



**ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA
APLICADA POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD A PARTIR
DE LOS PRINCIPIOS DEL DAS DESARROLLADOS POR LA DOCTRINA
CONSTITUCIONAL COLOMBIANA**

ALBANIA DE LA CRUZ ROLONG

Tesina presentada como requisito para optar al Título de Magister en Derecho

DIRECTORA

DOCTORA MARÍA LOURDES RAMÍREZ TORRADO

BARRANQUILLA - COLOMBIA

UNIVERSIDAD DEL NORTE

DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS

MAESTRÍA EN DERECHO

2018

ÍNDICE

Contenido:	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	11
1. DESARROLLO DEL IUS PUNIENDI DE LA ADMINISTRACION EN EL MUNDO Y SU ESTABLECIMIENTO EN COLOMBIA EN MATERIA DE SALUD	11
1.1. De la Evolución del concepto del DAS y su relación con el Estado.....	11
1.2. Estadios de la evolución del DAS.....	13
1.2.1. Policía administrativa.....	13
1.2.2. Derecho Penal Administrativo.....	18
1.2.3. Derecho Administrativo Sancionador – DAS.....	20
1.3. Evolución Constitucional e Institucional del Sector Salud en Colombia.....	23
1.3.1 De las Primeras Constituciones de Colombia en el siglo XIX.....	23
1.3.2 A propósito de la constitución de 1886, las instrucciones en salud y sus Reformas.....	24
1.3.3. La Reforma de 1936 y su impacto en el sector salud.....	27
1.3.4. La Reforma de 1968.....	33
1.3.5. La constitución de 1991.....	34
1.3.5.1. Organización institucional del SGSSS.....	37
CAPITULO II.....	41
2. ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN COLOMBIA.....	41
2.1. La Sanción Administrativa.....	41
2.2. Principios del Derecho Administrativo Sancionador – DAS.....	43
2.2.1. Principio de Legalidad.....	44
2.2.1.1. Tipicidad.....	46
2.2.1.2. Reserva legal.....	50
2.2.2. Principio del Debido Proceso.....	53
2.2.2.1. Derecho a la Defensa.....	55

2.2.2.2. Derecho de Contradicción.....	56
2.2.2.3. Derecho a No Declarar Contra Sí Mismo.....	57
2.2.2.4. Derecho a la Presunción de Inocencia.....	58
2.2.2.5. Principio <i>In dubio pro administrado</i>	60
2.2.2.6. Principio de la Prohibición de las Sanciones de Plano.....	61
2.2.2.7. Principio de Imparcialidad.....	62
2.2.2.8. Principio de Razonabilidad.....	63
2.2.2.9. Principio de Prohibición de la Analogía.....	63
2.2.2.10. Principio de <i>Nulla Poena-Sine Lege</i>	64
2.2.2.11. Principio del <i>Non Bis In Ídem</i>	64
2.2.2.12. Principio de la Irretroactividad de la Ley.....	68
2.2.2.13. Principio de Favorabilidad.....	69
2.2.2.14. Principio <i>Solve Et Rerpete</i>	71
2.2.2.15. Prohibición de Imponer Sanciones Privativas de la Libertad.....	71
2.2.2.16. Principio Prohibitivo de la <i>Reformatio In Pejus</i>	72
2.2.3. Principio de Culpabilidad.....	73
2.2.3.1. Principio de Proporcionalidad.....	77
2.2.3.2. Principio de la Personalidad de la Sanción.....	79
CAPÍTULO III.....	81
3. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE SALUD, CASO DE LA SUPERSALUD.....	81
3.1. Sistema General de Seguridad Social en Salud (Grafico).....	82
3.2. Inspección Vigilancia y Control al SGSSS Colombiano.....	82
3.2.1. Autoridades.....	82
3.2.2. Instituciones Internas y Externas que Vigilan el SGSSS (Grafico).....	83
3.2.3. El Presidente de la República.....	84
3.2.4. Ministerio de Salud y Protección Social.....	85
3.2.4.1. Estructura Administrativa simplificada del Ministerio de Salud (Grafico).....	85
3.3. Sujetos pasivos de IVC.....	87
3.3.1. Vigilados Supersalud (Grafico).....	88
3.4. Superintendencia Nacional de Salud.....	89

3.4.1. Estructura de la Supersalud (Grafico).....	90
3.4.2. Objetivos de la Supersalud.....	91
3.4.2.1. Factores que Integran el Aseguramiento en el SGSSS (Grafico).....	92
3.5. Función Sancionatoria Administrativa de la Supersalud.....	93
3.5.1. La actividad sancionadora de la administración a partir del Superintendente Delegado de Procesos Administrativos.....	94
3.5.1.1. Inicio del PAS ante la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos (Grafico).....	101
3.5.1.2. Funciones del despacho del Superintendente Delegado de Procesos Administrativos/ Superintendencia nacional de salud en el PAS.....	101
3.6. De las autoridades y los principios del DAS.....	102
• Autoridades sancionadoras y el principio de legalidad.....	102
• Autoridades sancionadoras y los principios de imparcialidad y doble instancia....	103
• Autoridades sancionadoras y el principio del non bis in ídem.....	105
3.7. Procedimiento Administrativo Sancionatorio.....	107
3.7.1 PAS en la ley 1437 de 2011 CPACA (Grafico).....	108
3.7.2. PAS Especial - Ley 1438 de 2011 (Grafico).....	108
3.7.2.1. Etapas del PAS en I Instancia (Grafico).....	110
3.7.2.2. Modos de Notificar al Presunto Infractor en el PAS Agotado por la Supersalud (Grafico).....	110
3.8. Del Procedimiento administrativo sancionador y los principios del DAS.....	111
• PAS y el principio de publicidad.....	111
• PAS y el principio de legalidad.....	112
• PAS y el principio de favorabilidad.....	112
• PAS y el principio de debido proceso administrativo.....	113
• PAS y los principios de presunción de inocencia e induvio pro administrado.....	114
• PAS y los principios de publicidad, defensa y prohibición de imponer sanciones de plano.....	116
• PAS y los principios de defensa y de contradicción probatoria.....	116
3.9. Decisión sancionatoria.....	117
3.9.1. Amonestación Escrita.....	118

3.9.2. La multa.....	118
3.9.2.1. Multas impuestas por la Supersalud en el primer semestre del año 2017 (Grafico).....	119
3.9.2.2 Multa Impuestas por la Supersalud-I Semestre de 2017 a Personas Naturales y Jurídicas (Grafico).....	120
3.9.2.3. Personas Naturales multadas por la Supersalud I Semestre de 2017 (Grafico).....	120
3.9.2.4. Personas Jurídicas Multadas por la Supersalud I Semestre de 2017 (Grafico).....	121
3.9.2.5. EPS Multadas I semestre de 2017 las EPS (Grafico).....	122
3.9.2.6. Sanciones impuestas a Cafesalud EPS I Semestre de 2017 (Grafico).....	122
3.9.2.7. Criterios de Dosificación de las Multas (Grafico).....	123
3.9.2.8. Fluctuación de la sanción por vulnerar el artículo 124 del decreto 010 de 2012 (Grafico).....	124
3.9.3. Revocatoria y suspensión del certificado de funcionamiento o revocatoria de habilitación de una EPS.....	125
3.9.3.1. Causales de Revocatoria o Suspensión del Certificado de Autorización a las EPS (Grafico).....	125
3.10. De las sanciones y los principios del DAS.....	127
• Decisión sancionatoria y los principios de prohibición de penas privativas de la libertad.....	127
• Decisión sancionatoria y el principio de culpabilidad.....	127
• Decisión sancionatoria y el Principio de Imparcialidad.....	128
• Decisión sancionatoria y los principios de proporcionalidad y razonabilidad.....	128
• Decisión sancionatoria y el principio de personalidad de la sanción.....	130
3.11. Infracciones.....	131
3.11.1. Infracciones contempladas en la ley 1438 de 2011 (Grafico).....	133
3.12. De las infracciones y los principios del DAS.....	134
• De las Infracciones y el principio de tipicidad.....	134
CONCLUSIONES.....	138
BIBLIOGRAFÍA.....	150
TABLA DE SENTENCIAS	165
Corte constitucional.....	165
Consejo de Estado.....	179

AGRADECIMIENTOS

Crecer solo es posible desde el conocimiento y ese precioso regalo deviene de los seres más extraordinarios que existen, los maestros, con potestad para cambiar vidas y con ellas el mundo.

Gracias doy a Dios por las maravillosas mujeres que he tenido el honor de llamar maestras a lo largo de mi vida y que construyeron a precio de oportunidades y dedicación una profesional deseosa de seguir sus banderas y que para ellas solo tiene respeto, admiración y gratitud; este trabajo especialmente pude lograrlo por el respaldo, orientación y motivación que María Lourdes Ramírez Torrado me brindó desde que di inicio al propósito de ser Magister en Derecho, para ella Mil veces Gracias.

A mis amados esposo, madre, hermana, papá y tías, agradezco y dedico mi mejor esfuerzo porque solo ellos conocen el valor de mi ausencia y de los momentos dejados de compartir, pero también de la gran valía que para mí representa esta meta, Gracias por su apoyo, comprensión y fuerza, son mi motor de vida.

A mis compañeros y amigos de la VIII Cohorte, compartir con todos ustedes hizo más grata nuestra experiencia académica y mucho más enriquecedora cada clase y actividad, los quiero con fraternidad.

Y Gracias Mil por siempre al dueño de la Gracia y el Honor, mi Padre y Dios por el que todo lo puedo.

Alby

Siglas y abreviaturas utilizadas en este trabajo

Siglas / Abreviatura	Significado
ADRES	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
ARL	Aseguradora de Riesgos Laborales
CAJANAL	Caja Nacional de Previsión
DAS	Derecho Administrativo Sancionador
EAPB	Empresas Administradoras de Planes de Beneficios
EMP	Empresas de Medicina Prepagada
EPS	Entidad Promotora de Servicios de Salud
ESE	Empresa Social del Estado
FOSYGA	Fondo de Solidad y Garantía
ICSS	Instituto Colombiano de Seguros Sociales
IPS	Institución Prestadora de Servicios de Salud
IVC	Inspección Vigilancia y Control
PAS	Procedimiento Administrativo Sancionador
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SOGCS	Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad
Supersalud	Superintendencia Nacional de Salud

INTRODUCCIÓN

La vida, entre sus múltiples definiciones, puede ser catalogada como la más preciosa de las guardas del hombre, la cual naturalmente se encuentra amancebada con la salud¹. Derechos celosamente resguardados por normas nacionales e internacionales.

En nuestro país es responsabilidad del Estado la prestación del servicio del derecho a la salud², fundado sobre tres principios: Solidaridad, Eficiencia y Universalidad³, empero ello también ha significado el creciente interés del Estado de delegar funciones a particulares y permitir la prestación de los servicios por sociedades privadas.

La distribución de obligaciones entre el Estado y los prestadores privados ha traído consigo una consecuencia obvia cual es el choque entre el interés general del primero y el interés particular de los segundos, lo que deviene en limitaciones alrededor de la asistencia y prestación del derecho a la salud, tales como la negativa a la asistencia de servicios, la dilación de tratamientos quirúrgicos por el agotamiento de trámites administrativos, negación de medicamentos, inoportuna fijación de citas con médicos especialistas, abuso del régimen subsidiado y el mal uso del mismo por quienes no cumplen con los requisitos para ser parte de él, entre otros aspectos, que se han convertido en un cotidiano decaimiento del respeto del derecho a la salud de los habitantes del territorio nacional.

Razones de sobra que justifican la intervención, injerencia, vigilancia y control de carácter coactivo del Estado para lograr sus fines a partir del Derecho Administrativo Sancionador; en adelante DAS, empero las falencias de estos medios coactivos para obtener los objetivos Estatales, ocasionan adversas consecuencias para los usuarios, los prestadores y la administración misma, derivaciones ruinosas en términos económicos y humanos que cobran día a día un alto coste social para Colombia⁴.

¹ La “Constitución de la Organización Mundial de la Salud”, aprobada en 1946, define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no consiste únicamente en la ausencia de enfermedad o discapacidad. (OMS, <http://www.who.int>, 2013).

² Constitución Política de Colombia 1991 Artículo 49.

