos demandados:



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

7.1. El día 7 de enero de 2004, la demandante aceptó el cargo de Secretaria Local de Salud para el Municipio de Villavicencio, para lo cual acreditó título académico como Odontóloga egresada del Pontificia Universidad Javeriana, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 02 de 2004, expedido por el señor Alcalde Municipal.

7.2. A partir del momento de su vinculación, entró en ejercicio de las funciones previstas en el "MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES de la Alcaldía de Villavicencio, con la calidad de Secretario de Despacho.

7.3. Además de sus funciones, tuvo que conocer, revisar y decidir en relación con el Régimen subsidiado, todo lo relativo a la contratación del mismo.

7.4. En el ejercicio del cargo, estableció que mediante resolución sin número, de fecha 19 de junio de 2002, expedida por el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Contratación Pública del Municipio de Villavicencio, se delegó en *"el Secretario Local de salud la dirección de los procesos contractuales con las ARS cuyo objeto es la Administración de recursos del Régimen subsidiado en Salud", delegación que "...comprende la ordenación del gasto de los recursos asignados para el efecto y comprende desde la etapa precontractual hasta la liquidación de los contratos"*.

7.5. Agregó que para el momento de su vinculación como Secretaria Local de Salud, se habían celebrado para la Administración del Régimen Subsidiado en salud los siguientes contratos: *i) Contrato 044 de 2003: Suscrito con la ARS, SALUD TOTAL, con fecha 1º de abril de 2003, adicionados con los otro Si N° 1 y 2, con una vigencia hasta el día 31 de marzo de 2004, para un total de afiliados de 15.958; ii) Contrato 045 de 2003: suscrito con la ARS, SOLSALUD, con fecha 1º de abril de 2003, adicionados con los otro si N° 1 y 2, con vigencias hasta el 31 de marzo de 2004, para un total de afiliados de 15.507; iii) Contrato 046 de 2003: suscrito con la EPS, SALUD VIDA, con fecha 1º de abril de 2003, adicionados con los otro si N° 1 y 2, con vigencias hasta el 31 de marzo de 2004, para un total de afiliados de 22.133 aproximadamente.*

8. Indicó que estando acreditada su idoneidad profesional, se desconoció lo solicitado al Asesor Jurídico del Municipio, mediante oficio GSS N° 093 del 1º de marzo de 2004, a través del cual elevó consulta encaminada a determinar la viabilidad de no renovar, a partir del 01 de abril de 2004, los contratos de Régimen Subsidiado suscritos con las ARS Salud Vida, Salud Total y Solsalud, por el incumplimiento de sus obligaciones. Solicitud que fue contestada mediante oficio AJ 251 de fecha 3 de marzo de 2004, en el que se informó sobre la posibilidad de terminación de los mismos.

9. Mencionó, que en los actos administrativos demandados, se desconoció que fue con fundamento en el Concepto legal emitido por el Jefe de la Oficina Jurídica Municipal, los informes de Interventoría existentes, los requerimientos efectuados a



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

las ARS respecto del cumplimiento de los contratos, al estudio actuarial sobre el pago oportuno fechado el 16 de marzo de 2004, al cumplimiento de sus funciones y de lo establecido en la Circular Externa No. 035 del 11 de Agosto de 2003 expedida por el Ministro de la Protección Social, que señalaban las directrices generales sobre la contratación del Régimen Subsidiado, correspondiente al periodo comprendido entre el 1º de Octubre de 2003 y 31 de marzo de 2004 y otros aspectos de la operación del Régimen Subsidiado, en armonía con la Circular 11 de febrero 6 de 2004 y el Acuerdo 244 de 2003, que se comunicó a las ARS la no renovación de los contratos.

10. Que en los actos acusados desconocieron que la demandante, comunicó a través de los oficios SLS – Nos. 084, 085 y 086 la intención de no renovar los contratos con las ARS'S que venían operando: Salud Vida EPS, Sol Salud EPS y Salud Total EPS, por lo informado por la ESE del municipio, el informe de interventoría a la ejecución del contrato que informa del incumplimiento de los mismos.

11. Afirmó que no se tuvo en cuenta, ni se valoró en los actos sancionatorios, que la demandante adelantó el procedimiento establecido para la contratación, con la participación del cuerpo asesor integrado con arreglo a las normas legales.

12. Señaló, que se desconoció, estando demostrado dentro del expediente disciplinario, que fue con base en la Evaluación e informe rendido por la Junta de Licitaciones y Adquisiciones, que la demandante como Secretaria Local de Salud de Villavicencio, que expidió la Resolución 001 del 16 de febrero de 2004, por la cual se ordena la inscripción y autorización para administrar subsidios en el Municipio a las ARS Manexka, Comfactor y Tayrona, está última por haber cambiado su razón social.

13. Dijo que se había desconocido, que al haberse vencido el plazo del vencimiento de los contratos Nos. 044, 045 y 046, y anunciado la no renovación con aplicación del artículo 36 del Decreto 050 de 2003, se dispuso la liquidación de los mismos.

14. Aseveró, que se incurre en falsa motivación en los actos acusados, por cuanto después de haberse celebrado los contratos mencionados y agotado el procedimiento previsto por el Acuerdo 244/03, el Decreto 163 de 2004 para la selección de las ARS'S en el Municipio a través de la Junta de Licitaciones y Adquisiciones, ya no era procedente la aplicación de la Circular Externa No. 0026 del 31 de Marzo de 2004 del Ministro de la Protección Social, con "instrucciones para la contratación del régimen subsidiado que inicia el 1º de abril de 2004".

III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Aduce que los actos administrativos demandados desconocen el debido proceso, de que trata el artículo 29 de la Constitución Política, debido a que la competencia que se le otorga a la Superintendencia Nacional de Salud, nunca ha sido



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

reglamentada, no existe procedimiento alguno que señale de qué manera ejerce esta competencia y cumple dicha función.

Adicionó que la Corte Constitucional, declaró exequible el artículo 72 de la Ley 715 de 2001, lo que significa que no existe un procedimiento administrativo conocido, por lo que la Superintendencia Nacional de Salud, acude a la aplicación de las normas señaladas en el C.C.A. (Decreto 01 de 1984) y frente a la falta de un régimen disciplinario propio, se auxilia del Código Penal y Código Disciplinario Único, Código de Procedimiento Civil y demás normas concordantes, siguiendo la obligación de cumplir su función y de aplicar la analogía para resolver el caso en particular.

