

**RESOLUCIÓN**  
**2023162000005981-6 DE 02 - 10 - 2023**

*«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023»*

**SIAD: 0910202100008**

**EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

En uso de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas en las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1437 y 1438 de 2011 y 1949 de 2019, las Resoluciones 1650 y 2105 de 2014 de la Superintendencia Nacional de Salud, el Decreto 1080 de 2021, el Decreto 1712 de 2022 y demás normas concordantes, complementarias y,

**CONSIDERANDO**

**1. ANTECEDENTES**

La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB de la Superintendencia Delegada para la Supervisión Institucional, con oficio No. 2-2020-68367 del 10 de junio de 2020<sup>1</sup>, requirió a la **ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S.** en adelante **EPS SANITAS SAS**, para que en el plazo de diez (10) días hábiles contados a partir del recibo del referido requerimiento, suministrara respuesta directa a la secretaría general de la Asamblea Departamental del Meta con copia a esta entidad, en cuanto a la petición formulada por la Asociación de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del Meta "ASOIPS", respecto de las medidas pertinentes, puntuales y concretas adoptadas para subsanar las presuntas irregularidades que vulneran los derechos de los usuarios en salud del Departamento del Meta, descritas en dicha petición; tendiente a que las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios tengan una mayor participación y acompañamiento en la pandemia, y generen una red para pacientes COVID-19.

Cabe agregar que la anterior situación se puso en conocimiento de esta Superintendencia mediante escrito de la Secretaría General de la Asamblea Departamental del Meta radicado No. 1-2020-249693 del 13 de mayo de 2020.

El oficio No. 2-2020-68367 de 2020 fue recibido por la EPS SANITAS SAS el 10 de junio de 2020, conforme a la certificación expedida por Software Colombia Servicios Informáticos SAS.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Folios 4 a 5

<sup>2</sup> Folios 6 a 7

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

Atendiendo a que EPS SANITAS SAS no dio respuesta al requerimiento efectuado dentro del término concedido, la Dirección de Inspección y Vigilancia para EAPB reiteró la solicitud con el oficio No. 2-2020-79930 del 15 de julio de 2020, otorgando el plazo de cinco (5) días hábiles para remitir la respuesta.<sup>3</sup>

De acuerdo con la certificación expedida por Software Colombia Servicios Informáticos SAS, la EPS SANITAS SAS recibió la mencionada reiteración el viernes 17 de julio de 2020.<sup>4</sup>

La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades Administradoras de Planes de Beneficios EAPB, al no recibir la respuesta requerida, a través de la comunicación interna No. 3-2020-14216 del 10 de noviembre de 2020 trasladó por competencia los mencionados documentos , a la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, con el fin de evaluar la pertinencia de iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio.<sup>5</sup>

La Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, con Resolución PARL 000008 del 12 de enero de 2021<sup>6</sup>, ordenó el inicio de proceso administrativo sancionatorio contra la EPS SANITAS SAS, identificada con NIT 800.251.440-6, y le formuló el siguiente cargo único:

**«CARGO ÚNICO:** Presunta incursión en la infracción establecida en el numeral 17 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 3º de la Ley 1949 de 2019, debido a que presumiblemente no atendió lo instruido por la Superintendencia Nacional de Salud por medio de los oficios Nos. 2-2020-68367 del 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 del 15 de julio del mismo año. Lo anterior, de conformidad con lo señalado en la parte considerativa de la presente resolución.»

La mencionada resolución fue notificada de forma electrónica a través de oficio de radicado No. 202180100021631 del 18 de enero de 2021, recibido por su destinataria en la misma fecha, tal como consta en la certificación expedida por la empresa GSE.<sup>7</sup>

Mediante correo electrónico con radicado No. 202182300104622 del 25 de enero de 2021, la EPS SANITAS SAS por intermedio del representante legal para asuntos judiciales, Edgardo José Escamilla Soto, presentó escrito de descargos contra la Resolución PARL 000008 del 12 de enero de 2021<sup>8</sup> y aportó pruebas con correo electrónico con radicado No. 202182300111622 del 26 de enero de 2021.<sup>9</sup>

Con Resolución PARL 005905 del 20 de mayo de 2021, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos resolvió sobre las pruebas aportadas y corrió traslado a EPS SANITAS SAS para presentar alegatos de conclusión<sup>10</sup>, decisión que fue notificada por Estado No. 00025 fijado a las 8:00 y desfijado a las 5:00 el 24 de mayo de 2021.<sup>11</sup>