³ Ley 100 de 1993.

⁴ “El coste social de una determinada actividad está constituido por los beneficios que la sociedad pierde por el hecho de que aquella se lleve a cabo [Cong-don y Me Williams]. Social cost.” (Consultado en <http://www.economia48.com/spa/d/coste-social/coste-social.htm>, el 5 de septiembre de 2015)

Así es como nos trazamos el objetivo de analizar la normativa administrativa sancionadora aplicada por la Superintendencia Nacional de Salud a partir de los principios del DAS desarrollados por la doctrina constitucional colombiana.

Para lograr nuestro objetivo se desarrollaron tres capítulos a lo largo de la investigación:

En el primer capítulo se estableció la trayectoria doctrinal y legal del DAS y el crecimiento institucional en materia de salud en nuestro país; para alcanzarlo se analizó el desarrollo del Ius Puniendi de la administración y su establecimiento en Colombia en materia de salud, en esta sección de la investigación primero se estudió la evolución del concepto del DAS y su relación con el Estado, recorriendo los Estadios de su perfeccionamiento desde la policía administrativa, pasando por el derecho penal administrativo y llegando al derecho administrativo sancionador; posteriormente se analizó la evolución constitucional e institucional del sector salud en Colombia, a partir del estudio de las primeras constituciones en el siglo XIX, la carta de 1886, las instrucciones en salud y sus reformas, la reforma de 1936 y su impacto en el sector salud, la reforma de 1968 y finalmente la constitución de 1991.

En el segundo capítulo se determinó el alcance jurisprudencial dado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado al Ius Puniendi administrativo a la luz de los principios del DAS, en él se abarca la actividad sancionadora de la administración en Colombia; la sanción administrativa; y los principios del derecho administrativo sancionador tales como el de legalidad, en el que estudiamos los de tipicidad y reserva legal; el debido proceso, en el que cursamos los de defensa, contradicción, no declarar contra sí mismo, presunción de inocencia, *in dubio pro reo*, Prohibición de las sanciones de plano, imparcialidad, razonabilidad, prohibición de la analogía, *Nulla Poena-Sine Lege*, *Non Bis In Ídem*, irretroactividad de la ley, favorabilidad, *Solve Et Rerpete*, prohibición de imponer sanciones privativas de la libertad, *Reformatio In Pejus*; y el principio de culpabilidad, que incluye los de proporcionalidad y personalidad de la sanción.

Finalmente en el tercer capítulo analizamos el DAS en materia de salud, aplicado por la Supersalud, este apartado incluye la Inspección, Vigilancia y Control al Sistema General de

Seguridad Social en Salud Colombiano, las autoridades que la ejercen, y sus sujetos pasivos, su organización desde el Presidente de la República, pasando por el Ministerio de Salud y culminando en la Superintendencia nacional de salud, su estructura, objetivos, funciones, la actividad sancionadora de la administración a partir del Superintendente delegado de Procesos Administrativos y el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador, acápite analizados singularmente a la luz de los principios del DAS.

De lo desarrollado se concluye que el Ius Puniendi Administrativo en Colombia, ha sido de desarrollo jurisprudencial y que en cuanto a su procedimiento el aporte legal incursionó a partir de la ley 1437 de 2011. En materia de salud, está concentrado en el Superintendente Nacional de Salud, cuya facultades pueden llegar a ser ampliamente discrecionales, al contar con herramientas legales lo suficientemente extensas como para imponer sanciones a partir de su propio criterio, lo cual en algunos casos puede resultar inocuo en ciertos sujetos pasivos y extremadamente dañino en otros, afectando a todos los integrantes de la Ecuación Estado, prestadores y usuarios.

CAPÍTULO I

1. DESARROLLO DEL IUS PUNIENDI DE LA ADMINISTRACION EN EL MUNDO Y SU ESTABLECIMIENTO EN COLOMBIA EN MATERIA DE SALUD

1.1. De la Evolución del concepto del DAS y su relación con el Estado.

Etimológicamente hablando del término Ius Puniendi, “Ius” corresponde a “derecho”, mientras que la expresión “Puniendi” equivale a “castigar”, esto es el derecho o facultad del Estado para castigar; dicho en otros términos, la potestad sancionadora del Estado, y que no solo sanciona sino que también ejecuta la sanción impuesta, (López Betancourt, 2007), (Perdomo, 2005).

El perfeccionamiento del Ius Puniendi, ha ocupado un protagónico papel en toda la historia de la humanidad, y se desarrolló al punto de emerger en su modalidad de potestad sancionadora de la administración, surgiendo primeramente y de manera diversa en los distintos países del viejo continente, dependiendo de la interpretación que en cada uno de ellos se dio a la división tripartita del poder, (Nieto, 2005).

Es así como la historia nos ha vislumbrado que han existido distintas formas de sanción y también de Estado, pasando por Estados teocráticos, autocráticos, y muchas otras formas de Estados en las distintas colectividades humanas, pero se desarrolló un tipo de Estado particular y especial, a saber el Estado Liberal, que fue tan determinante y progresista que evolucionó hasta convertirse en lo que hoy conocemos como Estado Social de Derecho, y con dicha evolución también germinaron modos de administración y el surgimiento de derechos e instituciones.

La consolidación de los Estados europeos se arraigó en la Europa continental durante los siglos XVI a XVIII, donde ya imperaban ideas de las cuales surgieron múltiples manifestaciones⁵ que dieron paso al liberalismo⁶, (Molina, 1986).

La burguesía exhortaba la salvaguarda de la libertad en todos sus aspectos, impactando desde la libertad personal hasta el derecho de propiedad⁷. Pero al tiempo tenía la necesidad de justificar jurídicamente actuaciones políticas como el castigo, generando un debate respecto de la génesis de la autoridad del Estado legitimado para punir⁸; el derecho natural se positivizaría y se resguardaría bajo el poder sancionador del soberano, pero solo el legislador podía imputar las penas⁹, (Sánchez R. , 1991), (Anitua, 2004).

Tardíamente desde un punto de vista comparativo, en el caso colombiano, solo a partir de 1492 con la colonización española, es que se implanta una organización basada en el llamado derecho indiano¹⁰, que pese a su denominación era derecho colonial español. Durante la colonia todo tipo de estructura indígena fue quebrantada. Sin embargo, gracias a las instituciones jurídico-políticas impuestas, se integraron los elementos que años más tarde, dieron la unidad política y cultural que asentaría el nacimiento del correspondiente Estado¹¹, (Sáchica, 1992).

⁵ V.gr. la redimensión del comercio, el levantamiento del irrefrenable auge de las libertades individuales, la investigación, (Molina, 1986).

⁶ Aunque de la trayectoria histórica del denominado Estado Liberal, no es posible hacer manifestaciones homogéneas, dada la diversidad de avances en cada nación en que se desarrolló; a pesar de su heterogeneidad, existen rasgos comunes en lo que respecta a los cambios en el contexto social, económico, político e ideológico, consecuencia de la gestación de la ralea social emergente: la burguesía, que imprime una novedosa organización económica y reemplaza el provincialismo medieval por una economía de mercado en expansión, gozosa de aceptación universal al ofrecer sustento ideológico al capitalismo; que transforma los privilegios de la clase aristócrata y los convierte en derechos, inspirando formas de organización del poder para la protección de estos; V.gr. el principio de separación de poderes, (García, 2010), (Sánchez R. , 1991).

⁷ Es menester aclarar que las libertades eran específicas, dado el interés que rodeaba la verdadera intención de la nueva y dominante clase social. La idea de libertad se ceñía a la libertad Económica, que comprendía la industrial, para ejercer la actividad comercial que se deseara; la contractual y la de enajenación de bienes y de extender el derecho de propiedad hasta después de la muerte, con la sucesión hereditaria; Y las Libertades individuales y políticas de pensamiento, expresión, vida, seguridad, asociación, etc., (Molina, 1986).

⁸ La idea del origen divino de la autoridad es sustituida por el pactismo, e implantado el concepto de garantizar el cumplimiento del contrato social, apertura de los derechos de participación política que años más tarde culminaría en el sufragio universal. "La razón del pacto social será precisamente la defensa de esos "derechos naturales" que limitaban el poder del Estado", (Sánchez R. , 1991, pág. 102).

⁹ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

¹⁰ Entre 1510 y 1810, los derechos con los cuales se contaba dependían de la pertenencia a un determinado grupo étnico; las leyes de Indias, eran elaboradas en España y su obediencia era reforzada por la religión, (Melo González, 2002).

¹¹ En este particular periodo, el imperio español con el objeto de administrar justicia, organizó cuerpos colegiados que denominó *Audiencias* que adicionalmente actuaban como órganos de consulta y control de actos del gobierno; dicho gobierno estaba constituido por *Virreyes*, *Presidente* y *Gobernador*, este último a nivel regional; y a nivel local el *Cabildo* cuya función principal era administrar en el territorio los bienes del lugar, y el *Alcalde* que administraba justicia en hechos criminales y civiles siempre en presencia de miembros del cabildo, finalmente a nivel local se encontraban los *Personeros*, (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

El pensamiento liberal arribaría a Colombia en el siglo XIX: de Francia llegaron las ideas de libertad y fisiocracia y de Inglaterra la concepción de la revolución industrial¹², aunque, esta incursión era en teoría, pues en la práctica lo que imperaban eran las viejas usanzas españolas, que se oponían a la libertad absoluta del individuo y prefería que el intervencionismo solo sirviera para el favorecimiento de la clase aristocrática, (Moreno Viafara, 2010).

1.2. Estadios de la evolución del DAS.

Al analizar la evolución del D.A.S., se avizora que han sido tres las etapas en las que ha transcurrido su desarrollo, a saber: Policía Administrativa, Derecho Penal Administrativo y, Derecho Administrativo Sancionador.

1.2.1. Policía administrativa. En la doctrina ha prevalecido la tesis indicativa de que la potestad sancionadora de la administración tiene origen en los poderes de policía en el marco del Estado de derecho¹³, con la imposición de limitaciones sobre las actividades particulares y el sometimiento a la legalidad en pro del interés general. No obstante lo anterior, es del Estado de Policía, caracterizado por sus múltiples medidas restrictivas, del que se hereda la figura de policía administrativa, (Sanchez Morón, 2010), (Garrido Falla, 1959).

Con la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano en 1789, cada individuo goza de derechos y libertades que deben ser respetados por los poderes públicos, primordialmente

¹² Las nuevas transiciones sociales allegadas con el desarrollo urbano procedente de la revolución industrial, que añade requerimientos sociales, como la provisión de agua, energía, transporte, etc., sobreviniendo un nuevo concepto que legitimaría la intervención Estatal: Servicio Público, (Lancheros-Gómez, 2009), (Esteve Pardo J. , 2013).

¹³ El vocablo “Policía” desciende de griego “*politeia*” y también del latín “*politia*” que significa “gobierno de una ciudad”, a su vez proviene de “*polis*” o ciudad Estado, que para el pueblo griego simbolizaba la organización de la totalidad de los ciudadanos subordinados a la ley, gobierno o administración del Estado; la disposición lingüística de la actualidad se inició en Europa con los léxicos “*pólize*” y “*polizei*” Desde el inicio de la edad antigua hasta el siglo XV “policía” comprendía absolutamente todo lo concerniente a la actividad estatal; en el transcurrir del siglo XI, fue separado del concepto de policía lo tocante a las relaciones internacionales y en el siglo XIII de igual forma se retiraron del concepto lo relacionado a finanzas y justicia, ciñéndose entonces a toda actividad administrativa interna, con poder jurídicamente ilimitado para dictar ordenes coactivas en pro de lo que admitiera conveniente, sin ningún tipo de limitación, empero teniendo claro que se trataba de una función del ejecutivo, (Rodríguez Gomez, 2004), (Lleras Pizarro, Bg. Londoño Cárdenas, & My. Vera Moreno, 2009), (Gordillo A. , 2014).

por la administración¹⁴; pese a todo, aun cuando se adoptó legal y judicialmente el derecho penal, el ejecutivo mantuvo poderes sancionatorios¹⁵, (Sanchez, 2010).