Señaló que al proferirse el Auto 1054 del 29 de octubre de 2004, que ordena la apertura de la investigación y la solicitud de explicaciones en contra de la demandante, se vulneró el derecho en estudio, en cuanto en su resuelve tercero se ordenó comunicar, con el fin de que rindiera las explicaciones allí solicitadas, sin que se hubiere surtido la notificación personal del mismo, conforme se alegó al proponer una solicitud de nulidad en el trámite administrativo.

Agregó que la inobservancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, en contra de la demandante, quien no tuvo la oportunidad de dar las explicaciones, ni de solicitar pruebas a su favor, ni allegar la información necesaria, se vio afectada, al considerar el ente investigador que la ausencia de pronunciamiento en tiempo, en aplicación del artículo 95 del C. de P.C., “...Constituía un indicio grave en su contra...”, situación que corrobora la violación ostensible de la norma en comentario.

Reiteró, que la Superintendencia Nacional de Salud, a través de los Despachos intervinientes, desconoció a favor de la demandante la aplicación del inciso 2º del artículo 2º de la Constitución Política, como quiera, que ha debido acudir, a la notificación personal de que trata el artículo 44 del C.C.A., estando obligada igualmente a entregar copia del acto administrativo que disponía la apertura de la investigación, hecho que no se produjo.

Por otro lado alegó, que se incurrió en falsa motivación, dado que no era aplicable en las actuaciones administrativas, la Circular Externa No. 026 del 31 de marzo de 2004, por cuanto los trámites ya se habían ejecutado, dado que la misma se publica en la página Web del Ministerio de Salud con posterioridad a la fecha de la contratación, por lo cual estima no puede ser aplicada con efectos retroactivos, al violarse el artículo 53 del Acuerdo 0244 de 2003.

Refirió, que se incurrió en error en la aplicación del numeral 4º de la Circular 11 de 2004 del Ministerio de Salud, por cuanto para el momento en que se adelantó la contratación, las ARS con contratos vigentes, habían sido comunicadas que no se les renovarían el contrato, por tal razón, luego de haberse celebrado los contratos para la vigencia 1º de Abril de 2004 a 2005, con las nuevas ARS que mostraron interés a la administración para su celebración, era procedente dar aplicación al



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

artículo 23 del Acuerdo 244 de 2003, que conducía a una afiliación forzosa.

IV. TRÁMITE PROCESAL

Al haber correspondido por reparto¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 16 de marzo de 2006 ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo del Meta². Repartido el proceso al Tribunal Administrativo del Meta, el mismo mediante auto de fecha 24 de noviembre de 2006³, ordenó que el asunto fuese repartido a los Juzgados Administrativo del Circuito de Villavicencio; asignado el conocimiento del presente proceso, por reparto⁴ al Juzgado Segundo Administrativo de Villavicencio, previo a la admisión de la demanda ordenó allegar copias de la demanda y sus anexos para el traslado al Ministerio Público⁵; posteriormente en auto del 6 de febrero de 2007⁶, rechazó la demanda, auto que fue objeto del recurso de apelación y revocado por el Tribunal Administrativo del Meta mediante proveído del 18 de septiembre de 2007⁷; siendo admitida la demanda mediante auto del 15 de julio de 2008⁸, providencia que fue notificada personalmente al representante del Ministerio Público el día 15 de octubre de 2008⁹ y por aviso a la entidad demandada el día 16 de marzo de 2009¹⁰; seguidamente el proceso se fijó en lista a partir del 21 de abril de 2009¹¹. Posteriormente, mediante proveído del 5 de junio de 2009 se ordenó la apertura de la etapa probatoria¹².

Estando el proceso en etapa de pruebas, fue redistribuido al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión¹³, donde se avocó conocimiento mediante auto del 23 de septiembre 2011¹⁴. Igualmente, en atención a lo dispuesto por el acuerdo PSAA14-10282 del 31 de diciembre de 2014, el día 12 de enero de 2015 el proceso fue repartido al Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión Villavicencio¹⁵, el cual avocó el asunto en auto de fecha 29 de enero de 2015¹⁶. Así mismo, en obediencia a lo dispuesto en el acuerdo No. CSJMA15-398 del 18 de noviembre de 2015, el asunto fue redistribuido correspondiéndole al Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Villavicencio, el cual mediante proveído del 19 de febrero de 2016, asumió conocimiento del proceso¹⁷.

Posteriormente, el 27 de junio de 2017, se clausuró la misma, corriendo traslado para alegatos de conclusión¹⁸. De conformidad, a lo establecido por el Acuerdo

¹ Fl. 55 C.1

² Fls. 57-59 C.1

³ Fls. 345-347 C.2

⁴ Fls. 350 C.2

⁵ Fl. 351 C.2

⁶ Fls. 352 envés C.2

⁷ Fls. 364-368 C.2

⁸ Fls. 375 envés C.2

⁹ Envés fl. 376 C.2

¹⁰ Fls. 378 C.2

¹¹ Fl. 379 C.2

¹² Fls. 380-381 envés C.2

¹³ Fl. 618 C.3

¹⁴ Fl. 619 C.3

¹⁵ Fl. 726 C.3

¹⁶ Fl. 728 C.3

¹⁷ Fl. 760 C.3

¹⁸ Fl. 775 envés C.3



804

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

CSJMEA 17-883 del 14 de julio de 2017 de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, el proceso fue redistribuido al Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio en el término que permaneció el cierre del Despacho, esto los días 18 al 21 de julio de 2017¹⁹. Luego el día 28 de julio de 2017, se avocó conocimiento y posteriormente se emite auto de mejor proveer el día 07 de diciembre del año inmediatamente anterior, pasando nuevamente las diligencias al Despacho para proferir sentencia, el día 23 de marzo de 2018.

V. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Superintendencia Nacional de Salud, no contestó la demanda.

VI. ALEGATOS

- La parte demandante: Indicó que la parte actora obró con sujeción a las normas constitucionales y legales, que no incurrió en los cargos que se endilgan en los actos administrativos demandados, pues actuó con ausencia de dolo y culpa, de buena fe y de acuerdo con las disposiciones que regían los procedimientos, además de no existir soporte probatorio alguno para proferir las decisiones que se demandan en esta acción, los cuales condujeron a la pérdida de la función pública, con el agravante de la inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término de 12 años, violando el derecho al trabajo y al ejercicio de la profesión.