<sup>3</sup> Folio 8

<sup>4</sup> Folios 9 a 10

<sup>5</sup> Folios 1 a 23

<sup>6</sup> Folios 24 a 29

<sup>7</sup> Folios 30 a 31

<sup>8</sup> Folios 32 a 41

<sup>9</sup> Folios 42 a 45

<sup>10</sup> Folios 46 a 49

<sup>11</sup> Folios 50 a 51

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

La entidad investigada presentó escrito de alegatos de conclusión por correo electrónico del 28 de mayo de 2021, con radicado No. 202182301094682.<sup>12</sup>

A través de la Resolución No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, la Superintendencia Delegada para Investigaciones Administrativas resolvió la investigación administrativa iniciada contra la EPS SANITAS SAS, y tras confirmar el cargo único formulado le impuso la sanción de multa equivalente a DOSCIENTOS TREINTA (230) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV), equivalentes a 6.051,99 UVT.<sup>13</sup>

La Resolución No. 2022710000006190-6 de 2022 fue notificada de forma electrónica con oficio radicado No. 20229300101368231 el 3 de octubre de 2022, recibido por la vigilada el mismo día de acuerdo con la constancia de Gestión de la Seguridad Electrónica -GSE.<sup>14</sup>

Mediante correo electrónico radicado con el No. 20229300402435192 del 10 de octubre de 2022, a través de su representante legal para asuntos judiciales José Luis Iriarte Díaz, la EPS SANITAS SAS presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022.<sup>15</sup>

Mediante Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023, la Superintendencia Delegada para Investigaciones Administrativas resolvió el recurso de reposición formulado por la EPS SANITAS SAS, contra la Resolución No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmó la sanción, concedió el recurso de apelación y ordenó el traslado del expediente al Despacho del Superintendente Nacional de Salud, como competente para resolverlo.

**2. ARGUMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN**

El Representante legal para asuntos judiciales de SANITAS EPS SAS solicita que se revoque la sanción impuesta mediante la Resolución No. 2022720000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

**2.1. Debido proceso - principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad**

Considera el recurrente que al proferir del auto de apertura - formulación de pliego de cargos, y en la presente investigación administrativa, se vulneró el debido proceso en cuanto a los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad, lo cual va en detrimento de la defensa técnica de la entidad investigada.

Según análisis del auto de apertura que realiza la defensa, éste no cumple con las disposiciones aplicables al proceso administrativo sancionatorio, al derecho punitivo y las interpretaciones jurisprudenciales sobre la materia, pues indica que se limita a enunciar los artículos 59 y 61 de Ley 1480 (sic) de 2011, sin precisar la sanción a imponer al acreditarse la conducta sancionable.

Señala dentro de sus argumentos que con respecto al principio de tipicidad de las

<sup>12</sup> Folios 52 a 70

<sup>13</sup> Folios 71 a 85

<sup>14</sup> Folios 86 a 88

<sup>15</sup> Folios 89 a 102

Continuación de la resolución, **«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023»**

sanciones el artículo 47 del CPACA, obliga a señalar con precisión y claridad *“las sanciones o medidas que será procedentes”* contrario a ello expresa que se hizo una mención muy genérica de las normas que podrían ser aplicables, sin precisar las sanciones que eventualmente podrían ser aplicables al caso.

Expone que el principio de tipicidad hace referencia a la necesidad de realizar un juicio de tipicidad de la conducta sobre la cual se estructura el cargo imputado, según sus palabras, *“describir de manera precisa la correspondiente conducta y las normas que fueron desconocidas y que pretenden una sanción”*.

Indica que en el pliego de cargos también debe señalarse la forma de culpabilidad que se atribuye al investigado, toda vez que en materia sancionatoria está proscrita la responsabilidad objetiva, lo que implica que debe imputarse un actuar a título de dolo o culpa leve, grave o gravísima.

## **2.2. Indebida notificación de los oficios No. 2-2020-68367 del 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 del 15 de julio de 2020.**

La defensa se refiere a la notificación de los oficios No 2-2020-68367 de 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 de 15 de julio de 2020, señalando que fueron remitidos a los correos electrónicos [idalzate@colsanitas.com](mailto:idalzate@colsanitas.com) y [josanchez@colsanitas.com](mailto:josanchez@colsanitas.com) respectivamente, los cuales no estaban autorizados por la EPS SANITAS SAS, para recibir comunicaciones, requerimientos o notificaciones de actos administrativos, para la época de los hechos.

Agrega el apoderado judicial de la EPS SANITAS SAS que de acuerdo con los artículos 53 y 54 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que la notificación electrónica sea válida, el destinatario debe haber indicado la dirección de correo electrónico mediante la cual recibirá las notificaciones electrónicas.

Precisa que como consecuencia de la pandemia por COVID 19, se produjo declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional a través de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, 491 de 2020 y la Resolución 385 del 20 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria, y que la entidad investigada el 7 de abril de 2020 informó a la Superintendencia Nacional de Salud el correo electrónico habilitado con este fin: *“notificajudiciales@keralty.com”*.