Lo anterior, bajo la tesis que el mal uso de los derechos de libertad podrían desencadenar peligros para el interés público, excelsa justificación de las denominadas potestades de policía en privanzas del Estado; y con la policía administrativa¹⁶ la libertad civil depone los derechos absolutos del ciudadano, (Garrido Falla, Palomar Olmeda, & Lozada González, 2006).

De manera que la significación de policía administrativa deviene como la actividad que la administración desarrolla en uso de sus potestades, que delimita los derechos de los administrados, para garantizar el mantenimiento del orden público, aunque para ello deba ejercer coacción sobre los mismos, (Garrido Falla, 1959).

Empero, hay que tener en cuenta, que dentro del marco del Estado de Derecho abstencionista, el orden público era entendido como la conservación de la paz en las calles y plazas bajo el ejercicio de medidas que restringieran las libertades. Y reducido el orden público a garantizar la “tranquilidad de la calle”, la policía administrativa no era más que policía de seguridad,(Rojas Arbeláez, 1972), (Garrido Falla, 1959).

Trascurrido el tiempo y maximizados los fines del Estado, lo que empezó como policía de seguridad paso a ser policía general, compuesta de policías especiales en materias específicas dependiendo de la actividad que comprendía, así por ejemplo policía de aguas, minera,

¹⁴ El poder de castigar en el siglo XVIII reñiría en cuanto a que su legitimidad debía respetar la libertad del individuo y consecuentemente tendría límites, sin embargo, la casta capitalista tenía claro que al tiempo de poner límites al poder soberano, también debía hacerlo con los demás sectores, pues ni la nobleza, ni sectores pobres podían evadir las reglas mercantilistas sobre las cuales se cimienta y ampara su poder, por lo que poco a poco aflorarían las codificaciones y con ella el principio de legalidad, y el principio de proporcionalidad en materia penal, que impedían la imposición de castigos sin que correspondiera con el hecho que da origen a la pena, lo cual hace alusión a la justicia, sostenida en la teoría moral kantiana, (Anitua, 2004).

¹⁵ El sistema penal liberal, creó un régimen de justicia únicamente en derecho penal en el cual regían los principios de necesidad del proceso y de legalidad del delito y la pena. No obstante las monarquías centroeuropeas del siglo XIX conservaron con diligencia un “Derecho penal de policía”, lo que evitó el desplazamiento total y generalizado de dicha potestad. Sumado a lo anterior, el monopolio del ius puniendi desde el derecho penal, cedió gradualmente porciones de injerencia sancionadora a la administración; situación que se denominó “proceso despenalizador” que sirvió para descongestionar los despachos penales, atiborrados por el surgimiento y evolución de infracciones producto del desarrollo de nuevos intereses sociales considerados merecedores de amparo, (Torío Lopez, 1991), (García De Enterría & Ramón Fernández, 2004), (Rando Casermeiro, 2010).

¹⁶ “Policía administrativa: aquella actividad que la administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos y con la finalidad de garantizar el normal ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos”, (Garrido Falla, Palomar Olmeda, & Lozada González, 2006, pág. 165)

forestal, de iluminación, etc., todo ello derivado de la ampliación del concepto de orden público, aspecto que mayormente justificaba acervos de coacción, (Garrido Falla, 1959).

Así entonces, a medida que aumentaba el intervencionismo, la administración se arrogaba el poder de imponer sanciones a quien incumpliere los reglamentos de policía para fortalecer la eficacia de sus propias órdenes y la garantía de su propia autoridad; reservándose a los tribunales las sanciones de las causas penales, (Sanchez Morón, 2010).

Colombia no fue la excepción en cuanto a facultades sancionatorias en manos del poder ejecutivo con el consecuente advenimiento de potestades de policía administrativa. En nuestro país, en la República de Tunja, el ejecutivo también era cabeza del poder judicial, y conocía todo tipo de litigios políticos, administrativos y económicos¹⁷. Años más tarde, bajo la regencia de Francisco de Paula Santander, se expidió la ley de 8 octubre de 1821¹⁸ que contenía preceptos que encomendaban el orden y la tranquilidad al juez político como jefe inmediato del cantón¹⁹, así como también dispuso como función de los cabildos la policía de salubridad, aseo y comodidad, la seguridad de las personas y la conservación del orden público, (Salazar, 1980), (Torres Rico, 1995), (Espinosa, 1822).

Durante el periodo de la República de la Nueva Granada, con la carta de 1832, diversas disposiciones administrativas se referían a vagancia, salubridad y penas. Más adelante, en 1841, se reputó la creación de un cuerpo de policía comprendido por 60 comisarios bajo el mando de un inspector provincial, que a su vez consumaba las órdenes decretadas por los jefes de policía, que para el lapso eran, el Presidente, los Gobernadores, los Jefes Políticos y los Alcaldes, (Torres Rico, 1995).

También por disposición legal colombiana, el poder ejecutivo se reservó facultades sancionatorias, que más allá de controlar la actividad estatal en aras de proteger a los

¹⁷ Constitución Política de Tunja de 1811. “sección tercera del poder judicial. capítulo I facultades del gobernador en lo contencioso 1. El Gobernador conocerá en primera instancia de todas las materias políticas, administrativas y económicas que se redujeren a contienda, aconsejándose como se ha dicho, con el Teniente Gobernador. 2. De las sentencias del Gobernador en estas materias se apelará para el alto Tribunal de Justicia”.

¹⁸ “Sobre la organización y régimen político de los departamentos, provincias y cantones en que se divide la República”, (Espinosa, 1822).

¹⁹ La República fue fragmentada en cantones bajo la potestad de un juez político, funcionario competente para preservar la tranquilidad y el orden público, presidía los cabildos y cuidaba de la policía en todos sus ramos, (Malagón Pinzón, 2009).

habitantes del territorio nacional, fungieron como elementos de poder para neutralizar a los opositores del gobierno en tiempos de la *Regeneración*²⁰, es así como en nuestro país durante la data de 1888, el Presidente podía reprimir administrativamente sin previo juicio toda conducta que pusiera en peligro el “orden público”, con potestades para imponer sanciones tales como el confinamiento, la pérdida de derechos políticos y hasta penas privativas de la libertad. Todo lo anterior sin inhibir al intrincado de cualquier responsabilidad penal a que hubiere lugar, (Adarve Calle, 2012), (Olano García, 2007), (Lexbase Colombia, 2010).

La ley 61 de 1888, conocida como la “Ley de los caballos”, empoderaba al presidente para prevenir y reprimir administrativamente delitos y culpas contra el Estado²¹, sea porque afectara el orden público o atentara contra los derechos de propiedad pública y/o privada, del mismo modo, le permitía ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre asociaciones científicas e institutos docentes; y quedaba autorizado para suspender por el tiempo que a bien considerara, cualquier tipo de establecimiento que funcionara en su consideración para la promoción y divulgación de propaganda revolucionaria o de enseñanzas subversivas²², (Olano García, 2007), (Lexbase Colombia, 2010).

La carta de 1886 fijó un servicio de seguridad²³ de exclusiva disposición del ejecutivo; e implantó preceptos relacionados con facultades de inspección sobre las industrias en cuanto a la salubridad pública de las mismas²⁴, (Illera Santos & Guardela Contreras, 2010).

²⁰ Movimiento político liderado por Rafael Núñez finalizando el siglo XIX.

²¹ Las decisiones que el Presidente de la República en virtud de las facultades que le otorgaba dicha ley debía llevarse a efectos de ser definitivas ante Consejo de Ministros, (Lexbase Colombia, 2010).

²² La ley de los caballos estuvo vigente por 10 años, hasta que en 1898 se expidió la ley 489 que la deroga expresamente, (Lexbase Colombia, 2010).

²³ Constitución Política de 1886. Art. 19. “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos”; Artículo 33.- En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y no ser previa la indemnización. En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes. La Nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agente”; Art. 46.- “Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenere en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas”; Art. 120.-“Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa: (...)8. Conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado (...).”

²⁴ Constitución de 1886. Art. 44. Toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores.

Las autoridades inspeccionarán las industrias y procesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. La ley podrá exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares.

Empero el intervencionismo estatal, en lo concerniente al poder y función de policía, en Colombia principia realmente en el siglo XX, específicamente en 1936, con la expedición del acto legislativo número uno reformativo de la constitución de 1886, que introdujo un carácter social a los preceptos normativos, al tiempo que facultaba mayormente al Estado para intervenir al punto de presentar recomendaciones económicas y sociales²⁵, (Illera Santos & Guardela Contreras, 2010).

Las normas que reglamentaron el poder de policía fueron consagradas en los decretos – leyes 1355 y 2055 de 1970 y 522 de 1971, cuyo contenido trataba de normas de distintos medios de policía²⁶, tales como permisos, órdenes, reglamentos y el empleo de la fuerza, entre otros, que versaban sobre las principales libertades públicas: locomoción, reunión, comercio, propiedad, etc.²⁷, (Ruiz Salazar, 2004).

Durante muchos años se razonó entonces que las sanciones impuestas por la administración tenían origen en el poder de policía, y así a bien podía considerarse tras la identidad de la policía con la administración interior, no obstante al desarrollarse y transformarse en una de las múltiples actividades de la administración se rompió tal identidad, (Nieto, 2005).

²⁵ V.gr. “Art 9. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Art. 10. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Art. 11. El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”.

²⁶ “Para la satisfacción de su fin esencial: el mantenimiento del orden público, la policía emplea dos clases distintas de medios: 1° Los de naturaleza jurídica; y 2° Los simplemente materiales. Los primeros son: 1° Por vía general; y 2° por vía individual. Entre los medios por vía general deben distinguirse: 1° Los de carácter permanente; y 2° Los de vigencia transitoria. Los medios materiales se resumen en la coerción física, la cual puede ejecutarse por la simple fuerza o por medio de las armas”. (Lleras Pizarro, Bg. Londoño Cárdenas, & My. Vera Moreno, 2009, pág. 125)

²⁷ Un nuevo “Código Nacional de Policía y Convivencia” “Para Vivir en Paz” fue aprobado mediante la ley 1801 de 2016, entrará en vigencia el 30 de enero 2017²⁷, es eminentemente preventivo, y debe existir un motivo de policía, es decir un hecho contrario a la sana convivencia para que pueda intervenir el cuerpo de policía. El nuevo código no establece contravenciones de policía propiamente dichas, sino que señala comportamientos contrarios a la convivencia, por los cuales se imponen medidas correctivas. (PONAL, 2017).

La función de policía, de acuerdo a la actual constitución es reglada y otorga competencias a las autoridades administrativas de policía, pero limita dicha competencia al punto de no permitirle acceder a ningún tipo de regulación relativa a la libertad de los administrados y está supeditada a los principios constitucionales. (Ayala Caldas, 1999).

1.2.2. Derecho Penal Administrativo. El acrecentamiento de las actuaciones de la administración admitió el uso de la fuerza o expansión de la ley penal al derecho administrativo, entendida como una legislación especial que ampliaba los elementos del derecho policivo al campo o sector de la seguridad social, el bienestar general, la confianza, la tranquilidad y el decoro público, (Gómez P., 2011), (Gordillo, 1975).

Pero con el trascurrir de la evolución del DAS, en el derecho germánico surgió la despenalización, esta tuvo origen ideológico en la “doctrina del Derecho Penal Administrativo²⁸” que tenía entre sus pretensiones la de instaurar garantías que frenaran la tendencia autoritaria de la administración, dejando en claro las diferencias cualitativas entre el injusto penal y el administrativo, de tal suerte que los comportamientos despenalizados serían “éticamente indiferentes”, en tanto los tipos penales implicarían escarnios a la moral social. Italia siguió la senda alemana y despenalizó todas las infracciones que exclusivamente fueren sancionadas con multas. Mientras, en Austria y Suiza, conservaron la competencia punitiva de la administración, (Nieto, 2005), (Lozano Cutanda, 2009), (Lozano, 1990), (Rando Casermeiro, 2010).

A su vez, en el derecho español, la separación ternaria de poderes no fue interpretada como prohibitiva en cuanto a la intervención de la administración en casos judiciales, a contrario sensu, fue en la oposición a la intervención de los tribunales en asuntos administrativos. Las actividades públicas estaban a cargo de administraciones locales (alcaldías y ayuntamientos), contemplándose las infracciones en simples ordenanzas²⁹, que cometidas, sancionaba el alcalde arraigándose el sistema dual de causas penales y el poder de policía de la administración, dúo al que también se sumaron facultades disciplinarias³⁰ en manos de la administración en su esfera organizativa³¹, (Nieto, 2005), (Sanchez Morón, 2010).

