

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Dirección única para correspondencia<sup>1</sup>  
[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**RADICACIÓN:** 11001-3334-003-2019-00091-00  
**DEMANDANTE:** SANITAS EPS SA  
**DEMANDADA:** SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD  
**ASUNTO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

**SENTENCIA**

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 MEDIO DE CONTROL**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, Sanitas EPS SA, actuando a través de apoderado judicial formuló demanda contra la Superintendencia Nacional de Salud, para que en sentencia definitiva se hicieran las siguientes:

**1.2 DECLARACIONES Y CONDENAS**

Se declare la nulidad de la Resolución PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, por medio de la cual se impuso multa equivalente a 50 SMLMV, así como de las resoluciones 000653 del 30 de mayo de 2018 y 9588 del 11 de septiembre del mismo año, a través de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente. Igualmente, la nulidad del oficio 2-2018-087639 de 2018 que negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo respecto al recurso de apelación.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se declare la configuración del mencionado silencio

---

<sup>1</sup> Para evitar posibles retrocesos o demoras, solo radique en la citada dirección electrónica para memoriales dirigidos a este Despacho.

administrativo positivo y se cancele cualquier registro, anotación o proceso realizado en virtud de los actos acusados, se exonere del pago de la multa o en caso tal se ordene la devolución de la suma pagada por dicho concepto, junto con los respectivos intereses moratorios.

Se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.

### **1.3 HECHOS DE LA DEMANDA**

Los hechos descritos por el apoderado de la parte demandante, en resumen, son:

1. A través de Resolución PARL 002657 del 11 de mayo de 2015, notificado el 20 del mismo mes y año, la Superintendencia Nacional de Salud, inició procedimiento administrativo sancionatorio.

2. El representante legal de Sanitas EPS SA presentó descargos el 27 de mayo de 2015.

3. Mediante Resolución PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, notificada el 28 del mismo mes y año, la referida entidad resolvió la investigación administrativa imponiendo a la EPS sanción pecuniaria de 50 SMLMV.

4.- El 13 de septiembre de 2017, Sanitas EPS interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el referido acto sancionatorio.

5.- Manifiesta que el término superior de un (1) año con que contaba la Superintendente Delegada de Procesos Administrativos en sede de reposición, y el Superintendente Nacional de Salud para resolver los recursos interpuestos, transcurrió desde el 13 de septiembre de 2017, sin que a la fecha haya recibido una debida notificación concerniente a la decisión definitiva sobre el recurso de apelación.

6.- Mediante escritura pública número 2276, del 21 de septiembre de 2018, proferida por la Notaría 30 de Círculo Notarial de Bogotá D.C., se protocolizó el silencio administrativo de que trata el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011.

7.- El día 25 de septiembre de 2018, Sanitas EPS SA bajo NURC 1-2018-155077, radicó solicitud de reconocimiento del acaecimiento del silencio administrativo.

8.- El 9 de octubre de 2018, la Superintendencia Nacional de Salud remitió indebidamente e-mail a la cuenta ymontenegro@colsanitas.com, con el objeto de notificar personalmente la Resolución No 009588 del 11 de septiembre de 2018, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución PARL 002050 del 22 de agosto de 2017.

9.- En el expediente identificado con SIAD 0910201500069, no reposa autorización de que tratan los artículos 67 y 56 del CPACA, por parte de mi mandante, para que se le puedan notificar las actuaciones de manera electrónica y mucho menos al correo electrónico [ymontenegro@colsanitas.com](mailto:ymontenegro@colsanitas.com), cuenta que no pertenece a representante legal, ni está designada como correo de notificaciones judiciales.

10.- El día 10 de octubre de 2018, mediante oficio No. 2-2018-087639, la Superintendencia Nacional de Salud, negó la solicitud de reconocimiento del acaecimiento del silencio administrativo.

#### **1.4 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Señala como disposiciones vulneradas los artículos 2 y, 29 de la Constitución Política; y los artículos 3, 52 y 85 de la Ley 1437 de 2011.

Como concepto de violación expuso lo siguiente:

##### **1.4.1 Violación al derecho fundamental al debido proceso**

Hizo alusión al artículo 29 de la Constitución Política y al precepto del debido proceso desarrollado por la Corte Constitucional, así como al contenido del artículo 52 del CPACA, para afirmar que la Supersalud vulneró el derecho al debido proceso administrativo al expedir la Resolución 9588 del 11 de septiembre de 2018, a pesar de que ya había perdido competencia dentro del procedimiento administrativo identificado con SIAD. 0910201500069.

Frente al término contenido en el artículo 52 del CPACA, concretamente en lo referente a la resolución de los recursos, trajo a colación sentencias del Consejo de Estado (25 de abril de 2018 y 3 de mayo de 2018), para afirmar que la posición adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud carece de cualquier sustento jurídico válido y en esta medida los actos administrativos proferidos con posterioridad al 13 de septiembre de 2018, se encuentra viciado de nulidad, pues para que se entienda resuelto un recurso, es necesario que el mismo sea notificado dentro del término de 1 año contemplado por la ley, pues sólo mediante este trámite el acto administrativo nace a la vida jurídica.

#### **1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

##### **1.5.1 Superintendencia Nacional de Salud**

El apoderado de la referida entidad se opuso a las pretensiones y propuso las siguientes excepciones de mérito:

- Inexistencia de falsa motivación o violación al debido proceso:

Indicó que la entidad en cumplimiento de sus funciones se ciñó estrictamente a lo dispuesto en las normas que rigen la materia y a los

hechos que fueron probados, respetó los términos, oportunidades y trámites procesales, incluidas la debida notificación de los actos administrativos, y su único fin estuvo orientado a salvaguardar los derechos de los usuarios de la EPS.

- Inexistencia de caducidad de la facultad sancionatoria e inoperancia del silencio administrativo positivo.

Afirmó que no se presenta caducidad de la facultad sancionatoria pues el termino de 1 año previsto en la ley aplica para decidir los recursos y no para notificarlos, Actuación esta (decidir) que se dio dentro del término previsto en el artículo 52 del CPACA.