Por lo anterior afirma que, *“al no darle a conocer a EPS SANITAS S.A.S. los oficios 2-2020-68367 de 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 de 15 de julio de 2020 se le está vedando su oportunidad de pronunciarse sobre los mismos lo cual afecta, de manera insalvable, la legalidad de la actuación de la Superintendencia Nacional de Salud”*.

## **2.3. Cumplimiento del requerimiento contenido en los oficios No. 2-2020-68367 del 10 de junio y 2-2020-79930 del 15 de julio de 2020.**

Alega el recurrente que al ser notificada la EPS SANITAS SAS de la Resolución PARL No. 000008 de 2021, el 22 de enero de 2021, cumpliendo la instrucción de la Superintendencia Nacional de Salud, dio respuesta a los oficios 2-2020-68367 de 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 de 15 de julio de 2020.

## **2.4. Proporcionalidad de la sanción**

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

Concluye la defensa que es desproporcionada la sanción impuesta y que no se tuvieron en cuenta los criterios para su graduación, por ende, solicita que se revoque la Resolución No. 2022710000006190-6 de 2022, expedida por la Superintendencia Delegada para Investigaciones Administrativas, o en su defecto, se gradúe la sanción impuesta de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

### **3. CONSIDERACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

#### **3.1. Debido proceso - principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad**

La EPS SANITAS SAS considera dentro de la presente actuación vulnerado el debido proceso, concretamente frente a los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad, lo cual, a su criterio, va en detrimento de la defensa técnica de la entidad investigada.

Según análisis del auto de apertura que realiza la defensa, éste no cumple con las disposiciones aplicables al proceso administrativo sancionatorio, al derecho punitivo y las interpretaciones jurisprudenciales sobre la materia, indica que se limita a enunciar los artículos 59 y 61 de Ley 1480 (sic) de 2011, sin precisar la sanción a imponer al acreditarse la conducta sancionable.

##### **3.1.1. Principio de Legalidad**

En primer lugar, esta instancia recuerda que el principio de legalidad es una de las garantías del derecho al debido proceso, así se desprende de lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política:

*“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.*

De conformidad con lo anterior, es preciso señalar que la Corte Constitucional en Sentencia C-530 de 2003, manifestó respecto del principio de legalidad:

*«[...] El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se empleó en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma.<sup>[1]</sup>» (F.J. No. 19).*

Para reforzar el anterior argumento, es del caso traer al plenario la tesis del profesor Eberhard Schmindt Assmann, plasmada en su libro «*La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*», en la cual señaló:

<sup>[1][1]</sup> Sentencia C-530 de 2003, MP. Dr. Eduardo Montealegre Lynett

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

*«El principio del Estado de Derecho se traduce en el establecimiento de un estatus individual basado en los derechos fundamentales y en un orden funcional anclado en la separación de poderes.*

*En él se aúnan elementos jurídicos objetivos y subjetivos 141. La sistemática jurídico-administrativa ha asumido este doble requisito de garantía, cuyas piedras de toque se encuentran en el principio de legalidad y en el derecho subjetivo. Son estas piedras de toque que, lejos de constituir dos dimensiones independientes del Estado de Derecho, se encuentran estrechamente interrelacionadas: en efecto, los derechos subjetivos surgen primordialmente de la ley y su significado se precisa a través de la interpretación de ésta (vid. 2/55-62); pero el derecho subjetivo condiciona a su vez la aplicación de los instrumentos de tutela jurídica de base legal. Esta estrecha relación entre el principio de legalidad y el derecho subjetivo aparece claramente recogida en el art. 19.IV GG \*, el cual prevé la modalidad más importante de control de la Administración, el control judicial, para aquellos supuestos, y sólo para aquellos supuestos, en los que está en juego la violación de un derecho subjetivo (vid. 4/57-58). La dimensión jurídico-objetiva y la jurídico-subjetiva del Derecho administrativo se remiten, pues, la una a la otra. Lo cual no significa que sus ámbitos sean idénticos.*

*El respeto del principio de legalidad es sin duda un deber objetivo de la Administración a todos los niveles, pero sin que exista un derecho de los particulares de alcance igualmente general para exigir su cumplimiento (vid. 2/58). Igualmente, importante es en este contexto la búsqueda de estructuras trascendentes que aseguren la necesaria racionalidad del Estado de Derecho<sup>[2]</sup>».*

Así las cosas, se tiene que el principio de legalidad exige que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y el correctivo que deba imponerse por su incumplimiento.