²⁸ Erudición construida por GOLDSCHMIDT, a principios de siglo, y desarrollada filosóficamente por Erik WOLF, siendo sus posteriores impulsores Eberhard SCHMIDT, quien entre 1949 y 1952 glorificó la potestad sancionadora de la administración como la garantizadora de su propia eficacia; también LAÑE, MICHELS y MEZGERBLE. (Lozano, 1990), (Nieto, 2005).

²⁹ El principio de legalidad no comprendía en estricto sentido el significado de hoy, pues, “no implicaba la exigencia de una tipificación legal de infracciones y sanciones sino, mucho más sencillamente, el reconocimiento legal de la potestad sancionadora en favor de las corporaciones locales”, (Nieto, 2005, pág. 57)

³⁰ Se origina el derecho disciplinario de funcionarios públicos y militares para garantizar el cumplimiento de los servicios, extendiéndose también a concesionarios e individuos sujetos a la administración mediante una relación especial, (Sanchez Morón, 2010)

³¹ En Europa los aparatos de acción del poder público marcaron el concepto de policía, al punto de transitar de la idea de gobierno a instituciones con funciones, oficios y ocupaciones especializadas fundamentales para la gobernabilidad en sus tres poderes, y que muy a pesar de contenerse en estatutos diferentes de acuerdo a cada país, tenían como común denominador la potestad para recurrir a la fuerza al momento de intervenir en breves sociales, (Palacios Cerezales, 2009).

Conforme a lo señalado, las experiencias de cada país han sido marcadamente diferentes; así por ejemplo en Dinamarca e Irlanda se habló de “Derecho Penal Administrativo” cuyo objeto es un tramo específico del derecho penal; por su parte España observa actuaciones cuyas sanciones tienen el carácter de administrativas pero que en Suecia son resueltas por la vía penal, y de otra parte en Austria la administración está incluso autorizada para imponer penas privativas de la libertad, (Rando Casermeiro, 2010), (Mattes, 1970).

El Derecho Penal Administrativo fijó como objetivo la despenalización del injusto administrativo, fragmentando aunque reconociendo, la paternidad del derecho penal, focalizando su identificación hacia el derecho administrativo, pero nutriéndose de la dogmática y técnica jurídico penal, (Nieto, 2005).

Es posible inferir que en Colombia, se introduce el Derecho Penal Administrativo a principios del siglo XX con la ley 109 de 1922, que se deja guiar de la doctrina en cuanto a la clasificación de las infracciones en delitos y contravenciones, sin embargo esta ley no tuvo aplicación; el código penal de 1936 tímidamente estableció que *“Las infracciones de la ley penal se dividen en delitos y contravenciones. Salvo disposición en contrario, la represión de las contravenciones corresponde a la Policía³²”*, y aun cuando las mentadas contravenciones no fueron desarrolladas en tal estatuto³³, se avanzó en la bipartición de la infracción, pues el código penal de 1890 no había estipulado ninguna clasificación, (Carillo Florez & Pinzón Sanches, 1985).

En 1936 también se dictó la ley 48 de la misma anualidad, denominada *“Sobre vagos, maleantes y rateros”*, en la que se tipificó la vagancia como conducta contravencional, y la competencia para el conocimiento de tales hechos correspondía a los jueces de policía o de prevención y, a falta de éstos, a los alcaldes municipales, los castigos a imponer iban desde la relegación a colonia agrícola penal de seis meses a cuatro años, y como pena accesoria la

³² Ley 95 de 1936. Art. 2.

³³ La comisión redactora sentó en acta que dado el tiempo señalado para su elaboración el libro III en el que debían desarrollarse las contravenciones no pudo ser terminado *“(…) Es esa una tarea que hay necesidad de llenar, pues no hay duda que el correr de os días va indicando que existe una serie de hechos que sin llegar a la categoría de delitos, envuelven sin embargo una perturbación del orden social, que reclaman una precisa y clara definición consignada en la ley (...)”*, Como cita: (Carillo Florez & Pinzón Sanches, 1985, pág. 282).

prohibición de residir en determinado lugar, por un espacio de seis meses a dos años, (Sentencia C-016, 1997).

En sentencia de agosto de 1943, la Corte Suprema de Justicia se pronunció respecto a la existencia de un derecho penal administrativo describiéndolo como “(...) *un conjunto de normas encaminadas a procurar de un modo efectivo los recursos necesarios que la organización estatal ha establecido para llenar las necesidades públicas.* (...)”³⁴.

El Consejo de Estado en octubre de 1949, tras conocer sobre una acción de nulidad interpuesta contra acto administrativo emanado de la Superintendencia Bancaria expuso sobre la presencia de un Derecho Penal Administrativo, con la salvedad de coexistir por fuera del derecho penal común y por tanto insostenible pretender que se rigiera por sus disposiciones³⁵, (Carillo Florez & Pinzón Sanches, 1985).

1.2.3. Derecho Administrativo Sancionador – DAS. El salto del Derecho Penal Administrativo al Derecho Administrativo Sancionador fue producto del gran desarrollo jurisprudencial tanto penal como contencioso administrativo, pero como su nombre lo indica es primeramente derecho administrativo y el término sancionador define su modalidad, prestando el garantismo del derecho penal, así toma medidas contra cualquier intención de autoritarismo de quien esté en cabeza de la administración, (Nieto, 2005).

El constitucionalismo moderno, pese a la disposición de separación de los poderes públicos, encaminó el *Ius Puniendi* del Estado hacia la administración, con la finalidad que auxiliara a la jurisdicción en lo que a la imposición de sanciones concerniere. Arrimó el derecho administrativo sancionador a sustituir el derecho penal administrativo, siendo la ley la que efectuara el desplazamiento y entregara al nuevo titular, los recursos para llevar a cabo el cumplimiento y objeto del derecho sancionador de la administración, (Ossa Arbelaes, 2009).

³⁴Como se cita en (Carillo Florez & Pinzón Sanches, 1985, pág. 317).

³⁵ La resolución emanada de la Superintendencia bancaria imponía una multa. La negación de la disminución del valor de la multa impuesta por el ente de inspección para que en su lugar se fijara el monto señalado como máximo en el código penal vigente, fue sustentada en que: “a) Porque tales artículos, el 50 y 94, dicen relación a los hechos considerados como delitos, por los cuales no son punibles las personas jurídicas, según se hizo notar al principio de este fallo. b) Porque las disposiciones de la ley 45 de 1923, son de carácter especial, por lo cual no pueden considerarse reformadas ni derogadas por los citados arts. 50 y 94, de acuerdo con la regla de interpretación que consigna el art. 5° de la ley 57 de 1987. d) porque los referidos preceptos 50 y 94 pertenecen al Derecho Penal común u ordinario y los de la ley 45 de 1923 al que bien pudiera llamarse Penal Administrativo.”

En Colombia la constitución de 1991 en una frase abarcó el fundamento constitucional de la potestad sancionadora de la administración: “*Estado social de derecho*³⁶”, con la que traduce que el Estado se adjudica el rol de generador de la solícita dinámica social, aumentando copiosamente las tareas a su cargo a efectos de cumplir los objetivos fijados, con especial énfasis en sus funciones administrativas y con ellas las concernientes a las sanciones por faltar a los deberes para con la administración, (Laverde Álvarez, 2016).

En nuestro país, el Derecho Administrativo Sancionador como disciplina independiente es naciente, sigue aún los principios del derecho penal y no se desarrolla con fundamento en principios exclusivamente propios del derecho administrativo, ni mucho menos existe legislación específica alguna en torno a ellos de manera exclusiva, sin embargo la potestad sancionatoria de la administración encuentra fundamento constitucional en la carta política de 1991 en sus artículos 2 en cuanto a los fines del Estado³⁷ y 29 que instituye la aplicación del debido proceso “*a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*³⁸”, y el artículo 209, de los principios rectores de la función administrativa del Estado³⁹; de igual manera el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA⁴⁰ aun cuando no preceptúa sobre conceptos, sí reservó un espacio para introducir un Procedimiento Administrativo Sancionador, en adelante PAS, para las áreas que no cuenten con ordenación en la materia; y, el vacío sustantivo lo ha venido a llenar la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, por lo que se considera un derecho de creación jurisprudencial, (Ramirez, 2013), (Ramírez & Aníval, 2015).

Sin embargo, hoy por hoy el Derecho Administrativo Sancionador se encuentra cada vez más definido y en formación de estructuras autonomistas propias del *Ius Puniendi* de la administración y emancipado de lazos penales, (Ossa Arbelaez, 2009).

La potestad sancionatoria administrativa ha variado conforme a las transiciones sociales y políticas de cada época, aun así, es factible afirmar que siempre se ha sostenido, sea por que

³⁶ Constitución Política de Colombia Art.1.

³⁷ Constitución Política de Colombia Art. 2.

³⁸ Constitución Política de Colombia Art. 29.

³⁹ Constitución Política de Colombia Art. 209.

⁴⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo. Capítulo III.

se haya mantenido en cabeza del ejecutivo, o porque se hubiere derivado de la despenalización de conductas⁴¹.

Actualmente puede asegurarse a manera de desenlace, que el *Ius Puniendi* del Estado es de carácter dual, en la medida en que se compone del derecho penal y del derecho administrativo sancionador. Pese a que la denominación de Derecho Administrativo Sancionador no se encuentre arraigado en todos los países del mundo, lo cierto es que independiente de la forma de gobierno, la administración o quien ostente su lugar, ejerce dentro de límites poder coactivo sobre todos y cada uno de los pobladores de su correspondiente territorio, independientemente de la jurisdicción en la que este consignada. Una formalidad clasificó el castigo en penas y sanciones, y su asiduidad las distingue y/o denomina partiendo de la autoridad que las incrimina, correspondiendo la competencia de la imposición de las penas a los jueces penales y de las sanciones a la administración.

⁴¹ Autores como Giovanni Fiandaca y Enzo Musco, son partidarios de la doctrina que asegura que existe suficiente autonomía entre el ilícito administrativo y el ilícito penal, (Fiandaca & Musco, 2006).

A contrario sensu Carretero Pérez y Carretero Sánchez simpatizan con el sector que considera que el derecho administrativo sancionador es bastante influenciado por el derecho penal, (Gómez P., 2011).

Por su parte, Alejandro Nieto García, afirman que el derecho administrativo sancionador, es Derecho Administrativo y como tal esta introducido en el derecho público estatal, por lo que no es azar la transición de derecho penal administrativo a derecho administrativo sancionador, dado que presta una función y estructura totalmente diferente a la que cumple el derecho penal, cuya característica principal es el garantismo de los derechos individuales del procesado, en tanto que el derecho público estatal sin restar importancia a las garantías individuales, tiene prioridad por el interés general, (Nieto, 2005).

En la obra “Constitución y derecho sancionador administrativo” el profesor Luciano Parejo, quien es autor del prólogo, advierte que el proceso de adaptación del derecho administrativo sancionador al derecho penal ha reconocido garantías en los administrados, pero que aun así, ha conllevado a “la aparición de no pocas perturbaciones en el funcionamiento real del instrumento sancionador” y que “la traducción radical al campo administrativo sancionador de los principios del Derecho penal (...) se ha mostrado en ocasiones incompatible con el cumplimiento de los fines de la actividad administrativa”, (Domínguez Vila, 1997, pág. 12).

Ángeles de Palma del Teso especifica que “es la norma en cada momento la que ha declarado si una conducta es constitutiva de ilícito penal o administrativo”, (De Palma del Teso, 1996, págs. 30-31)

Para Ludwig Spiegel el derecho penal administrativo nace ante la necesidad de aplicar penas en las áreas gubernativas, explicando que derecho penal no es en su integridad solo derecho criminal por cuanto “cuando la necesidad lo exige, sirve para fines administrativos”, (Gómez P., 2011, pág. 23).