- El principio de legalidad exige ajustar la conducta administrativa a la norma legal.

En consonancia con lo anterior, y aludiendo al principio de legalidad, expone que, resulta improcedente asignar palabras o verbos que no están expresamente señalados en la norma para imponer actuaciones determinadas a la administración que no le son exigibles en la ley.

- La Corte Constitucional en la sentencia C-875 de 2011 no determinó el alcance de la expresión decidir.

Señaló que en la sentencia referida no se definió el alcance de la acepción "decidir" utilizada en el artículo 52 del CPACA, ni sometió necesariamente la constitucionalidad de la norma a la efectiva notificación de la decisión dentro del año.

### **1.5.2 Tercero con interés – Lorena Rocío Rhenals Buelvas**

La tercera con interés vinculada y debidamente notificada no efectuó pronunciamiento frente a la demanda.

## **1.6 ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda se radicó el 28 de marzo de 2019, correspondiendo por reparto a este Juzgado<sup>2</sup>; y por auto del 3 de mayo del mismo año esta se inadmitió<sup>3</sup>.

Subsanadas las falencias, mediante auto del 18 de junio de 2019 la demanda se admitió, disponiendo entre otras, vincular como tercero con interés a la señora Lorena Rocío Rhenals Buelvas<sup>4</sup>.

En la misma fecha se profirió auto de traslado de la solicitud de medida cautelar presentada con la demanda<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Folio 94.

<sup>3</sup> Folio 10, Cuaderno MC.

<sup>4</sup> Folios 115 y 116.

<sup>5</sup> Folio 10, Cuaderno MC.

La notificación a la Superintendencia Nacional de Salud, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se surtió por correo electrónico del 6 de agosto de 2019, mientras que al tercero con interés Lorena Rocío Rhenals Buelvas se surtió personalmente el 29 de octubre de 2019<sup>6</sup>.

Mediante auto del 19 de diciembre de 2019, se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de las resoluciones PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, 000653 del 30 de mayo de 2018 y 9588 del 11 de septiembre del mismo año; decisión que no fue objeto de recursos<sup>7</sup>.

De las excepciones propuestas por la entidad demandada se corrió el traslado respectivo mediante fijación en lista del 24 de enero de 2022, que fue puesto en conocimiento de las partes por correo electrónico remitido el mismo día, así como registrado y publicado en el micro-sitio de la página web de la Rama Judicial<sup>8</sup>. Con pronunciamiento de la parte actora<sup>9</sup>.

Mediante auto del 14 de septiembre de 2022, se tuvo por contestada la demanda por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, se advirtió que la tercera con interés no efectuó pronunciamiento, se prescindió de la audiencia inicial, se dictó auto de pruebas incorporando la documental aportada por las partes, así como el expediente administrativo, se corrió traslado de las mismas por el término de 3 días; vencidos los cuales, se concedió el término de 10 días para alegar de conclusión<sup>10</sup>.

Dicha providencia se notificó por estado el 20 de septiembre de 2022, y el traslado de la documental se surtió mediante correo electrónico del 2 de mayo de 2022, advirtiendo en todo caso que la misma podía ser igualmente consultada de manera presencial en horario de atención al público del Juzgado<sup>11</sup>.

Vencido el traslado de la documental, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, los apoderados de las partes presentaron sus alegatos de conclusión<sup>12</sup>. El Ministerio Público no rindió concepto, así como tampoco la tercera interesada se pronunció en esta etapa del proceso<sup>13</sup>.

## **1.7 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.7.1 Parte demandante<sup>14</sup>**

6 Folios 122 a 139, 150 y 153 a 162 y 369,

7 Folios 23 a 27, Cuaderno MC.

8 Folio 168 y <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2394690/98319321/FIJACION+EN+LISTA+24-01-2022.pdf/12d77a8a-2ac8-436b-8e20-79c5b1b95dd8>

9 Folios 169 a 173.

10 Folios 177 a 179.

11 <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2394690/97075530/ESTADO+ORDINARIO+15-09-2022.pdf/880b0b29-5641-410f-b092-a04f9bed6d2a>, <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2394690/0/AUTOS+14-09-2022+COMPLETOS.pdf/12a9df18-853c-4219-9717-7fc933840909>, y folio 180.

12 Folios 181 a 191 y 194 a 215

13 Folio 216

14 Folios 195 a 197.

La apoderada de Sanitas EPS SA reiteró los argumentos expuestos en la demanda frente a los hechos que considero probados en el proceso.

### **1.7.2 Parte demandada<sup>15</sup>**

La apoderada de la Superintendencia de Salud reiteró lo expuesto en sus argumentos de defensa, y adicionó citas jurisprudenciales del Consejo de Estado de los años 2007 y 2008 para insistir que la notificación del acto administrativo que decide los recursos no es necesaria para que se configure el silencio positivo, pues no puede confundirse la validez con la eficacia del acto.

## **2 CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 138 y numeral 8 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por actos administrativos sancionatorios cuyos hechos se originaron en la ciudad de Bogotá.

### **2.2 Fijación del litigio**

En auto del 2 de mayo de 2022, el litigio se fijó en los siguientes términos: Establecer si de acuerdo con los cargos y concepto de violación, frente a los argumentos de defensa dela contestación de la demanda, es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos demandados por los cuales se sancionó a la EPS Sanitas SA con multa por valor de 50 SMLMV, se resolvieron los recursos de reposición y apelación, y se resolvió negativamente la solicitud de silencio administrativo; o si por el contrario estos se encuentran ajustados a derecho.

### **2.3 Problema jurídico**

Conforme se estableció en la fijación del litigio, los problemas jurídicos se contraen a determinar:

¿Fueron proferidas las resoluciones PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, 000653 del 30 de mayo de 2018 y 9588 del 11 de septiembre del mismo año, con falta de competencia habiendo operado la caducidad de la facultad sancionatoria contenida en el artículo 52 del CPACA, respecto de la resolución de los recursos?