Una vez revisado el expediente, el Despacho observa que en el acto administrativo que dio apertura a la presente investigación la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos encontró que el caso puesto en consideración para su análisis, implicaba la vulneración a las normas preexistentes que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de EPS SANITAS SAS, concretamente, el numeral 17 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 3º de la Ley 1949 de 2019, que establece que esta superintendencia está facultada para imponer sanciones a todos sujetos vigilados que incurran en conductas que vulneren la normatividad vigente sobre el Sistema de Seguridad Social en Salud, en los siguientes términos:

*“Artículo 130. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS. La Superintendencia Nacional de Salud impondrá sanciones de acuerdo con la conducta o infracción investigada, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:*

*(...)*

*17. Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia Nacional de Salud. (...).”*

El numeral 17 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 3º de la Ley 1949 de 2019, fue proferido el 8 de enero de 2019, en tanto que la conducta objeto de reproche data de los meses de junio y julio de 2020, por lo que el Despacho concluye que el principio de legalidad que supone la existencia de

<sup>[2][2]</sup> Eberhard Schmindt Assmann, La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública/ Marcial Pons Ediciones Jurídicas Y Sociales S. A., 2003.

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

norma previa a la conducta se encuentra satisfecho dentro de la presente investigación administrativa sancionatoria.

Ahora bien, del principio de legalidad se deriva el principio de tipicidad el cual pasa a abordarse de la siguiente manera:

### 3.1.2 Principio de Tipicidad

Sobre el principio de tipicidad como manifestación del debido proceso, dentro de las investigaciones sancionatorias que adelanta la administración, la Corte Constitucional<sup>16</sup> ha considerado:

*«4.3.1. El artículo 29 constitucional dispone que el debido proceso -se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas-, constituyéndose en la regulación jurídica previa que limita los poderes del Estado y garantiza la protección de los derechos de los administrados, de manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública dependa de su propio arbitrio, sino se encuentre sometida a los procedimientos establecidos en la ley. Por su parte, el inciso 2 del artículo 29 de la Constitución Política, prescribe que -nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio-, todo ello, con el fin de garantizar el debido proceso, dentro del cual se reconoce como pilar fundamental el principio de legalidad.*

*(...)*

*4.3.2.2. Por su parte, **el principio de tipicidad** se concreta a través de la descripción completa, clara e inequívoca del precepto - la orden de observar un determinado comportamiento, **es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción** - y de la sanción - **la consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto** - y busca que la descripción que haga el legislador sea de tal claridad que permita que sus destinatarios conozcan exactamente las conductas reprochables, evitando de esta forma que la decisión sobre la consecuencia jurídica de su infracción, pueda ser subjetiva o arbitraria.» (Negrilla del Despacho).*

En el mismo sentido, sobre el contenido del citado principio en Sentencia C-343 de 2006 la Corte Constitucional consideró:

*«Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la -exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras-.*

*Para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad, se habrán de reunir tres elementos, a saber:*

- (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;*
- (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;*
- (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;».*

<sup>16</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-713/12 Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

Con fundamento en lo anterior, el principio de tipicidad como expresión del derecho al debido proceso en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud, se traduce en la adecuación de la conducta al supuesto de hecho de la norma y a la posibilidad de que los investigados puedan conocer la descripción completa, clara e inequívoca de la orden de observar un determinado comportamiento, y de la sanción o consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto.

En este caso se reprocha a la EPS SANITAS SAS el incumplimiento de las instrucciones impartidas por la Superintendencia Nacional de Salud en el oficio No. 2-2020-68367 del 10 de junio de 2020, reiterado a través del oficio No. 2-2020-79930 del 15 de julio del mismo año, sin embargo, el Despacho considera pertinente realizar algunas precisiones relacionadas con la remisión de tales requerimientos, a efectos de analizar si en el presente caso se cumple o no con el principio de tipicidad:

En el recurso de apelación, la entidad investigada se refiere a la comunicación de los oficios No 2-2020-68367 de 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 de 15 de julio de 2020, señalando que fueron remitidos a los correos electrónicos [jdalzate@colsanitas.com](mailto:jdalzate@colsanitas.com) y [josanchez@colsanitas.com](mailto:josanchez@colsanitas.com) respectivamente, los cuales no corresponden con los autorizados por la EPS SANITAS SAS para recibir comunicaciones, requerimientos o notificaciones de actos administrativos.

Afirma que al no darle a conocer a EPS SANITAS SAS los oficios No. 2-2020-68367 de 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 de 15 de julio de 2020 “*se le está vedando su oportunidad de pronunciarse sobre los mismos lo cual afecta, de manera insaneable, la legalidad de la actuación de la Superintendencia Nacional de Salud*” y advierte que tuvo conocimiento de los mismos con la notificación del acto administrativo de apertura de la investigación administrativa sancionatoria, procediendo de manera inmediata a dar respuesta a los mismos.