En Colombia, Carlos A. Gómez P., rememorando a Fernando Navarro Cardozo, consume que los doctrinantes del derecho penal están de acuerdo en que “el ilícito administrativo y el ilícito penal protegen básicamente lo mismo” aclarando “una diferenciación en el concreto objeto de protección y otro; eso sí, guardando la relación género-especie (bien jurídico-bien jurídico-penal)”, (Gómez P., 2011, pág. 23).

Manuel María Díez, enseña que el poder sancionador de la administración perfecciona su autoridad en la medida en que la administración regula la prestación de los servicios públicos, por lo que compara la administración con una empresa que mal podría funcionar sin disciplina, (Gómez P., 2011, pág. 23).

El consejo de Estado de Colombia, preceptuó “(...) el sentido teleológico de las sanciones es diferente en el campo penal del campo administrativo: mientras que en el primero se trata de castigar una falta, o corregir una conducta antisocial previamente tipificada para quien incurra en ella, en el campo administrativo se trata de lograr un objetivo político del Estado (...), (Sentencia nº 0007, 1986).

La Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C-632/11, da a entender que fue la imposibilidad de asumir la justicia penal, el conocimiento y juzgamiento de todas las infracciones, lo que permitió la intervención de la autoridad administrativa en la contención de los ilícitos y que ello reposa o descansa sobre el principio de colaboración armónica y en la función de policía que procura garantizar el orden público. Para ello el Estado reprime las infracciones en que incurrir los ciudadanos por el incumplimiento de sus obligaciones o por vulneración de las restricciones impuestas por la ley, aclarado la Corte que la “naturaleza jurídica de dicha potestad es indudablemente administrativa, y naturalmente difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena, con motivo de un ilícito penal”, (Sentencia C-632, 2011).

1.3. Evolución Constitucional e Institucional del Sector Salud en Colombia.

Para estudiar el sector salud en Colombia y su sistema de inspección, vigilancia y control, es ineludible la revisión de las distintas constituciones que han mandado en el territorio nacional, en tanto ha dependido de ellas, sus enmiendas y reformas, el desarrollo, reconocimiento, calidad, utilización y suministro del derecho a la salud en Colombia.

1.3.1. De las Primeras Constituciones de Colombia en el siglo XIX. El constitucionalismo colombiano tiene origen con la divulgación del conocimiento del liberalismo francés y las revoluciones angloamericanas, que influenciaron a los criollos⁴² para independizarse de España⁴³, (Moreno-Viafara, 2010).

Durante el siglo XIX, en los años transcurridos de 1809 a 1863, en el país concurrieron constituciones de Estados y Provincias⁴⁴, cuyos preceptos no guardaron interés alrededor de la salud, ni como servicio, ni como obligación y mucho menos como derecho, era un asunto poco tratado y de escasa por no decir nula importancia entre los gobernantes de aquella época, dedicados a la gestación de la organización política y estatal, por lo cual dichas cartas centraron su interés en la formación y organización gubernamental⁴⁵. De las constituciones de este periodo la de 1811 tímidamente hizo mención del vocablo “salud” a manera de substantivo, al señalar que en tiempos de paz se asignarían trabajos a las tropas que aunque vigorosas, les permitieran la conservación de su salud⁴⁶.

⁴² Hijos de españoles nacidos en América a quienes la legislación no les permitía acceder a los altos cargos del gobierno, el ejército o la iglesia, sino a puestos de baja categoría, lo que se convirtió en la motivación del espíritu nacionalista del siglo XVIII, (Humanidades, 2015).

⁴³ La conducta de guardias, administradores y recaudadores de impuestos, provocaba la sublevación, pues dichos personajes, en aras mostrarse como fieles vasallos ante la corona, cometían toda clase de atropellos entre los que se cuenta irrumpir en los hogares y ejecutar registros de los que no quedaban exentos ni los sagrarios, (Salazar, 1980).

⁴⁴ Verbigracia las de Tunja y el Estado de Socorro de 1811 y la de Cundinamarca de la misma anualidad. En 1830 distintos departamentos contaban con una constitución propia, como las de Cartagena, Tunja, Mariquita, Antioquia y Neiva. De 1830 y hasta 1836 rigieron seis constituciones, (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

⁴⁵ Crearon entidades jurídicas y administrativas, V.gr. el Consejo de Estado, la procuraduría General de la Nación, que broto de la teoría política de Simón Bolívar, quien propuso como parte del poder judicial la figura del procurador general de la Nación, sin embargo no fue tenida en cuenta como parte de la constitución que daría nacimiento a la creación de la Gran Colombia. Con la ley 14 de 1821, se crean los fiscales de la Alta Corte de Justicia, quienes debían conceptuar en las causas criminales; procesos civiles, y en caso de empate entre los magistrados, también en asuntos de hacienda pública en defensa de la Nación. A nivel municipal existían los síndicos personeros, con funciones semejantes a las de los personeros hoy en día; existieron también los fiscales de justicia que promovían y defendían ante los jueces de hacienda los derechos de la hacienda nacional. También coexistieron los fiscales de las Cortes de apelación que defendían los haberes de la hacienda nacional, (Procuraduría General de la Nación, 2011).

⁴⁶ Constitución de Cundinamarca. título IX de la Fuerza Armada “(...) 13. Las tropas veteranas en tiempo de paz no podrán estar acantonadas en un solo punto, y para que no se enerven con la ociosidad, después de dejar en las poblaciones principales el número de tropas que se considere bastante para conservar su orden y policía, el resto podrá aplicarse en trabajos vigorosos y útiles que les conserven la salud, quedando sus rebajas a beneficio del Tesoro público, y turnando en sus destinos la guarnición y los trabajadores”.

1.3.2. A propósito de la constitución de 1886, las instrucciones en salud y sus reformas.

Rafael Núñez⁴⁷ expuso las bases que adoptaría para la reforma de 1886, hincado en el principio de autoridad y orden para el fortalecimiento del Estado a través de un nuevo intervencionismo que preparaba la restauración de la sociedad⁴⁸, (De Paula Perez, 1992), (Sáchica, 1992).

En materia de salud, al ser las enfermedades estimadas como resultado de las circunstancias ambientales, la prevención y el restablecimiento de la salud encontraba respuesta en la toma de medidas de higiene; fue así como también en 1886 el gobierno mediante la ley 30, instituyó la Junta Central de Higiene, adscrita al Ministerio de Fomento, la norma mencionada implantó para cada departamento una Dirección Departamental de Higiene subordinada a la Junta Central. Esta institución se fundamentaba en normas internacionales⁴⁹, que regulaban la necesidad de afianzar actividades de vigilancia y control de enfermedades, drogas farmacéuticas y alimentos de consumo humano, (Rodríguez Mesa, 2012), (Pulgarín Reyes, 2007).

En 1913 se erige la ley 33 que organizó la higiene nacional pública y privada con la creación del Consejo Superior de Sanidad. Pero esta legislación es derogada por la ley 84 de 1914 que retoma la denominación de Junta Central de Higiene, con residencia en la capital del país, e igualmente asigna un Director de Higiene, para cada Departamento, intendencia y comisaria contando cada Director con un escribiente nombrado por él, (Téllez Pedroza, 2011).

De 1922 a 1926⁵⁰, se crearon instituciones de distinto orden, destacándose las de vigilancia y control; el presidente trajo la célebre misión Kemmerer⁵¹, con la cual se estableció un nuevo

⁴⁷ (1825 - 1894) Político colombiano, presidente de Colombia entre 1880-1882, 1884-1886 y 1886-1888, (© Biografías y Vidas, 2004).

⁴⁸ La norma de normas de 1886 atendió dos instancias imperiosas: la autoridad y la unidad nacional. Comenzó a imperar el centralismo político y la descentralización administrativa, se restableció el Consejo de Estado, fue organizado el Ministerio Público, se sembraron los fundamentos de la fiscalización en el área de la hacienda pública, y al senado se le dieron atribuciones especiales en los juicios de responsabilidad de altos funcionarios. En 1910 se haría la primera reforma de la carta de 1886, en esta, en lo tocante al ejecutivo, se especificaron las facultades otorgadas al presidente en caso de estado de sitio, y una vez levantado, el primer mandatario estaba en la obligación de convocar al legislativo, ante quien debía declarar las motivaciones de sus actos. Otra de las mayores modificaciones en esta reforma fue la prohibición de la pena capital, (Sáchica, 1992), (De Paula Perez, 1992), (Henao, 2013), (Perez Escobar, 2004).

⁴⁹ Adoptadas en el tercer congreso sanitario internacional panamericano de 1907 llevado a cabo en México, que aprueba la convención sanitaria ad referendum de Washington en 1905, (Pulgarín Reyes, 2007).

⁵⁰ Durante el gobierno de Pedro Nel Ospina Abarca los periodos de 1922 a 1926, (Arizmendi, 1989, pág. 221).

⁵¹ A iniciativa del ejecutivo en congreso aprobaría la ley 60 de 1922, que autorizo al gobierno para contratar un grupo de especialistas en materia económica y fiscal, pretendiendo dar solución a las dificultades que tal sentido atravesaba la nación. La misión estaba presidida por el Dr. Edwin Walter Kemmerer, jefe de la misión y experto en asuntos monetarios, docente de economía política y finanzas de la Universidad de Princeton; el Sr. Haward Mc Nyr Jefferson, especialista en asuntos bancarios, director de personal del Federal Reserve

régimen bancario⁵², la creación del Banco de la República⁵³, la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República; en total fueron ocho las leyes aprobadas⁵⁴ de diez proyectos que presentara el director de la misión⁵⁵, Dr. Edwin Walter Kemmerer. Es a partir de ella que se instituyó el monopolio central del papel moneda y del manejo monetario y fiscal, elevando el aforo de la intervención estatal en el sistema económico, (Arizmendi, 1989), (Ramírez Moreno, 2006).

De igual manera, producto de la misión, el Estado toma para sí el derecho de inspección y vigilancia, sobre toda actividad fundamental de la economía del país, control que era previo, concomitante y posterior, (Sarmiento Pavas, 2016).

La ley 45 de 1923⁵⁶ creó la primera superintendencia del país, a saber, la Superintendencia Bancaria⁵⁷, como respuesta a la carente supervisión del Estado a las entidades bancarias que funcionaban sin sujeción, por lo que las garantías de los derechos de los ahorradores y del mismo Estado era escasa⁵⁸. La Superintendencia ejercía control, a través de inspectores

Bank de la ciudad de Nueva York; el Dr. Fred Rogers Fairchild, especialista en sistemas rentísticos y catedrático de economía de la universidad de Yale; el Sr. Thomas Russel Lill, experto en contabilidad; el Dr. Frederik Eliss Luquiens, profesor de español de la Universidad de Yale, quien actuó como secretario de la misión, (Franco Holgin, 1966, págs. 43-44).

⁵² La misión Kemmerer estudio la realidad económica del país y fundamento el estatuto orgánico de las entidades que nacerían como resultado de la misma. (Banco de la República, 2013).

⁵³ El gobierno colombiano mostro interés en buscar asesoría para invertir los dineros provenientes de la indemnización que E.E.U.U. proporcionó a Colombia por la pérdida de Panamá, cuyo primer pago fue en septiembre de 1922, desembolsado por valor de cinco millones de dólares. Expuso el profesor Kemmerer “Un fuerte sentimiento público en Colombia demanda que estos dineros de Panamá fueran a ser utilizados solamente para obras publicas duraderas, especialmente la construcción de ferrocarriles, y para la creación de un banco central de emisión y rescuento.” Como se cita en (Maisel, Ruiz, López, & BanRepública, 1994, pág. 115)

⁵⁴ Ley 25: Estableció el Banco de la República; Ley 45: reglamentó la banca privada y estableció la Superintendencia Bancaria; Ley 46: sobre los títulos negociables, como los bonos y las acciones; Ley 20: Impuso impuestos sobre estampillas y el papel sellado; Ley 42: reorganizó la contabilidad nacional y creó la Contraloría General de la Nación; Ley 34: reglamentó el presupuesto nacional; Ley 31: creó nuevos mecanismos de administración y recaudo de rentas nacionales y la Ley 36: sobre la administración y recaudo de rentas nacionales.