Manifestó que los actos administrativos, adolecen de falsa motivación, al no permitir el derecho de defensa, por la inobservancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, violación del principio de favorabilidad y error en la valoración de la prueba dentro del proceso disciplinario. Además, que no le era aplicable la Circular Externa 026 del 31 de marzo de 2004, debido a que los trámites ya se habían ejecutado; igualmente que hubo una errónea interpretación del numeral 3º de la Circular referida, con relación al artículo 53 del Acuerdo 244 de 2003 del CNSSS; que de la misma manera hubo errónea interpretación del numeral 4º de la Circular Externa 016, dado que la norma aplicable para el momento en que se surtió la contratación (1 de abril de 2004 a 2005) era el Acuerdo 258 del 4 de febrero de 2004 del CNSSS y la Circular Externa 011 del 6 de febrero de 2004. Que se incurrió en error en la aplicación del numeral 4º de la Circular 11 de 2004 del Ministerio de Salud, ya que para el momento en que se adelantó la contratación, las ARS con contratos vigentes, habían sido comunicadas con aplicación al artículo 36 del Decreto 050 de 2003 que no se les renovarían el contrato.

- La parte demandada: Manifestó que en el transcurso de la investigación administrativa, se garantizó el debido proceso y el derecho de defensa a la investigada; quien omitió las comunicaciones enviadas por la Superintendencia Nacional de Salud y no ejercer el derecho de contradicción, no significa violación de

¹⁹ Fl. 787 C.3



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

mencionados derechos. Que la demandante no logró desvirtuar su incumplimiento respecto de los cargos que dieron inicio al procedimiento administrativo.

- El Ministerio Público guardó silencio durante el término concedido para presentar el concepto final.

CONSIDERACIONES

Siendo competente este Despacho para conocer en virtud de lo normado en el numeral 3º del artículo 134B del C.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998 y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, procede a fallar el asunto objeto de controversia como sigue.

I. De la fijación del litigio y de los problemas jurídicos a resolver:

Se pretende por la parte actora que se declare la nulidad de las Resoluciones números 0359 del 17 de marzo de 2005, por medio de la cual se resolvió una investigación administrativa y por ende se impone sanción de multa a la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero como Secretaria Local de Salud de Villavicencio; 0888 del 30 de junio de 2005, por la que se resuelve el recurso de reposición en contra de la resolución que impuso sanción y una solicitud de nulidad; y de la No. 1209 del 31 de agosto de 2005, por la que se resuelve el recurso de apelación. A título de restablecimiento del derecho solicita: i) la revocación de la multa impuesta y la cancelación de la sanción en los respectivos registros y ii) se condene al pago de los perjuicios materiales causados.

El apoderado de la demandante, estima que los actos administrativos acusados, se encuentran viciados de nulidad por:

i) vulneración del debido proceso y el derecho de defensa al no haberse surtido la notificación personal del auto N° 1054 del 29 de octubre de 2004, proferido por el Director General para el Área Financiera del Sector Salud de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante el cual se apertura la investigación sancionatoria y se elevaron cargo, proveído que considera debió notificarse conforme lo regla el artículo 101 de la Ley 734 de 2002, o en su defecto el artículo 314 del C.P.C., agregando que dicha vulneración se acrecienta con la aplicación del artículo 95 del C.P.C., en tanto, que se consideró que el silencio de la investigada daba lugar a un indicio grave en su contra, aunado al hecho de no haberse recepcionado las pruebas requeridas por la investigada.

ii) Falsa motivación por indebida interpretación de las normas: i) Circular Externa N° 026 del 31 de marzo de 2004, dado que no era aplicable a las actuaciones administrativas; ii) del numeral 3º de la Circular Externa N° 016 de 2003, con relación al artículo 53 del Acuerdo 244 de 2003 del CNSSS; iii) interpretación errónea del numeral 4º de la Circular Externa N° 016 de 2003, como quiera que la norma



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

aplicable para la vigencia del 1º de abril de 2004 a 2005, correspondía al Acuerdo 258 del 4 de febrero de 2004 del CNSSS y la Circular Externa 11 del 6 de febrero de 2004; iv) error en la aplicación del numeral 4º de la Circular 11 de 2004 del Ministerio de Salud, debido a que para la época de la contratación, los mismos habían sido comunicados con aplicación del artículo 36 del Decreto 050 de 2003, lo cual era procedente aplicar el artículo 23 del Acuerdo 244 de 2003, que conducía a una afiliación forzosa; v) la obligación de aplicar el concepto N° 5251 del 18 de abril de 2004, que advertía que la entidad podía dar por terminado el contrato de aseguramiento o no prorrogar los contratos de aseguramiento suscritos con las ARS por acto administrativo, dado que para la época de la suscripción de los contratos (1 marzo 2004 - 31 marzo 2005) no se había expedido y no se podía tener efectos retroactivos.

En ese orden, el presente caso nos plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Se vulneró el debido proceso y el derecho de defensa por parte de la pasiva al no haberse surtido la notificación personal del auto N° 1054 del 29 de octubre de 2004, proferido por el Director General para el Área Financiera del Sector Salud de la Superintendencia Nacional de Salud, por medio del cual se apertura la investigación sancionatoria en contra de la demandante?
2. ¿Trasgredió la parte demandada, el derecho al debido proceso y de defensa al no apreciar y decretar las pruebas presentadas por la demandante?
3. ¿Son nulos los actos administrativos demandados por falsa motivación ante la indebida interpretación de las normas en que se fundamentaron?

II. De los hechos probados.

1. Que mediante auto N° 0204 del 26 de marzo de 2004, se ordena una visita de inspección al Municipio de Villavicencio, ESE de los niveles departamental y municipal, EPS Salud Total regional Meta, ARS autorizada en el Municipio de Villavicencio, Secretaría Local de Salud de Villavicencio, Secretaría de Departamental de Salud del Meta, por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de verificar la situación financiera, administrativa, de manejo de los negocios especiales destinados a la prestación de los servicios del Sistema de Seguridad Social de Salud (fls. 20-27 Anexo Carpeta 1).

2. Que los días 29 y 30 de marzo de 2004, se suscriben actas de visitas por parte de las funcionarias destinadas por el Director General para Entidades Promotoras de Salud y Entidades de Prepago de la Superintendencia Nacional de Salud, que fueran ordenadas según se indicó en auto mencionado en numeral anterior, entre ellas, la firmada por la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, en su condición de Secretaria Local de Salud, en lo tocante a la inspección realizada en dicha dependencia. (fls. 28-30 Anexo carpeta 1).