Sobre el particular, el Despacho evidencia que los oficios radicados Nos. 2-2020-68367 y 2-2020-79930 de 2020, fueron remitidos a los correos electrónicos [jdalzate@colsanitas.com](mailto:jdalzate@colsanitas.com) y [josanchez@colsanitas.com](mailto:josanchez@colsanitas.com) respectivamente<sup>17</sup>.

Validado el sistema NRVCC de la Superintendencia Nacional de Salud, de acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Tecnologías de la información, se evidencia que para los años 2019 y 2020 las direcciones electrónicas autorizadas por SANITAS EPS para la notificación electrónica de los actos administrativos proferidos por esta entidad fueron [mnaraque@epssanitas.com](mailto:mnaraque@epssanitas.com) y [ejsayo@epssanitas.com](mailto:ejsayo@epssanitas.com)

---

<sup>17</sup> Folios 4 a 10



**Continuación de la resolución, «Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023»**

MOLENCIAS

electrónico...

rápidos

Mover

Reglas

Mover

Etiquetas

Grupos

Buscar personas

Libreta de direcciones

Filtrar correo electrónico

Buscar

Leer en voz alta

Voz

Traducir

Idioma

Obtener complementos

Complementos

Responder con sondeo de programación

Buscar horas

Enviar a OneNote

OneNote

Ideas Viva

Complemento

Pruebe el nuevo Outlook

MC

Maria Contento Martínez

Para SOPORTE.OTI

CC Judy Astrid Jaimes Pedraza

Responder

Responder a todos

Reenviar

jueves 24/08/2023 12:09 p. m.

Cordial saludo

De manera atenta solicito su colaboración con el fin de que se preste apoyo técnico con destino al expediente sancionatorio SIAD 0910202100008, En el sentido de validar cual era la dirección electrónica autorizada por SANITAS EPS en NRVC para los meses de junio y julio de 2020.

De antemano agradezco su oportuna colaboración.

RE: Solicitud

DA

Diego Andres Quiroga Nivia

Para Maria Contento Martínez

Mensaje reenviado el 28/08/2023 5:26 p. m..

Responder

Responder a todos

Reenviar

lunes 28/08/2023 10:41 a. m.

Buen día, el correo electrónico correspondiente al vigilado fue mnaraque@epssanitas desde el 15/03/2019 a hasta el 2021-07-29 cuando lo cambió por [ejsayo@epssanitas.com](mailto:ejsayo@epssanitas.com)

De: Maria Contento Martínez <[mcontento@supersalud.gov.co](mailto:mcontento@supersalud.gov.co)>

Enviado el: lunes, 28 de agosto de 2023 10:19 a. m.

Para: Diego Andres Quiroga Nivia <[diego.quiroga@supersalud.gov.co](mailto:diego.quiroga@supersalud.gov.co)>

CC: Judy Astrid Jaimes Pedraza <[jjaimess@supersalud.gov.co](mailto:jjaimess@supersalud.gov.co)>

Asunto: RE: Solicitud

Buen día, muchas gracias por la información, pero por favor puede indicar para el mes de julio de 2020 cual era la dirección electrónica autorizada por SANITAS EPS en NRVC.

De: Diego Andres Quiroga Nivia <[diego.quiroga@supersalud.gov.co](mailto:diego.quiroga@supersalud.gov.co)>

Enviado el: lunes, 28 de agosto de 2023 10:08 a. m.

Para: Maria Contento Martínez <[mcontento@supersalud.gov.co](mailto:mcontento@supersalud.gov.co)>

CC: Judy Astrid Jaimes Pedraza <[jjaimess@supersalud.gov.co](mailto:jjaimess@supersalud.gov.co)>

Asunto: RE: Solicitud

Buen día, luego de verificar el log de eventos de la base de datos, se identificó que la entidad tenía habilitado el correo electrónico mnaraque@epssanitas desde el 15/03/2019 a junio de 2020

De: Maria Contento Martínez <[mcontento@supersalud.gov.co](mailto:mcontento@supersalud.gov.co)>

Enviado el: viernes, 25 de agosto de 2023 3:15 p. m.

Para: Diego Andres Quiroga Nivia <[diego.quiroga@supersalud.gov.co](mailto:diego.quiroga@supersalud.gov.co)>

CC: Judy Astrid Jaimes Pedraza <[jjaimess@supersalud.gov.co](mailto:jjaimess@supersalud.gov.co)>

Asunto: Solicitud

Cordial saludo Diego Andrés

De manera comedida me dirijo a usted para indagar respecto al ticket Solicitud\_81530.

Lo anterior, tomando en cuenta que en la OTI me informan que usted se encuentra laborando en la modalidad de teletrabajo, y yo estoy en trabajo en casa, pero hoy asistí de manera presencial para terminar el proyecto para el cual solicité el insumo de: "de validar cual era la dirección electrónica autorizada por SANITAS EPS en NRVC para los meses de junio y julio de 2020".