En consecuencia ¿Es nulo el oficio 2-2018-087639 de 2018, por desconocer las normas y precedente sobre la configuración del

---

<sup>15</sup> Folios 182 a 184.

silencio administrativo positivo en aplicación del mencionado artículo 52 de la Ley 1437 de 2011?

## 2.4 Tesis del Despacho

Se declarará la nulidad de las resoluciones PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, 000653 del 30 de mayo de 2018 y 9588 del 11 de septiembre del mismo año, pues se encuentra demostrado que la Superintendencia Nacional de Salud no sólo desconoció los artículos 56 y 67 del CPACA que regulan la notificación personal por medios electrónicos en lo que respecta al último de estos actos administrativos, sino porque en todo caso, la notificación por conducta concluyente se dio por fuera del termino de un (1) año de que trata el artículo 52, en concordancia con el artículo 85 de la misma codificación.

En el mismo sentido, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como del Consejo de Estado, se declarará la nulidad del oficio 2-2018-087639 de 2018, por cuanto en el presente caso se configuró el silencio administrativo positivo frente al recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo sancionatorio, y aun así, la entidad se negó a concretar sus efectos, pues incluso el acto administrativo que pretendía resolver dicho recurso fue enviado con fines de notificación en una fecha posterior a la cual ya se había puesto en conocimiento de la entidad la protocolización por Escritura Pública, de dicho acto administrativo ficto.

## 2.5 Hechos probados jurídicamente relevantes

El Juzgado previo al estudio de los cargos, procede a realizar pronunciamiento respecto de los hechos probados en el proceso, indicando aquellos relevantes y que interesan en el *sub judice*, según los cargos de la demanda, de la siguiente manera:

- A través de oficio 1-2014-092946 del 22 de septiembre de 2014, la Superintendencia Nacional de Salud, recibió compulsas de copias en virtud de fallo de tutela interpuesta por la señora Lorena Rocío Rhenals Buelvas, para que se investigaran posibles situaciones irregulares en la atención médica brindada a su hija menor de edad<sup>16</sup>.
- A través de la Resolución PARL 002657 del 11 de mayo de 2015, notificada personalmente el 20 de mayo del mismo año, la Superintendencia Nacional de Salud, inició proceso administrativo sancionatorio en contra de Sanitas EPS, teniendo como normas presuntamente incumplidas las siguientes:

---

16 Folio 149 – CD Antecedentes administrativos, archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 1.pdf, páginas 2 a 53.

#### V. NORMAS PRESUNTAMENTE INCUMPLIDAS

1. Artículo 3° del Decreto 1011 de 2006.
2. Artículo 23 de la Ley 1122 de 2007.
3. Artículo 3 (numerales 3.8 y 3.9), artículo 53 y el artículo 130 (numerales 130.1, 130.4, 130.5 y 130.7) de la Ley 1438 de 2011.
4. Decreto Ley 019 de 2012: artículos 124 reglamentado parcialmente por la Resolución No.1552 de 2013 y Artículo 125
5. Artículo 46 (numerales 5 y 6) de la Ley 1098 de 2006.

"17.

- Sanitas EPS, a través de oficio 1-2015-061220 del 27 de mayo de 2015, presentó sus descargos, rindiendo las explicaciones que consideró pertinentes<sup>18</sup>.
- Mediante Resolución PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, notificada personalmente el 28 de agosto de 2017, la Superintendencia Nacional de Salud, resolvió la investigación administrativa, sancionando a Sanitas EPS con multa equivalente a tres (50) SMLMV, teniendo en cuenta lo siguiente:

"

Para el caso en estudio, se evidenció que la EPS no brindó el tratamiento oportuno que requería la menor -vulnerando así la normatividad vigente sobre la prestación del servicio de salud-, sino que por el contrario, se presentaron barreras de acceso, al punto que la madre tuvo que acudir ante los jueces en procura de salvaguardar sus derechos fundamentales y de lograr una orden encaminada a obtener la prestación de los servicios, lo que amerita el ejercicio de la facultad de control por parte de esta Superintendencia a través de la imposición de una sanción.

Se originaron barreras de acceso e inoportunidad frente a la prestación de los servicios de salud, pues es claro que la menor necesitaba el PHD y éste: i) le fue otorgado tardíamente el 25 de agosto de 2014, pues estaba solicitado desde el 14 de igual mes y año. ii) no le fue garantizado a pesar de la orden dada el 03 de septiembre de 2014, y iii) le fue brindado inoportunamente el 03 de octubre de 2014, no obstante ordenarse reiteradamente desde el 12 de septiembre de 2014.

(...)

Para el caso de la menor, se tiene que la EPS investigada no atendió sus requerimientos en salud con la celeridad y la frecuencia que requerían sus múltiples patologías, pues se reiteran las fechas, periodos de falta de gestión, omisión y negligencia de la aseguradora con relación a las órdenes dadas por sus médicos tratantes. Ciertamente, las instrucciones de los galenos no son caprichosas, sino el producto de un análisis integral y reiterado de las condiciones clínicas de la paciente, su evolución y su estado de salud, de manera que las mismas deben cumplirse con prontitud y celeridad, pues atienden a las necesidades de sus usuarios y, en la presente investigación quedó demostrado que la niña necesitaba el PHD desde el 14 de agosto, 03 de septiembre y 12 de septiembre de 2014.

(...)

Con la presente investigación quedó en evidencia que los servicios de salud no atendieron las condiciones del paciente de forma oportuna, mediante una atención humanizada, pues la menor permaneció en un pasillo en el servicio de urgencias en espera de la autorización del PHD, que tan sólo es autorizado cuando media una medida provisional, una sentencia de tutela y las ordenes reiteradas e insistentes del personal médico tratante, lo cual da cuenta de la negligencia y omisión en el actuar de la aseguradora, que dista mucho de su deber de procurar los mejores resultados en la salud y calidad de vida de la niña.

(...)

---

17 Folio 149 – CD Antecedentes administrativos, archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 1.pdf, páginas 54 a 59.