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

3. En desarrollo de la visita del 30 de marzo de 2004, se escuchó en declaración juramentada a la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, en su calidad de Secretaria Local de Salud de Villavicencio, quien manifestó que no hizo traslados ni asignaciones de afiliaciones a ARS, teniendo en cuenta lo establecido por el Consejo Nacional de Seguridad que los mismos son a partir del año 2005. Que se habían asignado a tres ARS que habían sido autorizadas, siendo distribuidas de acuerdo a su infraestructura, capacidad física, tecnológica y capacidad para recibir: 27.015 a Tayrona, 20.000 a Cofacor y 10.000 a Manexka; que para las inscripciones de éstas se tuvo en cuenta los requisitos regulados en el Decreto 163 de 2004, y las cuales fueron inscritas y autorizadas mediante Resolución N° 001 del 16 de febrero de 2004. Concluyó, que el proceso de inscripción, autorización y distribución se hizo conforme a la Ley (fls. 46-51 Anexo carpeta 1).

4. La señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero como Secretaria Local de Salud, certifica el número de afiliados del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud al 31 de marzo de 2004 (fls. 52-62 Anexo carpeta 1).

5. Que en informe preliminar de visita adiado el día 23 de abril de 2004, las funcionarias comisionadas de la Dirección General para Entidades Promotoras de Salud y Entidades de Prepago de la Superintendencia Nacional de Salud, anotan como resultado de la misma: *i)* que el Alcalde del Municipio de Villavicencio y la Secretaria Local de Salud, habían presuntamente inscrito irregularmente a las ARS Manexha EPSI, Comfacor y Tayrona para administrar los recursos del Régimen Subsidiado; *ii)* el incumplimiento del Municipio de Villavicencio del artículo 31 del Decreto 050 de 2003, la de no cancelar en el término señalado en los contratos de prestación de servicios, las UPC correspondiente a los afiliados de la EPS Salud Total, EPS Salud Vida, presentando mora del mismo, lo que generó que las mismas no pudieran cumplir con los pagos a su red prestadora; *iii)* que el Alcalde del Municipio de Villavicencio y la Secretaria Local de Salud, violaron las normas del principio y derecho de libre escogencia, al obligar a beneficiarios del Régimen Subsidiado en Salud a trasladarse a ARS que no habían escogidos, pues habían sido irregularmente inscritas; y, *iv)* que la doctora Claudia Patricia Gutiérrez, en su calidad de Secretaria Local de Salud de Villavicencio, al tomar la decisión de no renovar los contratos de administración de los recursos del régimen subsidiado, no tomó en cuenta el parágrafo 2° del artículo 53 del Acuerdo 244 de 2003 (fls. 385-427 Anexo carpeta 1). Informe que le fue trasladado al Alcalde del Municipio de Villavicencio y a la Secretaría Municipal de Salud mediante oficios N.U.R.C.: 0009-2-02 de fecha 4 de mayo de 2004 (fl. 428-429 anexo carpeta 1).

6. En oficio SLS N° 283 de fecha 13 de mayo de 2004, la Secretaria Local de Salud de Villavicencio, Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, al descorrer el traslado del informe preliminar radicado NURC 0009-2-02, concluye que todas las decisiones tomadas por la administración municipal se encuentran soportadas en debida y legal forma (fls. 475-493 Anexo carpeta 1).



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

7. Por Resolución No. 0359 del 17 de marzo de 2005 se decidió sancionar a la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, en su condición de Secretaria Local de Salud de Villavicencio, con multa de 20 SMLMV a la fecha de expedición de la citada resolución, la cual fue notificada personalmente el 13 de abril de 2005. En sus antecedentes, señaló:

“Que esta Dirección profirió el Auto de Apertura de Investigación Administrativa y de Solicitud de Explicaciones No. 1054 del 29 de octubre de 2004, contra la doctora CLAUDIA PATRICIA GUTIERREZ BAQUERO, Secretaria Local de Salud de Villavicencio... visto a folios 548 al 559 de la AZ 1, por la presunta inobservancia e incumplimiento del numeral 4 del artículo 153; literal a) del artículo 154; literal g del artículo 156; numeral 3 del artículo 159, y párrafo 2 del artículo 183 de la Ley 100 de 1993; artículo 6 del Acuerdo 258 del CNSSS; numeral 4 de la Circular Externa 11 de 2004; numerales 3 y 4 de la Circular Externa 016 de 2003, y numerales 2 y 3 de la Circular Externa 026 de 2004, proferidas por el Ministerio de la Protección Social, por presuntas irregularidades relacionadas con el traslado de ARS a la población beneficiaria del régimen subsidiado para la vigencia contractual del 1º de abril de 2004 a 31 de marzo de 2005, en el Municipio de Villavicencio.

Que mediante oficio radicado con el NURC 2001-2-658 del 04 de noviembre de 2004, la Superintendencia Nacional de Salud, comunicó el contenido del citado acto administrativo a la doctora CLAUDIA PATRICIA GUTIERREZ BAQUERO, Secretaria Local de Salud de Villavicencio – Meta (Folio 560).

Que ante la no respuesta del Auto de Apertura de Investigación Administrativa y de Solicitud de Explicaciones No. 1054 del 29 de octubre de 2004, por parte de la doctora CLAUDIA PATRICIA GUTIERREZ BAQUERO, a folio 576 de la AZ 1, con NURC 8016-1-143391 del 8 de febrero de 2005, obra solicitud de explicaciones por la omisión de dar respecto al auto de apertura de investigación antes citado y se le exhorta a atender el contenido del mencionado auto, sin que hasta el momento procesal que nos ocupa haya dado respuesta al mismo.”

En la misma se concluyó que la doctora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, Secretaria Local de Salud de Villavicencio: *i)* incumplió el numeral 4 del artículo 153; literal a) del artículo 154; literal g del artículo 156; numeral 3 del artículo 159, y párrafo 2 del artículo 183 de la Ley 100 de 1993; artículo 6 del Acuerdo 258 del CNSSS; numeral 4 de la Circular Externa 11 de 2004; numerales 3 y 4 de la Circular Externa 016 de 2003, y numerales 2 y 3 de la Circular Externa 026 de 2004, proferidas por el Ministerio de la Protección Social, por presuntas irregularidades relacionadas con el traslado de ARS a la población beneficiaria del régimen subsidiado para la vigencia contractual del 1º de abril de 2004 a 31 de marzo de 2005, en el Municipio de Villavicencio; *ii)* vulneró el artículo 31 del Decreto 050 de 2003, por el incumplimiento en el giro de los recursos del régimen subsidiado a las ARS que tenían contrato en vigencia 2003-2004; y, *iii)* por incumplir las instrucciones impartidas por la Superintendencia de dar contestación al auto N° 1054 de 2004 y a la solicitud de explicaciones radicada bajo el NURC 8016-1-143391 (fls. 68-75 C.1).