Por favor me puede indicar por este medio para cuando se puede contar con esa información.

Agradezco su valiosa colaboración.

Append the message with the disclaimer: [Da tu huella y cuidamos a cuidar al planeta. Biénesle bien antes de imprimir este mensaje y cualquier otro documento.](#)

Todas las carpetas están actualizadas. Conectado a: Microsoft Exchange 100%

Llama la atención de este Despacho que los dominios de las direcciones a las cuales se enviaron los requerimientos de información por parte de la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB de la Superintendencia Delegada para la Supervisión Institucional ([idalzate@colsanitas.com](mailto:idalzate@colsanitas.com) y [josanchez@colsanitas.com](mailto:josanchez@colsanitas.com)), corresponden a la Empresa de Medicina Prepagada COLSANITAS identificada con el NIT 860078828-7, en tanto que la solicitud de información estaba dirigida a la Entidad Promotora de Salud SANITAS S.A.S. identificada con el NIT 800251440, entidad en contra de la cual se adelanta la presente investigación administrativa sancionatoria.

Es decir, los requerimientos de información que sustentan la presente investigación administrativa sancionatoria fueron remitidos a correos electrónicos que corresponden a una persona jurídica distinta a su destinataria.

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

Ahora bien, para la época de los requerimientos se encontraba vigente el Decreto 491 de 2020<sup>18</sup>, cuyo artículo 4º estableció que la comunicación de los actos administrativos se llevaría a cabo por **medios electrónicos** hasta tanto permaneciera vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual finalizó el 30 de junio de 2022.

Es preciso destacar que para ese momento no se trataba de notificaciones procesales, por cuanto aún no se había iniciado el procedimiento administrativo sancionatorio, sino de acciones propias de la inspección y vigilancia a cargo de esta entidad, de manera que los requerimientos eran comunicaciones dirigidas a una de las entidades vigiladas.

Así, las disposiciones relacionadas con la notificación de los actos administrativos no resultaban aplicables a la comunicación de los oficios 2-2020-68367 y 2-2020-79930 de 2020 y por consiguiente tampoco el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relacionado con la autorización previa para notificación electrónica.

Significa lo anterior que, para la remisión de las comunicaciones a la EPS investigada, no era necesario que la Superintendencia Nacional de Salud hiciera uso exclusivamente de la dirección de notificación electrónica previamente autorizada por la vigilada en los términos del artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal como erradamente lo sostiene el recurrente en su escrito, pues como se ha dicho esta norma aplica para la notificación electrónica de los actos administrativos y no para las comunicaciones de esta entidad. Bastaba entonces con que la remisión se hiciera a alguna dirección que efectivamente correspondiera a la entidad.

No obstante, de acuerdo con la valoración efectuada por este Despacho, los oficios No. 2- 2020-68367 de 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 de 15 de julio de 2020 fueron remitidos a correos electrónicos cuyos dominios no corresponden a la persona jurídica destinataria, ahora investigada, esto es, la Entidad Promotora de Salud SANITAS S.A.S. identificada con el NIT 800251440, sino a otra persona jurídica diferente.

Para el Despacho las anteriores precisiones evidencian que la investigada vio mermada sus posibilidades de ejercer una debida defensa a partir del efectivo cuestionamiento de la actuación que se le estaba atribuyendo, por cuanto sólo es posible ejercer una defensa adecuada cuando se conoce cuáles son efectivamente las razones del orden fáctico y jurídico que condujeron a la administración a iniciar la actuación respectiva, posibilidad que se ve disminuida cuando la entidad vigilada no tuvo conocimiento de los requerimientos de información cuyo incumplimiento se sanciona.

En ese sentido, se precisa que, en materia de derecho administrativo sancionador, parte de la garantía del debido proceso encuentra asidero en el derecho de los administrados a una acusación formal y descriptiva del hecho que fundamenta la actuación del Estado, así como el fundamento legal que justifica su calificación como infracción.

Así mismo, la estructuración del acto sancionador cobra una relevancia innegable, que trasciende a la correcta fundamentación y motivación de las sanciones a que

<sup>18</sup> "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

haya lugar, como consecuencia de la demostración bajo el acervo probatorio del cargo imputado previamente.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que:

*“La exigencia de motivación carece de sentido si la administración pública puede, sin consecuencias exigibles judicialmente, no deducir lógicamente las implicaciones de los argumentos que emplea en la parte motiva. Es decir, no tiene sentido prescribir un deber de motivación en los actos administrativos, si la parte resolutive de los mismos queda intacta aun cuando contradiga o ignore los razonamientos plasmados en la parte considerativa. En ese sentido, la congruencia hace parte, no sólo del derecho al debido proceso judicial, sino también del administrativo (art. 29, C.P.)<sup>19</sup>.*

Debe resaltar el Despacho que si bien el principio de tipicidad en materia administrativa sancionatoria no se reclama con el mismo grado de rigor que se demanda en materia penal, lo cierto es que la actuación administrativa se encuentra limitada por el respecto de unas garantías mínimas hacia el debido proceso de los administrados, de ahí que cuando el desconocimiento de los principios que inspiran la función sancionadora resulta palmario y ostensible, de suerte que no sea posible una flexibilización razonable de la descripción típica, surge la imperiosa necesidad de replantear la actuación administrativa.