18 Folio 149 – CD Antecedentes administrativos, archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 1.pdf, páginas 67 a 199 y archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 2.pdf, páginas 1 a 106.



Respecto de esta disposición, es claro, que la EPS excedió el término de cinco días otorgado, pues la primera solicitud se dio el 14 de agosto y tan sólo hasta el 25 de igual mes y año es autorizado; la segunda solicitud se da el 03 de septiembre y sobre esta no hubo respuesta y; la tercera solicitud del 12 de septiembre, reiterada los días 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 27, 28 y 29 de septiembre de 2014, obteniendo respuesta favorable hasta el 03 de octubre de 2014. Nótese que el artículo dispone “en ningún caso”, situación que es obviada por la EPS en detrimento de la menor y su familia.

19.

- A través de oficio radicado el **13 de septiembre de 2017**, con el número 1-2017-146839, Sanitas EPS presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el referido acto administrativo, bajo el supuesto de falsa motivación, rechazo injustificado de pruebas y falta de proporcionalidad de la sanción<sup>20</sup>.
- Mediante Resolución PARL 000653 del 30 de mayo de 2018, la Superintendencia Nacional de Salud, resolvió adversamente el recurso de reposición y concedió la apelación<sup>21</sup>.
- El referido acto administrativo fue comunicado a la EPS hoy demandante el 1 de junio de 2018<sup>22</sup>.
- A través de la Resolución 009588 del 11 de septiembre de 2018, la Superintendencia Nacional de Salud, resolvió el recurso de apelación confirmando en su integridad la Resolución 002050 del 22 de agosto de 2017<sup>23</sup>.
- Mediante Escritura Pública 2277 del 21 de septiembre de 2018, otorgada en la Notaría 30 del Círculo de Bogotá, Sanitas EPS protocolizó silencio administrativo positivo de que trata el artículo 52 del CPACA, conforme al artículo 85 ídem<sup>24</sup>.
- Mediante oficio 1-2018-155077 del 25 de septiembre de 2018, Sanitas EPS puso de presente a la Supersalud que hasta dicha fecha no había sido notificado de acto administrativo alguno que resolviera el recurso de apelación dentro de la investigación administrativa SIAD 910201500069<sup>25</sup>.
- La Resolución 009588 del 11 de septiembre de 2018, fue notificada por correo electrónico a Sanitas EPS el **9 de octubre de 2018**<sup>26</sup>.
- Con oficio 2-2018-087639 del 9 de octubre de 2018, la entidad hoy demandada negó el reconocimiento de los efectos del silencio

---

19 Folio 149 – CD Antecedentes administrativos, archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 2.pdf, páginas 107 a 133.

20 Folio 149 – CD Antecedentes administrativos, archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 2.pdf, páginas 153 a 191.

21 Folio 149 – CD Antecedentes administrativos, archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 2.pdf, páginas 193 a 208.

22 Folios 103 y 104.

23 Folio 149 – CD Antecedentes administrativos, archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 3.pdf, páginas 49 a 71.

24 Folios 14 a 48.

25 Folios 89 y 90.

26 Folios 50 y 51, y 149 – CD Antecedentes administrativos, archivo EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PARTE 3.pdf, páginas 73 a 75.

administrativo, al considerar que para que no opere la pérdida de competencia para resolver los recursos, la administración debe resolver estos dentro del término de 1 año contado a partir de su debida y oportuna interposición, sin que en este caso sea necesario notificar el acto administrativo dentro del mismo plazo, como quiera que la ley no exige dicha actuación. Frente a la protocolización por Escritura Pública del silencio administrativo positivo, señaló que el documento presentado carecía de validez, pues en el presente caso, bajo la tesis expuesta, el recurso de apelación había sido decidido oportunamente<sup>27</sup>.

## **2.6 CARGOS FORMULADOS POR LA PARTE DEMANDANTE**

Establecido lo probado en el proceso y conforme el planteamiento de los problemas jurídicos señalados previamente, el juzgado procede a estudiar el cargo formulado por la demandante determinando en primer lugar si en el *sub judice* se configuró o no pérdida de competencia para decidir los recursos en sede administrativa.

### **2.6.1. Violación al derecho fundamental al debido proceso**

Sustentó Sanitas EPS que los recursos interpuestos en sede administrativa contra el acto sancionatorio fueron resueltos después de 1 año desde su radicación, conforme lo dispone el artículo 52 del CPACA, dado que la Resolución 9588 del 11 de septiembre de 2018 que decidió el recurso de apelación, fue notificada habiendo vencido el referido plazo.

Para el efecto, citó jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual se indica que el sentido de la norma no es limitar la decisión de los recursos únicamente a la proyección, emisión o firma de los actos administrativos, sino que, haciendo interpretación sistemática y armónica con lo dispuesto en los artículos 85 y 87 del CPACA, incluye también poner en conocimiento en debida forma esa decisión al administrado.

Concluye que, la entidad demandada desconoce los efectos de la materialización del silencio administrativo positivo que en virtud de lo señalado en el artículo 85 ídem, fue debidamente protocolizado mediante Escritura Pública, y que además la notificación de los actos administrativos se realizó indebidamente pues se enviaron a una dirección de correo electrónico que no corresponde con aquella registrada por la sociedad para dichos efectos, y sin que siquiera se hubiese autorizado previamente este tipo de notificación dentro de la actuación administrativa.

#### **2.6.1.1 Análisis del Juzgado.**

Para resolver el problema jurídico planteado, debe analizar el Juzgado si la Superintendencia Nacional de Salud superó el término previsto en

---

<sup>27</sup> Folios 86 a 88.

la ley para decidir los recursos en sede administrativa. Conviene entonces hacer referencia al contenido del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece:

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

Con fundamento en lo anterior, las entidades administrativas siempre que adelanten investigaciones, conforme a la facultad sancionatoria, están sujetas a realizar el procedimiento, observando los principios de la función administrativa y deben proferir las decisiones respectivas en los plazos indicados, esto es: i) 3 años para decidir y ii) 1 año para resolver los recursos presentados, so pena de entenderse fallados a favor del recurrente.