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

8. La anterior decisión fue objeto del recurso de reposición y en subsidio de apelación, radicado en la Superintendencia Nacional de Salud, el día 20 de abril de 2005 bajo el radicado NURC 8022-2-1300. Sustentó la accionante su inconformidad, principalmente en la violación al debido proceso y derecho de defensa, al no habersele notificado personalmente la primera providencia dictada dentro del trámite sancionatorio, de conformidad con el artículo 314 del C.P.C.; aduciendo que para el caso en particular, toda investigación preliminar o formal, debe ser notificado personalmente como lo disponen los artículos 101 de la Ley 734 de 2002 y 3366 del C. de P.P., normas que rigen el procedimiento sancionatorio. Por ello, al no habersele notificado personalmente de la resolución de apertura de investigación administrativa, no rindió explicación y tampoco controvertió las pruebas (fls. 172-199 y sus anexos fls. 200-343 C. 1 y 2).

9. Por Resolución N° 0888 del 30 de junio de 2005, se resuelve el recurso de reposición y la solicitud de nulidad, presentada por la accionante en contra de la Resolución N° 359 de 2005. En lo pertinente, este acto, una vez expone los antecedentes, consideró: *i)* respecto de la violación del debido proceso y derecho de defensa, y de solicitud de nulidad; que la administración en su oportunidad procesal buscó a la investigada para darle la oportunidad de conocer el pliego de cargos y de controvertir, aportar o solicitar pruebas, mediante comunicación que le fuera enviada a través del correo Postexpress a la dirección de la Secretaría Local de Salud de Villavicencio y recibida por la señora Nohora Baquero, entendiéndose enterada del auto de apertura de investigación. Además, señaló que el auto referido, no constituye un acto definitivo, dado que es tan sólo un acto de impulso, que no requiere de la notificación personal, pues tan sólo las decisiones de la administración que ponen término a una actuación administrativa, lo requieren, sin que sea necesaria la notificación, pues arguyó que basta con la sola comunicación por correo certificado; *ii)* que quedó probada que la sancionada violó el derecho al debido proceso y el derecho de defensa al proceder con la celebración de los contratos de administración de régimen subsidiado con las nuevas ARS, sin que la misma quedara en firme; además vulneró la libre escogencia por parte de la población de Villavicencio, por haberseles cambiado de ARS de su elección, sin el lleno de los requisitos; y, *iii)* se reiteró el incumplimiento por la investigada y la responsable del no giro oportuno de los recursos del régimen subsidiado del periodo comprendido entre el 1 de abril de 2003 a 30 de septiembre de 2003 y del 1 de octubre de 2003 al 31 de marzo de 2004 (fls. 79-99 C.1).

10. En Resolución N° 1209 del 31 de agosto de 2005, se resolvió el recurso de apelación; declarando no probadas las causales de la nulidad invocadas, y por ende, confirmó la Resolución N° 0359 del 17 de marzo de 2005 (fls. 100-171); el mismo que fue notificado personalmente a la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, el día 9 de diciembre de 2005 (adverso fl. 171). Al respecto señaló:

“En relación con la manifestación de la impugnante en el sentido que se vulneró la ley, el debido proceso y por ende, el derecho de defensa, argumentando que no se le notificó el inicio de toda investigación preliminar o formal (resolución de apertura



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

de investigación administrativa), tal como lo disponen los artículos 101 de la Ley 734 de 2002 y el 3366 –sic- del C. de.P.P., esta instancia aclara que las normas que regulan la actuación administrativa en estos casos se remiten al Código Contencioso Administrativo, por lo tanto, es ese estatuto el que debe tenerse en cuenta.

Sobre esta base y ante la claridad realizada, el auto de apertura de investigación y solicitud de explicaciones reviste la calidad “de trámite”, es decir, no estamos en presencia de un acto administrativo decisorio o conclusivo que ponga término o decida el fondo del asunto, sino que, la manifestación de la voluntad de la administración se traduce en el impulso de la actuación preliminar de esta Superintendencia.

(...)

Por su parte, los actos que deciden de fondo sobre una actuación (art. 44 ib), debidamente motivados con los aspectos de hecho y derecho son sobre los cuales se surte la notificación prevista en el artículo 51 del C.C.A. Tal ocurrió en el presente caso. Fue así como el auto de apertura de investigación se comunicó a la vigilada por parte de la Dirección respectiva, en múltiples oportunidades.

(...)

De otra parte, se hace claridad en que la comunicación del acto administrativo mediante el cual se abrió formalmente la investigación en comento, no solo implicó el envío por correo certificado, sino también el recibo de éste, para el caso, por parte de la señora NOHORA BAQUERO, quien fue plenamente identificada. En este sentido no obra en el expediente devolución del correo, o que éste haya sido enviado a una dirección donde no reside el destinatario o que haya sido rehusado o situación similar. Así las cosas, la Superintendencia cumplió con el acto procesal de la comunicación, no solo por el mismo envío de ésta, sino por su recibido.”

11. En testimonio, el señor Luis Alberto Villareal, recepcionado el día 14 de octubre de 2009, mencionó conocer a la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero desde el año 2004, sostuvo que para dicha anualidad la administración municipal debía suscribir nuevos contratos con las administradoras del régimen subsidiado o renovar los existentes a partir del 1 de abril. Que luego de haberse expedido un Decreto por el Gobierno Nacional en enero, la administración municipal acogió el procedimiento constituido en él, integrando una junta de licitaciones y convocando a las ARS que se encontraban operando en la región, con el fin de que las mismas presentaran las documentales y se inscribieran; las cuales fueron inscritas Tayrona, Manexka y Comfacor. Que la Secretaría Local de Salud tenía la competencia para suscribir los contratos del régimen subsidiado y las administraciones municipales, al igual que no tenía la potestad para negarse a tener como tales quienes participaban y cumplieran con los requisitos, como desconocer el informe de la interventoría de la ARS que venían operando. Mencionó que dando aplicación al artículo 36 del Decreto Ley 050 de 2003, se había conceptuado favorablemente para no renovar los contratos a las ARS Sol Salud, Salud Vida y Salud Total, pues de acuerdo al informe de interventoría, las mismas se encontraban en mora con la red pública y sus proveedores. Afirmó que la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero se había vinculado como Secretaria Local de Salud a comienzos del año 2004 (fls. 411-414 y 421-424 C. 2).