La imposibilidad de la entidad vigilada de conocer el contenido de los requerimientos de información de la Superintendencia Nacional de Salud, con anterioridad a la apertura del proceso administrativo sancionatorio, se convierte, en criterio de este Despacho, en una irregularidad invalidante del mismo, pues altera el contenido material del acto impugnado, al considerarse que de haber recibido los oficios la EPS habría tenido la oportunidad de no incurrir en la conducta objeto de sanción y consecuentemente habría podido evitar el inicio de la presente actuación.

La teoría de la indefensión material, si bien no se encuentra recogida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si ha sido adoptada por la doctrina. En este sentido BOCANEGRA<sup>20</sup> plantea:

**«2. Los supuestos de anulabilidad. En especial, el vicio de forma y la distinción entre anulabilidad e irregularidades no invalidantes.**

*Con la expresión irregularidades no invalidantes la Ley da cuenta del amplio espacio de las ilegalidades formales o procedimentales que, al no alterar el contenido material del acto, no pueden producir su invalidez por razones de seguridad jurídica y de economía procesal, en cuanto resultaría absurdo anular un acto administrativo para tener que dictar a continuación una resolución idéntica, habida cuenta de la corrección material de la primera. [...]*

*Si el fin de los actos administrativos viene a coincidir – y coincide- con el objetivo que establece la norma jurídica creadora de la potestad que se ejercita, no parece dudoso que los vicios formales sólo tendrán efectos invalidantes cuando impidan al intérprete conocer si efectivamente se ha alcanzado, o no, el objetivo legal: si se puede establecer que el acto no ha alcanzado su propósito, entonces el acto es inválido, justamente, y no por ninguna otra razón, porque representa una infracción material del Ordenamiento, pero, si se demuestra que efectivamente cumple adecuadamente el fin normativamente impuesto, su invalidez carecería por completo de sentido, aun concurriendo infracciones formales, en cuanto para su corrección bastaría con dictar,*

<sup>19</sup> Sentencia T-964/09 18 de diciembre de 2009 M.P Dra. María Victoria Calle Correa

<sup>20</sup> Bocanegra Sierra, Raúl. “La Teoría del Acto Administrativo”, Ed. IUSTEL. Biblioteca Jurídica Básica. Primera Edición: 2005, Madrid España, ISBN: 84-96440-10-9 pp. 195-198

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

*en sustitución del formalmente irregular, un acto con idéntico contenido. La referencia que el precepto transcrito hace a la producción de indefensión a los particulares es, en sí misma, perfectamente superflua. **Si efectivamente se produjo una indefensión material como consecuencia de un defecto de forma, de tal manera que la intervención de los particulares pudiera conducir a una resolución distinta a la acordada, es evidente que con la regla anterior el acto sería, cuando menos, anulable**; pero sí, por el contrario, la defensa de los particulares no pudiera alcanzar a alterar la decisión final, es evidente que el defecto de forma tampoco debe tener virtualidad invalidante. [...]» (Negrilla fuera de texto).*

En el presente caso, la indefensión del investigado se traduce en un desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, que inicia por la irregularidad de la comunicación de los oficios No. 2- 2020-68367 de 10 de junio de 2020 y 2- 2020-79930 de 15 de julio de 2020 en la etapa previa a la apertura del proceso administrativo sancionatorio, es decir, en la fase de inspección y vigilancia.

Sobre el derecho al debido proceso dentro del procedimiento administrativo especial sancionatorio, SANTOFIMIO<sup>21</sup> esboza:

*«El proceso administrativo sancionatorio configura a no dudarlo [...] el escenario natural y obvio para la plena vigencia del concepto sustancial de debido proceso en todos sus aspectos. No solo para la defensa, garantía y protección de los bienes jurídicos de la vida, la propiedad, la libertad y la persona, sino de todos los demás bienes que eventualmente se encuentran en juego en una actuación procesal de carácter sancionatorio, en la medida en que recoge los elementos pilares que hacen de las relaciones intersubjetivas al interior del proceso un verdadero mundo de prevalencia del derecho material o sustancial, sin desconocer las formas impuestas por el derecho positivo. En este contexto, se debe entender por debido proceso el mas amplio sistema de garantías que procura, a través de la realización del derecho material, la obtención de decisiones justas.*