En el caso concreto, la entidad demandante precisó que el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación contra la resolución sancionatoria, supero el término de 1 año desde su interposición, pues fue notificado cuando ya la entidad había perdido competencia para ello.

Al respecto, el Juzgado atiende por utilidad conceptual lo expuesto por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>28</sup>, en cuanto precisó que dentro del referido plazo, se debe realizar la notificación del acto, así:

*“En esa perspectiva para la Sala es claro que la obligación de decidir los recursos en el término de un (1) año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota con la sola expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal decisión sea efectivamente puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 ibídem solo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos se imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelven una situación jurídica particular<sup>29</sup> y, en virtud del*

---

28 Sentencia del 22 de septiembre de 2016. MP. Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 11001-33-34-002-2015-00190-01.

29 Al respecto, debe traerse a colación que en el XVI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que tuvo ocasión los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2010 en la ciudad de Cartagena,

**artículo 85 ídem para protocolizar el silencio administrativo positivo en los casos de no decisión oportuna de un recurso el gobernado debe efectuar una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.**

e) En consecuencia, la Sala advierte que **hacer una interpretación en sentido contrario**, como lo propone la Superintendencia de Industria y Comercio, implicaría: (i) **desconocer el contenido y alcance sistemático de las disposiciones procedimentales administrativas** a que se ha hecho referencia, (ii) **restarle efecto útil a la prescripción del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011**, desatendiendo las consecuencias de la caducidad de la facultad sancionatoria y la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, (iii) **desconocer al administrado su derecho a:** i) **obtener oportuna resolución de sus peticiones** -en la modalidad de recursos-<sup>30</sup>, ii) **beneficiarse de las consecuencias de los actos administrativos fictos positivos que la normatividad prevé en su favor;** iii) la oportuna definición de su situación jurídica particular, (iv) **atentar contra la seguridad jurídica, habida consideración que si para el administrado nace el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo en su favor a partir del día siguiente al transcurrir el término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, mal podría pensarse que después de agotado tal término (en cualquier momento) la autoridad administrativa podría sorprender al particular con la notificación de un acto que, aunque proferido dentro del periodo de un año, le es desfavorable a sus pretensiones y desconoce los efectos del silencio administrativo positivo...**" (Negrillas y subrayas nuestras)

De igual forma el Tribunal ha tenido en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, a través de la cual se declaró exequible el siguiente aparte del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011: "Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente", consideró que para esa Corporación:

*"(...) asigna al vocablo "decidir" previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 la connotación de: dar resolución oportuna a*

---

específicamente en la mesa de trabajo liderada por el Consejero de Estado Álvaro Namen Vargas, el entonces Magistrado y hoy Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio planteó la postura de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionada con la necesidad de abordar en el proyecto del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo la temática de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en la resolución de los recursos contra los actos administrativos sancionadores y resolver la tricotomía interpretativa que se había planteado con las tres tesis del Consejo de Estado: oportunidad en la que al referirse al contenido y alcance de la palabra "decidir" se asimiló la misma al término de ejecutoria del acto administrativo, toda vez que antes de su notificación y ejecutoria no puede entenderse que la administración ha adoptado la decisión, como en efecto se incorporó al proyecto que fue llevado al Congreso de la República y aprobado en la Ley 1437 de 2011.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-181 del 22 de febrero de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández. "Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior. De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental".

*los recursos interpuestos contra actos administrativos sancionatorios, definir la situación jurídica de los administrados, dar respuesta a un requerimiento específico del administrado, entre otras expresiones, las que **no pueden agotarse en la expedición formal de un acto administrativo**". (Negritas fuera de texto)*

De la norma y de los fallos en cita, se desprende que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador introdujo en su artículo 52 la figura del silencio administrativo positivo considerado ajustado a los postulados del debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, así, corresponde al Estado definir la situación jurídica de los administrados en tiempo, por lo que, ante la ausencia de respuesta de la administración en los términos establecidos en la ley frente a un requerimiento específico, en este caso, la interposición de los recursos, se entienden resueltos a su favor.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no es preciso, toda vez que no especificó si resolver los recursos supone ponerlo en conocimiento, es del caso acudir de manera concordante al inciso primero del artículo 86 de dicho código, el cual establece:

*"(...) Artículo 86. Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación **sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos**, se entenderá que la decisión es negativa (...)"*  
(Negrilla fuera de texto original).

De la norma transcrita, es claro que el silencio administrativo frente a los recursos se configura una vez vencido el término establecido para su resolución, **sin que se haya notificado la decisión expresa sobre ellos**.

Comoquiera que la norma estableció la figura del silencio administrativo respecto de los recursos de manera general, sin especificar si se trata de los efectos positivos o negativos, de una interpretación sistemática de los artículos 52 y 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se desprende que para la resolución de los recursos en sede administrativa, el silencio administrativo positivo contemplado en el mencionado artículo 52, opera cuando los actos no han sido emitidos y notificados dentro del término consagrado para tal efecto, es decir, el de un (1) año contado a partir de la interposición de los mismos.

Así, respecto al momento de la configuración del silencio administrativo, el Consejo de Estado estableció<sup>31</sup>:

---

31 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 12 de mayo de 2010, Radicado 25000-23-26-000-2009-00077-01(37446), C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

*"(...) Por otra parte, el silencio de la Administración puede tener efectos estimatorios, es decir, únicamente en los casos en los cuales las disposiciones especiales así lo indiquen, **luego de transcurrido el plazo para expedir una decisión, sin que se hubiere notificado decisión alguna**, ese silencio de la autoridad equivale a una decisión positiva, esto es como si la Administración hubiere accedido a la petición del administrado, es lo que se conoce como silencio administrativo positivo. Según la doctrina, **la finalidad o fundamento del silencio administrativo positivo, consiste en evitar la arbitrariedad y la injusticia, en la medida en que a toda persona le asiste el derecho de que las solicitudes sean resueltas en forma oportuna**. Asimismo se ha dicho que la finalidad intrínseca de esta figura dice tener relación con dar agilidad administrativa a determinados sectores (...)" (Destaca el Despacho).*

En el mismo sentido, la misma corporación sostuvo:

*"(...) Ahora bien: **tanto vale no dictar el acto como dictarlo durante el término del silencio y no notificarlo o notificarlo con posterioridad**, pues mientras el interesado desconozca su existencia le es inoponible, es decir, el acto no surte efectos y **en consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados del silencio positivo o acudir ante el juez en el caso del silencio negativo (...)"**<sup>32</sup> (Destaca el Despacho).*

Así las cosas, se precisa, para el caso del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término para resolver los recursos y notificar la decisión expresa es de un (1) año contado a partir de la interposición y, la consecuencia jurídica, es la pérdida de competencia, por lo que se entenderán fallados a favor del recurrente.