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

12. Por otro lado, en testimonio rendido por Luz Marina Becerra Ramos el día 20 de octubre de 2009, indicó estar vinculada con la administración municipal desde el 31 de diciembre de 1997 con funciones relacionadas en la ejecución y demás acciones del programa del régimen subsidiado en salud. Que la doctora Claudia Patricia se había vinculado en el mes de enero de 2004 como Secretaria Local de Salud. En cuanto a los contratos con las ARS, señaló que dentro de las cláusulas de los mismos se establecía los requisitos que debían cumplir las mismas para que el Municipio o la Secretaría ordenaran el pago, tales como la presentación de novedades y el paz y salvo de parafiscales presentadas por las EPS, aunque para febrero – marzo de 2004 la doctora Claudia Patricia Gutiérrez había ordenado el pago, la unidad de contratación de la administración municipal las había devuelto por faltar el paz y salvo del revisor fiscal, situación que se les había informado a Salud Total, Sol Salud y Salud Vida conforme a la Circular 05 del 26 de febrero de 2004. Posteriormente adujo, que la no renovación de los contratos fue por la mora que las EPS presentaban para con la red prestadora de servicios y el incumplimiento en la ejecución de actividades de promoción y prevención (fls. 474-480 C. 2).

13. Igualmente, se acredita informe de dictamen pericial, en el que versó en la tasación de los perjuicios materiales, que le fueran causados a la parte demandante por la sanción impuesta, la cual arrojó la suma total de \$1.533'179.878,52 (fls. 750-756 C.3).

III. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos.

Según la doctrina y la jurisprudencia, el acto administrativo se ha definido como la manifestación de voluntad de la administración que permite la aplicación concreta de la ley, el ejercicio de la función administrativa, o la declaración concreta de la voluntad de un órgano de la administración pública, o de un órgano estatal, o de un particular en ejercicio de la función administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

Los actos administrativos, por mandato del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, están protegidos por la presunción de legalidad, en consecuencia son obligatorios hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dice así la referida norma:

"los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo..."

Como se desprende de la norma transcrita, los actos administrativos se presumen legales y sólo pueden ser inaplicados cuando ésta jurisdicción los anule o suspenda; en este orden, cuando se demanda un acto administrativo le compete a la parte demandante probar los supuestos de nulidad alegados, con excepción de aquellos eventos en los cuales el Juez de conocimiento observe que deviene la nulidad de los mismos como consecuencia de la violación de derechos fundamentales. En consecuencia, para despojar de la presunción de legalidad a los actos



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

administrativos, se requiere de una expresa petición de nulidad, sustentada en las causales establecidas para ello y apoyada en reales fundamentos fácticos y jurídicos que la demuestren.

Precisado lo anterior, se procede a resolver los problemas jurídicos planteados, en el orden que fueron propuestos, para ello se abordarán las causales de nulidad impetradas por la parte actora, aclarando que en caso de que alguna causal de nulidad prospere el Despacho prescindirá del estudio de las demás.

IV. Del debido proceso y el derecho de defensa de la actuación administrativa adelantada.

El artículo 29 superior, señala que la garantía del debido proceso es aplicable tanto a los procedimientos judiciales como a los administrativos, y frente al derecho de defensa precisa que quien sea acusado tiene derecho a defenderse durante la investigación y el juzgamiento de conformidad con las garantías fundamentales prevista al respecto, en este orden, los procedimientos sancionatorios administrativos que adelantan las Superintendencias no escapan de cumplir con estas garantías constitucionales.

La Corte Constitucional en Sentencia C-616 de 2002, al estudiar la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley 633 de 2000, recopila la jurisprudencia de la Corporación en torno al tema del debido proceso en materia sancionatoria, veamos lo expresado en la mencionada providencia:

“...La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de sanciones administrativas

3.3.1. La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la naturaleza, las características y los requisitos de la facultad de la administración para imponer sanciones.

3.3.2. En uno de los primeros fallos en los que abordó el tema, esta Corporación reiteró la jurisprudencia de la Corte Suprema en la que se había puesto de presente que el ius punendi del Estado es un género que cubre varias especies entre las que se cuentan el derecho penal y el derecho administrativo sancionador³⁰¹.

En razón a su condición de actividad punitiva del Estado, la imposición de sanciones administrativas se encuentra sujeta al artículo 29 de la Constitución que consagra el derecho al debido proceso. De esta manera “los principios del derecho penal –como forma paradigmática de control de la potestad punitiva– se aplican, con ciertos matices, a toda las formas de actividad sancionadora del Estado^{311,321}. El debido proceso, por su parte “comporta una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, el principio de legalidad del ilícito y de la pena, la garantía del juez competente, etc., que sólo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado. Es decir son garantías aplicables al proceso de imposición de sanciones³³¹.

3.3.3. Sin embargo, la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege “el orden social



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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", mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales^[34]. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, "[l]a 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"^[35].

Por ello, "se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines^[36], pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos^[37] y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas"^[38],^[39]

3.3.4. La Corte también ha resaltado que, en materia sancionatoria administrativa, las garantías del debido proceso no tienen el mismo alcance que en el ámbito penal. Por ello, reiteró que "La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías—quedando a salvo su núcleo esencial— en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido"^[40].

3.3.5. Esta Corporación considera que "la imposición por la Administración de sanciones por el incumplimiento de deberes tributarios es una actividad típicamente administrativa y no jurisdiccional"^[41]. Ello obedece a que "el legislador en ejercicio de la potestad constitucional de imponer la colaboración de los coasociados con la administración tributaria, se encuentra indiscutiblemente autorizado para regular deberes tributarios materiales y formales que constriñen la esfera jurídica de los derechos individuales, de tal forma que resulta legítimo que el legislador regule la manera como se debe cumplir una determinada obligación tributaria"^[42]. Corresponde así al legislador determinar las condiciones para el cumplimiento por los ciudadanos del deber de contribuir al financiamiento del Estado. Puede también el legislador "consagrar las sanciones para quienes incumplan esos deberes tributarios, que tienen claro sustento constitucional (CP art. 95 ord. 9º) pues es lógico que el ordenamiento dote a las autoridades de instrumentos que permitan hacer exigible a los particulares esa obligación constitucional, de cuyo cumplimiento depende la eficacia misma del Estado social de derecho"^[43],^[44].