⁵⁵ En Colombia, antes del establecimiento del Banco de la República, existió en 1919 en Bogotá el Banco López y al tiempo la Casa López dedicada a exportaciones de café, pero este producto se iría a la baja en el mercado de Nueva York sufriendo la casa exportadora un fatal infortunio económico que dio inicio a las dificultades que no fueron ajenas al banco por la intrínseca correlación entre las dos corporaciones, lo que naturalmente provoco gran alarma entre los clientes del banco. Dada la suprema agitación de la situación del Banco López, el 4 de julio de 1923 se sancionaría la ley orgánica del Banco de la República, saber la Ley 25 de 1923, según la cual el Banco de la República sería un establecimiento de emisión, giro, depósito y descuento con domicilio principal en la ciudad de Bogotá y se constituiría por escritura pública, y con observancia de los requisitos que la ley general exigía para la formación de las sociedades anónimas en las que el Gobierno era accionista. Fue creado como entidad semipública, mediante contrato suscrito con el gobierno del orden nacional y teniendo como objetivo servir como banco de bancos y eje nacional del sistema bancario, (Franco Holgin, 1966), (www.banrepcultural.org, 2016).

⁵⁶ Las leyes previas a la ley 45 de 1923 eran la ley 24 de 1905 sobre la implantación de establecimientos de créditos hipotecarios y la 51 de 1918, sobre vigilancia bancaria; presentaban inadecuadas disposiciones en la materia. La misión consideraba que los principales equívocos de estas, era que le daban amplísimas facultades a los bancos en materia de posesión de acciones, empréstitos y contratos, incompatibles con la universalidad de los negocios y muy escasa protección a los usuarios, (Franco Holgin, 1966, págs. 44-45).

⁵⁷ Ley 45 de 1923. Art. 19. Créase dependiente del Gobierno una sección bancaria encargada de la ejecución de las leyes que se relacionen con los bancos comerciales, hipotecarios, el Banco de la República, y todos los demás establecimientos que hagan negocios bancarios en Colombia. El jefe se llamará Superintendente Bancario; será colombiano y tendrá la vigilancia de todos los establecimientos bancarios, y ejercerá todas las facultades y cumplirá todas las obligaciones que se le confieran o impongan por la ley. El Superintendente Bancario será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y durará en sus funciones seis años. No podrá ser empleado, director o accionista de ningún establecimiento a que se aplique la presente ley, ni ser propietario directa o indirectamente de establecimiento. (...).

⁵⁸ Pese a que la Ley 51 de 1918, contemplaba la inspección sobre dichos establecimientos, en la práctica no se ejercía, (Superfinanciera, <https://www.superfinanciera.gov.co>, 2015).

comisionados por el Superintendente para corroborar en su integridad todos los aspectos de las entidades financieras, mediante análisis documentales o estudios de informes que determinaran su adecuado funcionamiento, procedimiento aplicado incluso al Banco de la República, (Sarmiento Pavas, 2016).

Con la Superintendencia Bancaria se implantó un sistema de inspección especializado para la vigilancia y control de las entidades del sector monetario, ejerciendo el Estado su función de guardia, en propietarios y administradores, circunscribiendo taxativamente las facultades de los bancos, al tiempo que se tipificaron las operaciones bancarias prohibidas, con el objeto de preservar la firmeza financiera y la confianza pública, (Superfinanciera, 2015).

La inminente trascendencia de la inspección y la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, fue producto de la importancia dada al control estatal de tipo institucional, tanto en la esfera pública como en la particular, ello con el propósito de que los negocios de la República pudieren ser administrados de manera eficaz⁵⁹, (Archibold Barrios, 2014).

El Superintendente Bancario era el jefe bancario, nombrado por el Presidente de la República, facultado para interpretar y ejecutar las leyes preceptuadas en torno a la actividad bancaria, al punto de llegar a ser el único funcionario delegado por la comunidad para otorgar aquiescencias, recibir información de sucursales y bancos extranjeros, otorgar permisos para la creación de nuevos y ordenar visitas efectuadas por sus delegados e inspectores, toda vez que la actividad bancaria no solo es de carácter mercantil sino que llega a constituir un verdadero servicio público, (Franco Holgin, 1966).

Con la creación de la primera Superintendencia del país se pondría el primer peldaño a un poder directamente proporcional al crecimiento institucional de Colombia, el de inspección, control y vigilancia que el Ejecutivo en adelante seguiría adoptando y que permanece en la actualidad.

⁵⁹ En 1923 también se disparó el desarrollo del sector financiero en Colombia, alrededor de la emisión centralizada y el buen funcionamiento de la banca comercial; bonanza a la que se sumó la creación de la bolsa de Bogotá en 1928, que contribuyó al fortalecimiento de la banca capitalina y más adelante se depuró en seccionales con la creación de la Caja Agraria en 1931, (Baena Toro, Ramírez Osorio, & Hoyos Walteros, 2008).

Por su parte la Contraloría General de la República, nace como Departamento de Contraloría a cargo del Contralor General de la República, elegido por el Ejecutivo y facultado para examinar todo lo relativo a los fondos y bienes de la Nación; además del deber de contabilizar las obligaciones contraídas y no pagadas en cada vigencia⁶⁰, (Maisel, Ruiz, López, & BanRepública, 1994).

El control también llegó para las sociedades anónimas, con la ley 58 de 1931, que crea la Superintendencia de Sociedades⁶¹, (Sarmiento Pavas, 2016).

En materia de salud, también en 1931, nació el Departamento Nacional de Higiene y Asistencia Pública, (Rodríguez Mesa, 2012).

1.3.3. La Reforma de 1936 y su impacto en el sector salud. En 1936⁶², surge una nueva reforma a la constitución, inspirada en corrientes constitucionales modernas y doctrinas sociológicas⁶³ que introdujeron principios como el de la función social de la propiedad⁶⁴ lo que precisó mayor intervención del Estado en la economía, (Villar Borda, 2007).

La reforma del 36 abrió el camino a la asistencia pública como función del Estado, lo cual demanda su intervención directa, trascendiendo más allá de los derechos civiles y políticos hacia los económicos y sociales⁶⁵; la importancia de esta reforma se radicó en la apertura al postrero desarrollo de la institucionalidad en materia de seguridad social y como se desprende de ello en materia de salud, (Uribe Vargas, 1985), (Muñoz Segura, 2010).

⁶⁰ Kemmerer conjugo la auditoria con la fiscalización, determinando en la misma ley las dignidades de Auditor y Contralor General. Implantando entre las funciones asignadas a la contraloría un control previo y uno posterior, su proyección fue tan acertada que durante siete décadas fue el enfoque utilizado por la entidad y que en 1975 fue ratificado en la ley 20 del mismo año “Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el control fiscal y se dictan otras disposiciones”, con la cual se dio umbral al control numérico legal, previo, perceptivo y posterior. (Sarmiento Pavas, 2016).

⁶¹ La intromisión de los poderes públicos en la inspección de las sociedades anónimas estuvo argumentada en el interés general armonizado con los intereses privados propios de las actividades comerciales. Sin embargo por la confluencia de intereses particulares, la ley con la ley 58 de 1931 fue suspendida hasta el 1 de septiembre de 1937 y su reglamento aprobado solo hasta 1938 mediante el decreto 1984. (Sarmiento Pavas, 2016).

⁶² Durante el primer gobierno de Alfonso Lopez Pumarejo, (Arizmendi, 1989)

⁶³ El “solidarismo” de Leon Dugit que expresaba las teorías sociológicas de Emile Durkheim y Georges Gurvitch, (Villar Borda, 2007).

⁶⁴ La enmienda del 36 pretendió adoptar los postulados de la escuela sociológica del derecho en lo que respecta a la teoría de la solidaridad, consagrando la intervención estatal en la dirección de la economía en todo el país, el régimen de tenencia de la tierra, la explotación industrial, las empresas públicas, la racionalización de la producción, los derechos de los trabajadores y la distribución y consumo de las riquezas, áreas que asumidas por el Estado, lo convirtieron en el principal promotor del desarrollo, (Uribe Vargas, 1985, págs. 231-233).

⁶⁵ “Art. 16. La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar. La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado”.

La seguridad social se formalizaría con el impulso del proletariado naciente, que pretendía buscar solidaridad a sus demandas por enfermedad, pobreza, invalidez, vejez y muerte. La atmosfera social era sindical, en una época en la que era la iglesia quien se ocupaba de los requerimientos de la población en albergues de discapacitados, hospitales y ancianatos. Las órdenes religiosas atendían a los mórbidos pobres, tradición del catolicismo que heredaría Colombia de España, (Ramírez M. H., 2002), (García González & Gómez Quiles, 2013).

La reforma de 1936 consagró como función del Estado lo tradicionalmente conocido como beneficencia o caridad, lo que provocaría beneficios en la clase más desfavorecida sobre la noción del Derecho de Asistencia proporcionado por el Estado⁶⁶. Sin embargo, en el texto de la reforma se relacionó con la propiedad lo que determinaba quien era beneficiario y quien no, manteniéndose únicamente el componente de la caridad pública, pues se tenía el derecho siempre y cuando se tratara de una persona incompetente para proveerse atención en salud por sí misma, (Botero, 2006).

En 1938 se introdujo el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, pero ocho años después en 1946 es que a decir verdad nace en propiedad el Ministerio de Higiene⁶⁷, (Lamprea M., 2011), (Diaz, 2012).

Para el profesor Carlos Restrepo Piedrahita *“el Constituyente de 1936 fue previsor cuando postuló el cumplimiento de los fines sociales del Estado”* fundando la premisa ideológica para progresar hasta ser clasificado como un Estado social de derecho⁶⁸ Sin embargo, y aun cuando emergieron trascendentales avances, la reforma de 1936 fue dogmáticamente amplia en cuanto a derechos y principios se refiere, pero insustancial en cuanto a la parte organizacional del Estado, aspecto que pretendió subsanar la reforma constitucional de 1945⁶⁹, (Zuluaga Gil, 2015).

⁶⁶Acto reformativo de la Constitución en 1936. Art. 16. La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar. La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado.

⁶⁷ Que cambió su nombre por el de Ministerio de Salud Pública en 1953. (Rodríguez Mesa, 2012, pág. 47)

⁶⁸ Como se cita en (Villar Borda, 2007, pág. 91)

⁶⁹ El alcance de la reforma sería sustentado por el entonces ministro de gobierno Alberto Lleras Camargo, quien manifestó *“Quienes ambicionan una revolución institucional van a sentirse defraudados. El gobierno no va a proponer sino una reforma. Pero no una reforma que reorganice otra vez la nación colombiana, sino que afiance, consolide, haga perdurable la organización que ya tiene. Hace tiempo que los colombianos se muestran insatisfechos de la eficacia de sus sistemas de gobierno. Pero no es menos notorio que no quieren cambiarlos radicalmente por otros, sino mejorarlos”*, (Uribe Vargas, 1996, pág. 206)

Entre las reformas más distintivas de la enmienda de 1945⁷⁰ se encuentra la ley 6ta, con la cual la higiene pública, el aseo de las poblaciones y las instituciones de asistencia gubernamental y beneficencia, como clínicas y hospitales, son descritos como servicios públicos y para su protección y amparo procedía por autorización de la ley el derecho a la huelga⁷¹.

La década de los cuarenta fue de trascendentales transformaciones y creaciones institucionales para las entonces llamadas prestaciones patronales, consolidando el principio de lo que es hoy la seguridad social del país, con la creación en 1945 de la Caja Nacional de Previsión, en adelante CAJANAL y en 1946 con la ley 90 el Instituto Colombiano de Seguros Sociales en adelante ICSS, entidades cuyas bases ideológicas encontraron respaldo en la ley de seguro obligatorio expedida en Alemania⁷², (Rocha Buelvas, 2010).

CAJANAL atendía la salud de los empleados públicos y el ICSS atendía a los empleados del sector privado formal; entre 1970 hasta 1989, se introdujo el esquema de subsidios a la oferta, en el entendido que los recursos del gobierno central para la salud eran transferidos a la red de instituciones públicas hospitalarias, para entonces, el servicio de salud se convierte en parte integral de la planeación socioeconómica del país, (Orozco Africano, 2006).