Al respecto, resulta relevante traer a colación reciente sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, en la cual, reiteró la posición recurrente que ha tenido dicha corporación en sus diferentes secciones respecto a la necesidad de notificar la decisión de los recursos en sede administrativa sancionatoria y los efectos de no realizar dicha actuación dentro del término contemplado en la ley, para señalar respecto a lo señalado en el artículo 52 del CPACA que, dicha norma es clara en disponer que el acto administrativo sancionatorio difiere de los que resuelven los recursos; de manera que, estos deben ser decididos en el plazo máximo de 1 año, contado a partir de su debida y oportuna interposición so pena de que la autoridad administrativa pierda competencia. Lo cual obliga a la autoridad a que decida los recursos en dicho plazo, dentro del cual, **debe incluirse la notificación de lo resuelto respecto del recurso; y su incumplimiento dará lugar a la pérdida de competencia**<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencia del 14 de marzo de 2002, Radicado 25000-23-27-000-2001-0540-01 (ACU-1250), C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Providencia del 26 de mayo de 2022, Radicado 680012333000201601355 01, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.

Así, para el máximo órgano de lo contencioso administrativo: “es incuestionable que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, **impone un deber imperativo, ineludible: decidir los recursos en el plazo máximo y perentorio de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición**; toda vez que el desconocimiento de ese término **conlleva una consecuencia contraria a los intereses de la administración: la pérdida de competencia**, surgiendo para los administrados un derecho: que los recursos interpuestos se entiendan decididos a su favor, configurándose de esa manera un acto ficto presunto positivo (...)”<sup>34</sup>

Pues bien, en el sub judice, y conforme a los hechos probados previamente referenciados, encuentra el Despacho que mediante la Resolución PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, la Superintendencia Nacional de Salud impuso a Sanitas EPS, sanción pecuniaria por la suma de equivalentes a 50 SMLMV, por la presunta transgresión a lo dispuesto en los artículos 3 del Decreto 1011 de 2006, 23 de la Ley 1122 de 2007, 3 # 3.8. y 3.9, 53 y 130 # 130.1, 130.4 130.5 y 130.7 de la Ley 1438 de 2011, 124 del Decreto Ley 019 de 2012, 125 de la Resolución 1552 de 2013 y 46 # 5 y 6 de la Ley 1098 de 2006, en tanto, no habría brindado tratamiento oportuno e integral a una paciente menor de edad, situación esta última que se encontró no probada, con excepción de la transgresión al artículo 124 del Decreto Ley 019 de 2012, cuyo cargo fue desestimado. Luego, el 13 de septiembre de 2017, la sociedad demandante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el referido acto administrativo.

Conforme a lo anterior, si los recursos se presentaron el **13 de septiembre 2017**, atendiendo lo previsto en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término para resolver el recurso de apelación venció el **13 de septiembre de 2018**.

No obstante, el Juzgado observa que si bien la Resolución 009588 por medio de la cual la Superintendencia demandada resolvió adversamente el recurso de apelación, confirmando en todas sus partes la resolución sancionatoria, fue emitida el mismo 11 de septiembre de 2018, esto es, dentro del año que trata la norma, su notificación sólo se surtió, en principio, hasta el **9 de octubre de 2018**.

Sin embargo, en este punto es del caso señalar que la parte demandante advierte que dicha notificación no puede tenerse como válidamente realizada en tanto que, esta se efectuó en la modalidad de notificación electrónica pese a que en la actuación administrativa no se había autorizado concretamente el recibo de este tipo de notificaciones, y porque en todo caso, la dirección electrónica a la cual se envió el mensaje de datos no corresponde al correo electrónico de notificaciones judiciales registrado por la sociedad.

Al respecto, se debe señalar que de conformidad con lo establecido en el los artículos 56 y 67 del CPACA, la notificación personal de los

---

<sup>34</sup> Ídem.

actos administrativos se puede realizar por medio electrónico, siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera, y la notificación efectuada de esta manera se entenderá realizada a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración. En efecto, dichas normas estipulan (vigentes para la época):

***“ARTÍCULO 56. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.***

*Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título.*

***La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.”***

***“ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL. <Ver Notas del Editor>***  
*Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.*

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

***El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.***

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

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

*(...)” (Negrillas del Juzgado)*

Frente al contenido de las disposiciones legales citadas, el Juzgado observa que en lo que respecta al caso concreto, la sociedad Sanitas EPS, en ninguna de sus intervenciones que reposan en el expediente administrativo, aceptó expresamente ser notificada por medio de correo electrónico frente a las decisiones que se profirieran en dicha investigación administrativa sancionatoria, por el contrario, la dirección que suministró fue aquella que coincide con la dirección de notificación judicial (física) inscrita en la Cámara de Comercio, AC 100 No. 11B – 95 Bogotá (registro mercantil).



No obstante, en el artículo 2 de la Resolución 009588 del 11 de septiembre de 2018, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la notificación personal de dicho acto administrativo a la cuenta de correo electrónico [ymontenegro@colsanitas.com](mailto:ymontenegro@colsanitas.com), al señalar que: *"la vigilada destinataria del presente acto administrativo autorizó a través del sistema RVCC la notificación electrónica de los actos administrativos emitidos por la Superintendencia Nacional de Salud, según listado suministrado por la Oficina de Tecnologías de la Información de esta entidad"*; listado o registro del cual no reposa prueba en el expediente administrativo ni tampoco fue allegada como tal por parte de la entidad demandada.