*En este sentido se encienden como elementos del debido proceso, entre otros, ser escuchado antes de la decisión, participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas; notificaciones oportunas y conforme a la ley; acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; obtener asesoría legal; intentar mecanismos impugnatorios contra las decisiones administrativas, y la obligación de surtir los procedimientos con oportunidad, celeridad y eficacia».*

Sin duda, las irregularidades en el procedimiento previo a la expedición del acto administrativo recurrido afectan su validez, entendida esta como el «[...]conjunto de condiciones de un acto existente que determinan que sea valorado positivamente por encontrarse ajustado al ordenamiento o, con otras palabras, que si el acto es sometido a un juicio de validez no permiten que le sobrevenga una valoración negativa»<sup>22</sup>.

Corolario de lo anterior, las irregularidades procedimentales en la etapa de inspección y vigilancia, ponen en evidencia un yerro procedimental que determina una clara vulneración al debido de defensa del investigado, y contrarían el principio de tipicidad que debe regir la función administrativa, en virtud del cual en el trámite

<sup>21</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. "Compendio de Derecho Administrativo", Universidad Externado de Colombia. Primera Edición: Setiembre de 2017, Bogotá Colombia, ISBN: 978-958-772-795-I pp. 471-473

<sup>22</sup> Consejo de Estado, sentencia del 8 de agosto de 2012, CP. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación número 54001-23-31-000-1999-00111-01(23358),

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

del proceso administrativo se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el derecho de defensa de los administrados, a la luz del mandato legal y constitucional que inspira el fin público perseguido.

Considera el Despacho que ante la evidencia de que a la EPS SANITAS SAS no se le comunicó en debida forma el contenido de los oficios 2-2020-68367 de 10 de junio de 2020 y 2-2020-79930 de 15 de julio de 2020, no es posible reprocharle la falta de respuesta a los mismos.

Así las cosas, conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 y en virtud de las atribuciones que confiere el recurso de apelación para que la administración revise la decisión y de ser procedente la aclare, modifique o revoque, este despacho encuentra razones suficientes para revocar la Resolución No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023 y así lo dispondrá en la parte resolutive.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR** la Resolución No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023, por las razones expuestas en la parte parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** el contenido de la presente resolución al Representante Legal de la **EPS SANITAS S.A.S** identificada con NIT. 800.251.440-6, o a quien haga sus veces o a quien se designe para tal fin, al correo electrónico [notificajudiciales@keralty.com](mailto:notificajudiciales@keralty.com), teniendo en cuenta que la destinataria del presente acto administrativo lo autorizó a través del escrito de recurso<sup>23</sup> así como a través del sistema NRVCC de la Superintendencia Nacional de Salud, o a la dirección electrónica que para dichos efectos indique el Grupo de Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de la Superintendencia Nacional de Salud o a la dirección que para tal fin indique el Grupo Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Si no pudiere practicarse la notificación electrónica, se deberá **NOTIFICAR PERSONALMENTE** el contenido del presente acto administrativo al Representante Legal de la **EPS SANITAS S.A.S** identificada con NIT. 800.251.440-6, o a quien haga sus veces o a quien se designe para tal fin, al correo electrónico [notificajudiciales@keralty.com](mailto:notificajudiciales@keralty.com), o a la dirección Calle 100 No. 11 B - 67 en la ciudad de Bogotá, D.C. o a la dirección que para tales efectos indique el Grupo de Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Si no pudiere practicarse la notificación personal, esta deberá surtirse mediante **AVISO**, en los términos y para los efectos de los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>23</sup> Folio 97

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución -No. 2022710000006190-6 del 30 de septiembre de 2022, confirmada mediante la Resolución No. 2023710000001403-6 del 2 de marzo de 2023**»

**ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Superintendencia Delegada para Investigaciones Administrativas, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO CUARTO:** Contra la presente resolución no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C., a los 02 días del mes 10 de 2023.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente por: Ulahi Dan Beltrán López*

Ulahi Dan Beltrán López  
**SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

Proyectó: María Contento Martínez María Contento M.- Profesional Especializado  
Revisó: Judy Astrid Jaimes Pedraza -- EDWIN ALEJANDRO ACEVEDO GARCIA -- Eliecer Enrique Polo Castro 16000 Judy Astrid Jaimes Pedraza -  
Subdirectora de Recursos Jurídicos (E)  
Reymond Luis Ferney Sepúlveda Sánchez - Profesional Especializado Dirección Jurídica.  
Edwin Alejandro Acevedo García - Asesor Despacho SNS.  
Aprobó: Ulahi Dan Beltrán López Eliecer Enrique Polo Castro - Director Jurídico (E)