En este orden, es claro para el Despacho que el debido proceso administrativo, involucra múltiples garantías dentro de las cuales se encuentra, el derecho de defensa y contradicción, el cual se concreta en la posibilidad "de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las



809

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que le otorga*²⁰, lo que se garantiza, a través de la eficacia del acto de notificación del auto que abre investigación sancionatoria administrativa y que eleva pliego de cargos, entender esta garantía de otra forma, implica la negación de la posibilidad, se reitera, de hacer efectivo el derecho a la defensa y contradicción.

En este sentido se pronunció la honorable Corte Constitucional en sentencia T-103/06, en la que concluyó:

“...3.4 De lo dicho y de la jurisprudencia trascrita hasta ahora, quiere la Sala destacar las siguientes conclusiones: (i) el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, ya que se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general, como son, entre otras, los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, el derecho de impugnación, y la garantía de publicidad de los actos de la Administración; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como los son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) la adecuada notificación de los actos administrativos de carácter particular tiene especial importancia para garantizar el derecho al debido proceso administrativo, y los principios de publicidad y de celeridad de la función administrativa; (vi) como regla general las actuaciones administrativas de carácter general o particular están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales.”

Establecido lo anterior, procederemos a analizar la forma cómo se llevó a cabo la notificación de la providencia que inició el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la hoy demandante, en este orden de ideas, tenemos en primer lugar, que ésta se inicia como consecuencia de la queja interpuesta por la entonces representante legal de la EPS Salud Total, el día 19 de marzo de 2004, ante la Superintendencia Nacional de Salud con radicado NURC 8016-1-143391, en la que expone las presuntas irregularidades cometidas por el Alcalde Municipal y la Secretaria Local de Salud de Villavicencio, en razón a la comunicación de no renovar el contrato de administración de recursos del régimen subsidiado N° 044 de 2003 (fl. 11-17 anexo carpeta 1).

Con fundamento en dicha queja, la Superintendencia Nacional de Salud, mediante auto N° 0204 del 26 de marzo de 2004 ordenó visita de inspección al Municipio de Villavicencio para los días 29 y 30 de marzo de 2004, con el fin de verificar la situación financiera, administrativa, de manejo de los negocios especiales destinados a la prestación de los servicios del Sistema de Seguridad Social de Salud

²⁰ Sentencia C -025 de 2009.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

(fls. 20-27 ibíd.). Como resultado de la visita realizada al Despacho del Alcalde de Villavicencio, a las ARS contratadas y a la Secretaría Local de Salud, el 23 de abril de 2004, se presentó informe preliminar por parte de las funcionarias comisionadas por la Dirección General para Entidades Promotoras de Salud y Entidades de Prepago de la Superintendencia Nacional de Salud (fls. 385-427 Anexo carpeta 1). Informe que le fue trasladado al señor Alcalde del Municipio de Villavicencio de la época y a la entonces Secretaria Municipal de Salud, mediante oficios N.U.R.C.: 0009-2-02 de fecha 4 de mayo de 2004 (fl. 428-429 anexo carpeta 1). Traslado que fue descrito por la Secretaria Local de Salud de Villavicencio, señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, el día 16 de mayo de 2004 bajo el radicado NURC 0009-2-02 (fls. 475-493 anexo carpeta 1).

Luego se encuentra prueba que da cuenta que la actuación es decidida por Resolución N° 0359 del 17 de marzo de 2005, mediante la cual se resolvió sancionar a la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, como Secretaria Local de Salud de Villavicencio. En lo pertinente, este acto, expone en sus antecedentes que mediante auto N° 1054 del 29 de octubre de 2004, se dio apertura a la investigación administrativa en contra de la señora Gutiérrez Baquero, el cual se dice le fue comunicado mediante oficio NURC 2001-2-658 del 4 de noviembre de 2004, adicionando en su tenor literal, que ante la omisión de dar respuesta a la apertura, se le envió solicitud de explicaciones mediante oficio NURC 8016-1-143391 del 8 de febrero de 2005. Posteriormente en el acápite de consideraciones se indicó que *"Como prueba del envío y recibo de los mencionados oficios, a folio 573 encontramos copia rosada de Postexpress números 10708309 y E873106 que señala como fecha de entrega de los documentos remitidos por esta Dirección, el 4 de noviembre de 2004 y 9 de febrero de 2005, siendo los dos recibidos por la señora NOHORA BAQUERO... quien firma los recibidos."* (fls. 68-75 C.1).

Se acredita adicionalmente, que en contra de la anterior decisión, la sancionada, interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, en los que argumentó la violación al debido proceso y derecho de defensa en el trámite de la investigación, como consecuencia de no habersele notificado personalmente de la apertura de investigación administrativa, según lo expuesto en los artículos 314 del C.P.C., 101 de la Ley 734 de 2002 y 336 del C.P.P.; además alega la vulneración de los artículos 153, 154, 156, 159 y 183 de la Ley 100 de 1993, el artículo 6° del Acuerdo 258 del CNSSS, las Circulares Externas 016 de 2003, 011 y 026 de 2004; el artículo 31 del Decreto 050 de 2003.

Se constata de la misma manera, en el expediente, que por Resolución N° 0888 del 30 de junio de 2005, se resuelve el recurso de reposición y la solicitud de nulidad, presentada por la accionante en contra de la Resolución N° 359 de 2005, en dicho acto administrativo, la entidad expone que en su oportunidad procesal buscó a la investigada para darle la oportunidad de conocer el pliego de cargos y de controvertir, aportar o solicitar pruebas, lo cual efectuó mediante comunicación que le fuera enviada a través del correo Postexpress a la dirección de la Secretaría Local de Salud de Villavicencio, recibida por la señora Nohora Baquero, por lo que la



810

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Superintendencia, concluyó que la sancionada fue enterada del auto de apertura de investigación. Además, se señaló en el acto en cita, que el auto de cargos, al no constituir un acto definitivo, no requería de la notificación personal.