Es decir, carece de sustento probatorio la aludida autorización como requisito para surtir la notificación personal por medios electrónicos.

En todo caso, si el Juzgado aceptara que por tratarse de una sociedad cuyo correo electrónico de notificaciones judiciales había sido informado a la Superintendencia de Salud al presentarse los descargos y el recurso de reposición y en subsidio apelación, al aportarse copia del certificado de existencia y representación legal, en todo caso, el correo al que fue enviada dicha notificación no coincide con aquel registrado para tales efectos. Así, la notificación del acto administrativo que resolvió el recurso de apelación se envió al correo electrónico [ymontenegro@colsanitas.com](mailto:ymontenegro@colsanitas.com), mientras que la dirección registrada en la matrícula mercantil es, [wmora@colsanitas.com](mailto:wmora@colsanitas.com); ello, sin olvidar que además de todo lo anterior, la Superintendencia demandada no aportó prueba de la fecha y hora en que la sociedad demandante tuvo acceso efectivo al contenido del acto administrativo, tal y como lo exige el artículo 56 del CPACA, pues la constancia que reposa en el expediente administrativo registra sólo hasta la fecha de acuse de recibo pero no su apertura o lectura:

Dirección	Status	Detalles	Acuse de Recibo Entregado	Acuse de Recibo Entregado Hora local Colombia	Abierto
ymontenegro@colsanitas.com	Entregado al Servidor de Correo	Relayed to mailserver aspmx1.google.com (74.125.20.27)	10/9/2018 10:15:15 PM (UTC)	10/9/2018 5:15:15 PM (-500)	

Debido a lo anterior, el Juzgado considera que la notificación de la Resolución 009588 se dio en este caso, el **10 de octubre de 2018**, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 72 del CPACA, esto es, se configuró una notificación por conducta, por cuanto si bien la notificación personal no cumplió los requisitos legales, el interesado conoció su contenido en dicha fecha, tal y como se desprende de los correos internos que suscitan la cadena de correos electrónicos con ocasión de la actuación ya citada<sup>35</sup>.

Así, al margen de la discusión sobre la forma como se surtió la notificación del referido acto administrativo, es evidente que el término de 1 año para resolver el recurso interpuesto por Sanitas EPS, feneció,

35 Folios 50 y 51.

pues se itera, si bien la mencionada Superintendencia resolvió el recurso de apelación dentro ese término, su notificación tuvo lugar, después del lapso previsto en el artículo 52 del CPACA. En consecuencia, operó la caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud, respecto del proceso administrativo sancionatorio adelantado contra la demandante, y en consecuencia al perder competencia para decidir el recurso de apelación desde el 13 de septiembre de 2018, se configuró igualmente el silencio administrativo positivo.

Bajo la anterior conclusión, resulta claro que, como Sanitas EPS demostró que con radicado 1-2018-155077 del 25 de septiembre de 2018, allegó a la Superintendencia Nacional de Salud la Escritura Pública 2277 del 21 de septiembre de 2018, otorgada en la Notaría 30 del Círculo de Bogotá, por medio de la cual se protocoliza el silencio administrativo positivo de que trata el artículo 52 del CPACA, conforme al artículo 85 ídem, y que esa entidad mediante oficio 2-2018-087639 del 9 de octubre de 2018, resolvió negativamente sobre el reconocimiento de sus efectos; en los términos de esta última norma<sup>36</sup>, así como en la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ya citada, la entidad demandada se encontraba en la obligación de reconocer y aceptar la consecuencia jurídica de la mencionada protocolización.

Es decir, se itera que en el presente caso operó el silencio administrativo positivo, debido a que el recurso de apelación interpuesto por la hoy demandante, en contra del acto sancionatorio el 13 de septiembre de 2017, fue resuelto (proferido y **notificado**) por fuera del término de un (1) año establecido en la norma citada, y por tanto, bajo a la interpretación sistemática del estatuto contenciosos y procedimental de lo contencioso administrativo, la Superintendencia Nacional de Salud, al haber perdido competencia frente al recurso, se encuentra en la obligación de reconocer los efectos del silencio previamente protocolizado.

Así las cosas, se declararán no probadas la excepciones de: inexistencia de falsa motivación o violación al debido proceso, inexistencia de caducidad de la facultad sancionatoria e inoperancia del silencio administrativo positivo, el principio de legalidad exige ajustar la conducta administrativa a la norma legal y la Corte Constitucional en la sentencia C-875 de 2011 no determinó el alcance de la expresión decidir, en la medida que;

i) contrario a lo manifestado por la entidad demandada, esta no respetó las normas y términos procesales, particularmente frente a la

---

<sup>36</sup> **ARTÍCULO 85. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.** La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.

**La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.**

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico. (resalta el Juzgado)

notificación de la resolución Resolución 009588 del 11 de septiembre de 2018;

ii) atendiendo a una interpretación sistemática y a reiterada jurisprudencia en la materia, el término de 1 año previsto en el artículo 52 del CPACA, incluye tanto la expedición como la notificación del acto que resuelve los recursos;

iii) No se están asignando palabras o verbos que no se encuentren expresamente determinados en la ley, pues por el contrario, las normas no pueden ser leídas de manera aislada frente a imperativos contenidos en la misma codificación (normas que regulan la notificación y el silencio administrativo), cuando estas incluso son garantía o desarrollo frente a normas de rango constitucional (debido proceso y derecho de defensa), con lo cual, de ninguna manera de vulnera el principio de legalidad, sino por el contrario, esta decisión tiene sustentó normativo en su concepción amplia; y

iv) el Juzgado comparte y acoge la concepción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca frente a la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, en cuanto a la configuración del silencio administrativo positivo frente a los recursos, pues la connotación de: *dar resolución oportuna a estos*, incluso bajo parámetros constitucionales del mismo órgano constitucional, implica no solo definir la situación jurídica de los administrados, con la expedición formal de un acto administrativo, sino que además exige su debida notificación.