La ley 90 de 1946 instituye el período hito de instauración del Sistema de Seguridad Social de Colombia, imputable mayormente a un dispuesto crecimiento institucional, que a la realidad del contexto histórico que se vivía en el país. Lo anterior, dado que la creación de las instituciones alrededor de la seguridad social, fue producto de la dual necesidad del sector industrial, por verse obligado al tiempo que imposibilitado para asumir en forma directa la

⁷⁰ Entre otras innovaciones esta la creación de los Departamentos Administrativos como Departamentos Técnicos, tantos como fueren demandados por el servicio público, cumpliendo los ministerios funciones estrictamente de índole política; de igual manera otorgó al ejecutivo la iniciativa legislativa en asuntos económicos, (Zuluaga Gil, 2015), (Henao Hidrón, 2013).

⁷¹ Ley 6 de 1945, artículo 50, literal b): - “Además de la Administración Pública y del Órgano Judicial, son servicios públicos en relación con el derecho de huelga: (...) b) La higiene pública, el aseo de las poblaciones y las instituciones de asistencia pública y beneficencia, como hospitales, clínicas, asilos y hospicios”.

⁷² A finales del siglo XIX en Alemania empieza a aplicarse un nuevo sistema, llamado “modelo Bismark”. En este piloto, se basa el modelo de “seguridad social” en el cual los trabajadores cotizan obligatoriamente una parte de su salario para constituir un fondo de seguro que los atiende a ellos y a su grupo familiar. Pero el modelo más típicamente propio del “Estado de bienestar” de la segunda posguerra es el modelo de Sistema Nacional de Salud, o modelo “Beveridge” británico parte de la universalización del derecho a la asistencia sanitaria y que vincula a todos los habitantes del territorio nacional y se financia vía impuestos. El derecho a la salud es recluido tanto en las constituciones como en distintas declaraciones de derechos, como un derecho de segunda generación. Es conceptualizado como un derecho social, siendo las primeras constituciones que lo adoptan la de México de 1917, la de Weimar de 1919 y la española de 1931, (Lema Añón).

salud, las pensiones y las incapacidades laborales de los obreros; surgiendo la improrrogable exhortación a crear el Sistema de Seguridad Social como organización separada de la empresa, de lo cual se deduce que emergió como mecanismo institucional de garantía para que los trabajadores accedieran a sus prestaciones independientemente de la solvencia o insolvencia económica y/o financiera de las compañías, (Muñoz Segura, 2010), (Rocha Buelvas, 2010).

El aseguramiento de los empleados era financiado por el Estado, los empresarios y los trabajadores, empero frente a la intermitencia, y extemporaneidad de los recursos aportados por el Estado, los industriales empezaron a organizar servicios de salud particulares para sus trabajadores⁷³, (Díaz, 2012).

Posteriormente en 1949 se desarrolló un reglamento que desplegó el procedimiento a seguir en caso de reclamaciones, así como también para la imposición de penalidades que preveía la ley 90 de 1946; ello, por cuanto el incumplimiento de las normas de los seguros sociales obligatorios daban lugar a la imposición de sanciones que consistían en multas, imputadas a través de sendos actos administrativos, suscritos por el Director del ICSS, decisiones que prestaban mérito ejecutivo ante la jurisdicción laboral; adicionalmente, el Representante Legal del ICSS, estaba facultado para ejercer poder disciplinario y funciones de dirección, vigilancia y control sobre las cajas, empleadores y trabajadores⁷⁴.

⁷³ V.gr. Fabricato, Texas Petroleum Company, Ferrocarriles ANT, Terminal Marítimo BQ, Acerías paz del río, (Díaz, 2012, pág. 217).

⁷⁴ Decreto 1343 de 1949: (...) "ARTICULO 1o. Compete al Instituto Colombiano de Seguros Sociales y a las Cajas Seccionales la imposición de las multas de que trata la Ley 90 de 1946, en la forma y por los trámites indicados en este Reglamento.(...)

ARTICULO 4o. El Instituto y las Cajas están facultados para imponer a su favor multas en las cuantías y casos siguientes:

a. De veinte pesos (\$ 20) a dos mil pesos (\$ 2.000) a toda persona distinta de los asegurados, por actos u omisiones con los cuales se obstaculice la acción de los funcionarios o empleados del seguro social; b. De diez pesos (\$ 10) a doscientos pesos (\$ 200) por actos u omisiones de los asegurados con los cuales se obstaculice la acción de los funcionarios o empleados del seguro social; c. De cinco pesos (\$ 5) a quinientos pesos (\$ 500) a los patronos y de cinco pesos (\$ 5) a cien pesos (\$ 100) a los trabajadores en el caso de que no cumplan con las obligaciones que imponen los reglamentos de inscripción, y d. De veinte pesos (\$ 20) a dos mil pesos (\$ 2.000) a los patronos en el caso de que descuenten a sus asalariados el monto de sus cuotas y no las consignen en la respectiva institución del seguro social, sin justa causa, dentro del término de quince (15) días que para dicha consignación se les concede, o por cualquier otro acto u omisión en perjuicio de los asegurados como tales, o por incumplimiento de los requisitos fijados en los sistemas de recaudación.

PARAGRAFO. Las multas a que se refiere este artículo se impondrán sin perjuicio de hacer efectivas contra la misma persona o parte las sanciones disciplinarias que establezcan los respectivos reglamentos, así como las acciones civiles o penales que consagran las leyes.

ARTICULO 5o. El Instituto está igualmente facultado para imponer a su favor multas hasta por tres mil pesos (\$ 3.000) por actos u omisiones de las Cajas Seccionales, cuando contravengan las órdenes de dirección, supervigilancia y control que en relación con ellas compete al Instituto. Si el hecho que origina la multa es consecuencia de un acto u omisión de un funcionario de la respectiva Caja, ésta podrá repetir contra dicho funcionario lo que hubiere pagado por concepto de la multa, sin perjuicio de las acciones civiles y disciplinarias a que haya lugar por el mismo hecho.

ARTICULO 6o. El Instituto o las Cajas, antes de proceder a la imposición de las multas requerirán a la persona que pueda ser objeto de sanciones para que dé las explicaciones y descargos que a bien tenga, en el plazo que para el efecto se señale. Si vencido dicho plazo los descargos no son satisfactorios, o éstos no se producen, el Instituto o las Cajas dictarán la resolución correspondiente. La nota de requerimiento llevará impresa al respaldo esta disposición.

Conforme a lo antes expuesto, hasta esta instancia histórica la clase trabajadora se hacía acreedora de amparos en materia de seguridad social y no así la población no proletaria ni pobre, es decir que el país contaba con un sistema de aseguramiento claramente condicionado, restringido, carente de universalidad y/o reducido solo a una parte de su población.

En 1953 nace el decreto 948, que crea el Ministerio de Salud Pública que procura políticas de salud a nivel nacional y en los niveles departamental y distrital, la salud era administrada por las Secretarías de Salud Pública. Así por ejemplo en Bogotá, la Secretaría cumplía funciones misionales y jurídicas, correspondiendo a estas últimas las tocantes a la vigilancia y control de salubridad, riesgos veterinarios y cumplimiento de requisitos legales que debían cumplir farmacias y droguerías para su funcionamiento y ejercicio, (Pulgarín Reyes, 2007).

A finales de los años 50 los modos para acceder a la prestación de servicios médicos eran correspondientes a las condiciones económicas de quien los requiriera; así, las personas acaudaladas accedían a clínicas y consultorios privados; los trabajadores tanto del sector público como privados hacían uso de los seguros obligatorios; los pobres acudían a la caridad cuya denominación la determinaba su procedencia, siendo “asistencia pública” al provenir del sector público o “beneficencia” cuando su origen era privado; la “salud pública” era concerniente al control de epidemias, endemias y enfermedades de impacto colectivo; y finalmente los denominados curanderos, ensalmadores y toda clase de abastecedores de tratamientos no científicos atendían en localidades marginales de pobladores prosélitos del sincretismo cultural propio de dichas prácticas, (Hernández Álvarez, 2000).

Artículo 7o. Las resoluciones de multas se dictarán en forma motivada por el Gerente General del Instituto o por los Gerentes de las Cajas Seccionales, y contra ellas proceden los recursos que se establecen en este Reglamento. En la misma resolución se dirá cuales con estos recursos”.

Decreto 1650 de 1977 – “Artículo 29. De las conductas que dan lugar a sanción. Serán sancionadas con multas equivalentes a cinco veces el valor de la infracción, cuando ésta pudiere ser cuantificada económicamente, o, en caso contrario, con multas entre mil y trescientos mil pesos, los patronos y los trabajadores que incurrieren en las siguientes conductas:

a) La mora en el pago de las cotizaciones; b) El incumplimiento de los reglamentos de inscripción; c) La retención de las cotizaciones descontadas a los asalariados y no pagadas oportunamente. d) El pago de cotizaciones por salarios inferiores a los efectivamente percibidos; e) El incumplimiento de la inscripción oportuna de empresas y trabajadores; f) El incumplimiento o la inexactitud en la remisión de los informes que sean solicitados; g) El incumplimiento de los reglamentos generales de los seguros sociales obligatorios; h) El no sometimiento a las revisiones, exámenes y prescripciones obligatorios; i) El incumplimiento de las normas sobre seguridad e higiene industrial y prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; j) Cualquier acto u omisión que cause perjuicios al Estado o a los asegurados; k) La adulteración de documentos o certificados. El valor de la multa será fijado según la gravedad de la infracción.”

En 1963 se dio vida a la ley 12, el congreso de Colombia ordenó al Gobierno nacional la elaboración del Plan Hospitalario Nacional, con el objeto de atender las necesidades de salud desde el punto de vista económico y técnico para fomentar la construcción de hospitales, centros de salud, ancianatos, orfanatos, casas de rehabilitación, asilos y entidades de asistencia pública, así como también el mantenimiento y sostenimiento de los ya existentes, manteniendo en manos del mismo gobierno, en cabeza del Ministerio de Salud Pública la inspección y vigilancia de las instituciones antes nombradas⁷⁵.

En la medianía de la década de los años 60, la Comisión Económica de América Latina (CEPAL) implantó en las políticas públicas internas la Planeación como epicentro de manejo del Estado en conjunto con la Integridad entre Programas, lo cual se materializó en un Plan Decenal de Salud respaldado por la denominada Alianza para el Progreso⁷⁶. De la mencionada integralidad se dio inicio a programas de protección en salud y se conjugaron en coordinación entes públicos, privados y de beneficencia y caridad que introducen los conceptos de eficiencia y racionalidad, (Díaz, 2012).

⁷⁵ Ley 12 de 1963 El Congreso de Colombia, Por la cual se ordena al Gobierno la elaboración del Plan Hospitalario Nacional, y se dictan otras disposiciones. Artículo 1o. Con el fin de atender a las necesidades de salud y de fomentar las iniciativas en este campo, la Nación contribuirá económica y técnicamente a la construcción de hospitales, centros de salud, ancianatos, orfanatos, casas de rehabilitación, asilos y demás entidades de asistencia pública, así como a las ampliaciones, reformas, dotaciones y sostenimiento de los ya existentes. ARTICULO 2o. El Gobierno Nacional elaborará, desarrollará y modificará el Plan Hospitalario Nacional, para asegurar una adecuada organización y un criterio unificado en materia de salud pública y asistencia social. Este Plan contemplará: a) La programación de los servicios técnicos y administrativos, y la adopción de normas sobre administración y organización. b) La integración de los servicios asistenciales, preventivos, docentes e investigativos. c) La coordinación de las entidades públicas o privadas a través de su clasificación y zonificación. PARAGRAFO 1o. Para alcanzar la cooperación económica de la Nación, a que se refiere esta Ley, se requerirá la previa aprobación de los programas, anteproyectos y planos de la respectiva obra por parte del Ministerio de Salud Pública, que no podrá impartirse si éstos se ajustan a lo dispuesto en el Plan Hospitalario Nacional y a lo que éste establezca en prioridades y relaciones para la construcción o ensanche, dotación y mejoramiento de las instituciones existentes. PARAGRAFO 2o. A partir de la promulgación de la presente Ley, no se podrá iniciar la construcción de ninguna obra de las previstas en el artículo 1o, cuyos planos no se ajusten a las normas anteriores. PARAGRAFO 3o. Para la elaboración y desarrollo del Plan Hospitalario Nacional, el Gobierno procederá de acuerdo con la Comisión Interparlamentaria de Salud Pública, la cual estará integrada por cuatro miembros médicos, dos Senados y dos Representantes, con sus respectivos suplentes, elegidos por cada corporación y las Direcciones o Secretarías de Salud Pública y de Asistencia Social, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, la Asociación Colombiana de Hospitales, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, las Cajas de Previsión Social, Juntas Departamentales de Beneficencias y otras entidades similares, cuyos presupuestos no podrán ser puestos en ejecución sin el visto bueno del Ministerio de Salud Pública en lo que respecta al Plan Hospitalario Nacional. El Gobierno se abstendrá de celebrar contratos para campañas sanitarias o asistenciales con aquellas entidades que no colaboren en la adopción del Plan Hospitalario Nacional. ARTICULO 3o. El Gobierno, por intermedio del Ministerio de Salud Pública seguirá ejerciendo la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, según los términos y estipulaciones de la Ley 93 de 1938”.