Posteriormente, en Resolución N° 1209 del 31 de agosto de 2005, se resolvió el recurso de apelación, declarando no probadas las causales de la nulidad invocadas, y por ende, confirmando la Resolución N° 0359 del 17 de marzo de 2005, en dicho acto se reiteran los argumentos referidos al momento de decidir la reposición, esto es, que en el caso era innecesaria la notificación personal del auto de apertura y del pliego de cargos, al tratarse de un acto de trámite, al cual no se le aplica la forma de notificación consagrada en el artículo 44 del C.C.A.

A la luz de lo expuesto, observa el Despacho, claramente que la Superintendencia Nacional de Salud, no garantizó el derecho al debido proceso y derecho de defensa a la investigada Claudia Patricia Gutiérrez Baquero, en su calidad de Secretaria Local de Salud de Villavicencio, pues no hizo lo posible por notificar personalmente a la misma. En efecto, como bien lo informa la misma entidad, se limitó a enviar una comunicación por correo certificado, tal como se desprende del contenido de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 0888 del 30 de junio de 2005 y 1209 del 31 de agosto de 2005, que resuelve los recursos de reposición y apelación contra la Resolución N° 0359 del 17 de marzo de 2005, cuando hacen referencia que se le enviaron unos oficios a través del correo certificado Postexpress, los que se lee fueron recibidos por la señora Nohora Baquero los días 4 de noviembre de 2004 y 9 de febrero de 2005.

Aunado a lo anterior, tenemos que pese a los esfuerzos realizados por el Despacho con el fin de recaudar las pruebas decretadas, la entidad demandada, no asumió la carga probatoria que le competía, pues en el trámite no existe si quiera evidencia del auto N° 1054 del 29 de octubre de 2004, menos aún de la referida comunicación del mismo.

Por lo expuesto, la respuesta al primer problema jurídico planteado, es positiva, por lo cual se concluye que habrá de declararse la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones números: 0359 del 17 de marzo de 2005 mediante la cual sancionó a la demandante con multa de 20 SMLMV; 0888 del 30 de junio de 2005; y, 1209 del 31 de agosto de 2005, proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud, y en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se expresará que la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero no adeuda suma alguna por la sanción impuesta y por ende la cancelación en los registros a que haya lugar.

En relación con los perjuicios de tipo material que se reclaman en las pretensiones de la demanda, no se observa prueba alguna de su causación, máxime cuando ni siquiera se acreditó el pago de la multa impuesta en los actos cuya nulidad se declarará en este proveído, dado que si bien se practicó dictamen pericial encaminado a demostrar este daño, el mismo se fundamentó en los derivados de una actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación,



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

que inhabilitó a la demandante, siendo ésta una causa distinta a la que aquí se discute no es dable darle valor en el caso de autos.

Así las cosas, el Despacho se releva de continuar con el estudio del segundo problema jurídico.

CONDENA EN COSTAS

Toda vez, que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, el Despacho se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

Por lo expuesto el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de las Resoluciones Nos. 0359 del 17 de marzo de 2005, 0888 del 30 de junio de 2005 y 1209 del 31 de agosto de 2005, proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud, la primera de ellas mediante la cual sancionó a la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero con multa de 20 SMLMV y las subsiguientes por las que se resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior, a título de restablecimiento del derecho, se declara que la señora Claudia Patricia Gutiérrez Baquero no adeuda suma alguna por la sanción impuesta en los actos administrativos declarados nulos y por ende se ordena la respectiva anulación de las anotaciones de la referida sanción en los registros a que haya lugar, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa

TERCERO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO.- No condenar en costas. Por Secretaría, liquídense los gastos del proceso, en caso existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, le serán reembolsados a la parte demandante.

QUINTO.- DÉSE cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

SEXTO.- Ejecutoriada esta providencia, por secretaría, procédase a su archivo, previa devolución del remanente a que haya lugar por concepto de gastos ordinarios del proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE

Jueza



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
VILLAVICENCIO**

NOTIFICACIÓN

En Villavicencio, a los _____ se NOTIFICA
PERSONALMENTE la providencia de fecha 01/06/2018 a la Agente
del Ministerio Público, Dra. ADRIANA DEL PILAR GUTIERREZ
HERNÁNDEZ, en su calidad de Procuradora 94 Delegada Judicial I
Administrativa.

ADRIANA DEL PILAR GUTIERREZ HERNÁNDEZ
Procuradora 94 Delegada Judicial I Administrativa.

ROSA ELENA VIDAL GONZALEZ
Secretaria



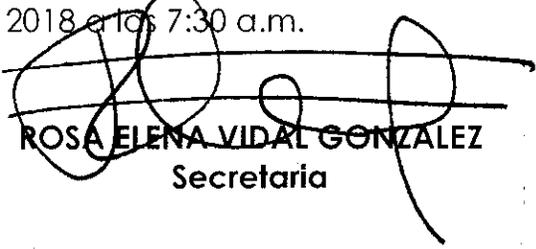
**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO
EDICTO.**

**LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO DE VILLAVICENCIO META.**

NOTIFICA A LAS PARTES.

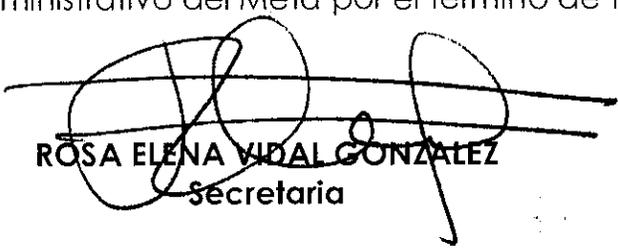
PROCESO NO: 50001 3331 002 2006 00087 00
JUEZ: GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE.
NATURALEZA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: CLAUDIA PATRICIA GUTIERREZ
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
PROVEÍDO: PRIMERO (1) DE JUNIO DE 2018.
INSTANCIA: PRIMERA INSTANCIA.

Para notificar a las partes la anterior providencias y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 323 del C.P.C, se fija el presente edicto en un lugar visible de la Secretaria del Juzgado Noveno Administrativo del Meta, hoy ocho (08) de junio de 2018 a las 7:30 a.m.


ROSA ELENA VIDAL GONZALEZ
Secretaria

DESEFIJACION

13/06/2018- siendo las 5:00 P.M, se desfija el presente edicto después de haber permanecido fijado en un lugar visible de la la Secretaria del Juzgado Noveno Administrativo del Meta por el termino de tres días.


ROSA ELENA VIDAL GONZALEZ
Secretaria