En consecuencia, se accederá a la pretensiones de la demanda para declarar la nulidad las resoluciones PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, 000653 del 30 de mayo de 2018 y 9588 del 11 de septiembre del mismo año, por haber perdido competencia para resolver el recurso de apelación, y en consecuencia, la nulidad también del oficio 2-2018-087639 de 2018 que negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo.

Por tanto, se ordenará a la autoridad demandada la ejecución de los efectos de dicho silencio administrativo positivo respecto al recurso de apelación presentado el 13 de septiembre de 2017, contra la Resolución PARL 002050 del 22 de agosto de 2017.

Por último, debe advertirse que a título de restablecimiento del derecho y como quiera que no se observa prueba del pago de la sanción, y por el contrario, desde el 19 de diciembre de 2019 se había decretado la suspensión provisional de las resoluciones ya mencionadas; los efectos de la nulidad de los actos acusados conllevan a determinar que Sanitas EPS no está obligada a cancelar valor alguno por concepto de la sanción impuesta en la Resolución 002050 del 22 de agosto de 2017, pero en todo caso, si se hubiese efectuado algún pago por dicho concepto, este valor se le devolverá a la demandante en los términos dispuestos en el artículo 192 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el último inciso del

artículo 187 ídem. Para lo cual deberá aplicarse la formula dispuesta por el Consejo, de la siguiente manera:

$$VA = VH \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

VA: Valor Actualizado  
VH: Valor Histórico  
Índice Final  
Índice Inicial

## 2.6 CONDENA EN COSTAS.

El Despacho señala que en atención a lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el criterio para la imposición de costas debe ser el objetivo, por tanto, teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, y como quiera que la sentencia es favorable a las pretensiones de la demanda, se condenará en costas a la Superintendencia Nacional de Salud.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, dado el valor de las pretensiones de la demanda que tienen un contenido pecuniario, el Despacho fijará por dicho concepto la suma de \$1.475.434, equivalente al 4% de la cuantía de la demanda y de la pretensión económica (\$36.885.850), teniendo en cuenta lo normado en el artículo 5 del Acuerdo PSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; norma aplicable por cuanto la demanda fue presentada con posterioridad al 5 de agosto de 2016, fecha en la que entró en vigencia. Así mismo, porque el Despacho advierte una gestión diligente de los apoderados de la parte demandante quienes recorrieron el traslado de las excepciones, presentaron alegatos de conclusión y se mostraron prestos a colaborar con el recaudo probatorio; pero también teniendo en cuenta la duración del proceso (tres años).

## 2.7 OTRO ASUNTO

El Juzgado observa que los alegatos de conclusión fueron presentados por nuevas apoderadas tanto de la parte demandante (representante legal para asuntos judiciales), como de la parte demandada (apoderada general); mandatos que cumplen los requisitos de ley.

Por tanto, se reconocerá personería a cada una de ellas para actuar en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

### **FALLA:**

**PRIMERO. Declarar la nulidad** de las resoluciones PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, 000653 del 30 de mayo de 2018 y 9588 del 11 de septiembre del mismo año, así como la nulidad del oficio 2-2018-087639 de 2018, proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud, mediante las cuales se impuso sanción pecuniaria a Sanitas EPS, y se negó los efectos del silencio administrativo positivo, respectivamente, por las razones expuestas.

**SEGUNDO. Declarar no probadas** las excepciones de: inexistencia de falsa motivación o violación al debido proceso, inexistencia de caducidad de la facultad sancionatoria e inoperancia del silencio administrativo positivo, el principio de legalidad exige ajustar la conducta administrativa a la norma legal y la Corte Constitucional en la sentencia C-875 de 2011 no determinó el alcance de la expresión decidir, por las razones expuestas.

**TERCERO.** A título de restablecimiento **ordenar** a la Superintendencia Nacional de Salud la ejecución de los efectos del silencio administrativo positivo respecto al recurso de apelación presentado por Sanitas EPS, contra la resolución PARL 002050 del 22 de agosto de 2017, contenido en la Escritura Pública 2277 del 21 de septiembre de 2018, otorgada en la Notaría 30 del Círculo de Bogotá, y, **declarar** que la demandante, no está obligada a cancelar valor alguno a favor de la Superintendencia Nacional de Salud y en caso que se haya realizado, se devolverá a la parte demandante conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. Condenar en costas** a la parte demandada, en los términos de los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por Secretaría, liquídense las costas a que haya lugar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Así mismo, fijar la suma de \$1.475.434, equivalente al 4% de la cuantía de la demanda y de la pretensión económica, por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandante, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

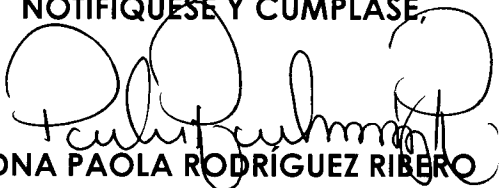
**QUINTO. Reconocer** a la abogada Yulli Andrea Herrera Tamayo, identificada con CC 31.309.207 y T.P. 186.519, del C. S de la J, como apoderada de Sanitas EPS SA, en su calidad de representante legal para asuntos judiciales, conforme las facultades otorgadas y registradas como constan en matrícula mercantil obrante de folios 198 a 214.

Radicación: 11001-3334 -003-2019-00091-00  
Demandante: Sanitas EPS SA  
Demandada: Superintendencia Nacional de Salud  
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Asunto: Sentencia de primera instancia

**SEXTO. Reconocer** a la abogada Ángela María Rojas Rodríguez, identificada con CC 1.026.285.080 y T.P. 282.923, del C. S de la J, como apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos y para los fines del poder general obrante de folios 185 a 190.

**SÉPTIMO.** Ejecutoriada la presente providencia, **archivar** el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO  
Jueza

D.C.R.P.