⁷⁶ La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda formulado por Estados Unidos, durante el gobierno del presidente John Fitzgerald Kennedy, dirigido a Latino América, que persiguió generar ambientes que propiciaran el desarrollo y la estabilidad política en los países del sur del Continente Americano, el cual abrió camino al intervencionismo que pretendió frenar el avance del comunismo que se asentaba en el contexto de la guerra fría. Entre sus objetivos estaba: Acelerar el proceso de industrialización; Aumentar el nivel de la productividad agrícola; Implementar programas de reforma agraria; Eliminar el analfabetismo adulto y, para 1970, asegurar como mínimo un acceso de seis años de educación primaria para cada niño en edad escolar; modernizar y expandir la educación media, vocacional y superior e incrementar la esperanza de vida al menos en cinco años así como mejorar las medidas de saneamiento y la atención en salud a la población. (Rojas, 2010).

1.3.4. La Reforma de 1968. En 1968 se introduciría una nueva reforma constitucional que ultimó las tendencias centralizadoras del Estado fortaleciendo al ejecutivo en cuanto a la toma de decisiones, con la creación de nuevos institutos nacionales especializados con injerencia directa sobre las regiones⁷⁷; se crea el situado fiscal a manera de transferencia para remozar los Departamentos con los gastos de la salud y la educación básica primaria, (Ramírez Moreno, 2006).

En los años 60 además, se dictaron normas en torno a contravenciones administrativas en materia de salud⁷⁸; de este modo el Ministerio de Salud Pública de acuerdo al decreto 2470 de 1968 tenía la función de vigilar el desarrollo de los programas de salud pública adelantados propiamente por el ministerio y entidades de salud ya fueren públicas o privadas o de orden nacional o internacional, destacándose lo concerniente al control de drogas, pues le correspondía imponer las sanciones en todo el territorio nacional, por incumplimientos a las normas de importación, fabricación, distribución y venta de drogas, vacunas, medios de contraste, antígenos, etc. Las sanciones consistían básicamente en la cancelación de las licencias, decomiso, clausura del establecimiento, congelación de la venta de los productos y multas, (Hernandez Vasquez, 1973).

De igual manera, se especificó con claridad el concepto y funciones de las Superintendencias, mediante el decreto extraordinario 1050 de 1968⁷⁹, que las definió en su artículo cuarto como *“organismos adscritos a un ministerio que, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al presidente de la república como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna”*. El derecho de inspección y vigilancia del Estado es apenas obvio, indiscutible e irrefutable al entrañar la defensa de los legítimos intereses y de la sociedad amparada por la ley, (Sarria & Sarria Barragan, 1984).

⁷⁷ Erigiendo entidades como el ICBF- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Colciencias- Instituto Colombiano de Ciencias., Colcultura- Instituto Colombiano de Cultura., ICFES- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior., Coldeportes- Instituto Colombiano del Deporte, Incora-Instituto Nacional de la Reforma Agraria, por medio del cual el gobierno pretendió transformar el esquema de la tenencia de la tierra, sin embargo, la reforma sufrió grandes modificaciones que impidieron su verdadero objetivo, entre otros, que fortalecían el progreso de la administración, que implantó el concepto de planeación como función pública y el de Plan Nacional de Desarrollo a principio de cada mandato. (Melo González, 1991), (Pombo & Camacho, 2009), (Arizmendi, 1989).

⁷⁸ Decreto 1959/1964; Decreto 1528 de 1964; Decreto 2470/1968. (Hernandez Vasquez, 1973, págs. 254-255)

⁷⁹ Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la administración nacional. Derogado por el Art. 121, Ley 489 de 1998.

A principios de los 70, la estructura institucional cambiaría, al punto que hospitales públicos entran a depender del Ministerio de Salud o del ISS y los privados son catalogados como vinculados, situación que sacó a relucir las desigualdades propias de la estratificación y sus palmarias diferencias⁸⁰, (Díaz, 2012).

En 1975 el Ministerio de salud Pública tenía entre sus tantas funciones las de vigilar, supervisar, asesorar, controlar y normalizar el Sistema. Pero en el año 1977 se creó una entidad de control para la vigilancia de la asistencia pública, a la cual se le denominó “Superintendencia de Seguros de Salud” y que ejercía estricto control a la prestación de los servicios de salud siendo sus vigilados los seguros sociales obligatorios, (Pulgarín Reyes, 2007), (Sáchica, Luis Carlos, 1978).

La Superintendencia de Seguros de Salud nació con la finalidad de ejercer un estricto control sobre la administración y la prestación de los servicios de salud, como entidad adscrita al Ministerio de Salud, cuya dirección fue encargada a un Superintendente nombrado directamente por el Presidente de la República, para así ejercer vigilancia sobre la aplicación de las políticas, planes y programas fijados por el gobierno nacional. También tenía funciones de consejería en proyectos de ampliación y extensión de cobertura y de investigación en lo concerniente a las denuncias impuestas contra sus vigilados, (Sáchica, Luis Carlos, 1978).

1.3.5. La constitución de 1991. Hasta 1990 la salud de los colombianos se condujo de conformidad a los preceptos del Decreto 056 de 1975 con el nombre antes señalado de Sistema Nacional de Salud⁸¹, conducido por el Ministerio de Salud como administrador de los recursos y director político. Sin embargo, en acatamiento de políticas neoliberales el objetivo era la reducción del Estado y la consolidación de la descentralización de funciones a las entidades territoriales, (Rodríguez Mesa, 2012), (Pulgarín Reyes, 2007).

⁸⁰ Las transformaciones de los septuagésimos fueron derivación de negociaciones políticas de ciertos sectores sociales, cuyo resultado fue la exclusión de un gran fragmento de ciudadanos, acrecentando las inconformidades e infortunios por los fallidos intentos de procurar servicios de atención médica dirigida a toda la población en general, (Hernández Álvarez, 2000).

⁸¹ Decreto 056 de 1975 “Artículo 1o. Entiéndase por Sistema Nacional de Salud al conjunto de organismos, instituciones, agencias y entidades que tengan como finalidad específica procurar la salud de la comunidad en los aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación.”

Es así como la ley 10 de 1990⁸², definió la salud como un servicio público gratuito a cargo de la Nación, pero para ello descentralizó la red pública de salud y dispuso que se proporcionaría en asocio entre el Estado, las entidades territoriales, los entes descentralizados y entre personas privadas, teniendo las autoridades locales la responsabilidad de diseñar sus propios programas de salud y con ellos su administración y presupuesto. Definición que resonó en la venidera Asamblea Nacional Constituyente que conceptuó por salud un servicio accesible al capital privado, aclarando que la responsabilidad de garantizarlo permanecía en cabeza del Estado, fraguando el diseño del Sistema General de Seguridad Social en Salud en adelante SGSSS, que articularía la Carta Política de 1991⁸³ y desarrollaría la ley 100 de 1993, (Hernández Álvarez, 2000), (Lamprea M., 2011).

Con la constitución de 1991 la salud abandonó el concepto de “Asistencia Pública” con el que fue bautizada en la antaño constitución de 1886, para adoptar la denominación de “Derecho a la Salud” y la institución de “Servicio Público de Salud”⁸⁴, girando alrededor del concepto de servicio público⁸⁵, interiorizando los deberes y obligaciones nomológicos que involucran dicha noción, luego entonces el derecho a la salud es creador y productor de derechos prestacionales, concerniendo a la ley el mecanismo para acceder a él, tarea desempeñada por la ley 100 de 1993, que plasmó dos regímenes, uno contributivo sustentado

⁸² Ley 10 de 1990. “Artículo 1º.- Servicio Público de Salud. La prestación de los servicios de salud, en todos los niveles, es un servicio público a cargo de la Nación, gratuito en los servicios básicos para todos los habitantes del territorio nacional y administrado en asocio de las entidades territoriales, de sus entes descentralizados y de las personas privadas autorizadas, para el efecto, en los términos que establece la presente Ley. El Estado intervendrá en el servicio público de salud, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Constitución (...)”.

⁸³ Constitución Política de Colombia: (...) “Art. 48. Adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005 Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

(...) La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley”.

Art. 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

⁸⁴ (...) el derecho a la salud es un derecho fundamental de carácter autónomo. Según el artículo 49 de la Constitución Política, la salud tiene una doble connotación -derecho constitucional y servicio público-. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de salud y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”, (T-737, 2013).

⁸⁵ Artículo 430 del C.S.T. “se considera servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.

por quienes tienen capacidad de aporte y otro subsidiado para personas carentes e imposibilitadas económicamente para realizar aportes al sistema, (Quinche Ramirez, 2012).

La presencia de la nueva carta elevó el proceso de modernización, renovación institucional, y organización estatal, que confrontó a los gobernantes al adecuado desarrollo de los nuevos preceptos constitucionales, en cuanto a la satisfacción de las necesidades sociales materia de responsabilidad, y también permisibilidad de intervención estatal, para poder garantizar dicho goce en forma regular, permanente y continua aun cuando la prestación de servicios que cubren dichas necesidades no fueren ofrecidos por el Estado de manera directa, (Gómez Buendía & Cifuentes Noyes, 1991).

Progresó entonces un movimiento de renovación institucional que implantó un nuevo sistema, el cual acrecentó las contribuciones a cargo de los trabajadores y el sector privado; aplicó el principio de libertad de elección de los usuarios y concurrencia de operadores en los diferentes frentes de la seguridad social, por lo cual permitió la libre competencia y la eliminación del monopolio Estatal, es decir que organizó la participación de los particulares en la provisión de servicios del sistema; el sistema solidario de seguridad social, paso a ser un sistema dual que subsiste actualmente y permite la escogencia por parte de los ciudadanos entre empresas privadas y Estatales, (Pérez, Farah, & Rojas, 2000), (Cotés Gonzalez, 2012).

Así las cosas, se amplió la cobertura de servicios públicos a cargo del Estado, siendo los logros en salud, el aumento de índices de cobertura y con ello, reducción en las tasas de mortalidad, morbilidad y también mejora en las insuficiencias nutricionales⁸⁶, (Gómez Buendía & Cifuentes Noyes, 1991).

Hoy por hoy la salud está catalogada como un derecho fundamental autónomo, la ley 1751 de 2015 o ley estatutaria de salud, se refiere a ella como un derecho humano y que debe prestarse de manera integral, sin dilaciones y menos aún en casos de urgencias, so pena de sanciones; esta normatividad innova de manera importante en el sistema de salud, que venía prestandose mediante un Plan Obligatorio de Salud – POS, que enlistaba los servicios a los

⁸⁶ Constitución Política de Colombia de 1991, Art.44.

cuales se tenía derecho dentro de los distintos regímenes, es decir contributivo y subsidiado, los cuales se mantienen, empero el POS desaparece, en tanto la actual normatividad obliga al Estado a la prestación del servicio de manera integral, lo que implica el acceso a todo lo que los médicos tratantes prescriban u ordenen, con exclusiones de carácter estético, cosmético, suntuario y/o en etapa experimental, así como servicios médicos en el exterior cuando estos puedan ser prestados en Colombia.

Pese a lo prepuesto, la distribución de obligaciones entre el Estado y los prestadores privados ha traído como consecuencia el choque entre el interés general del primero y el interés particular de los segundos, lo que deviene en limitaciones alrededor de la asistencia y prestación, dilación de tratamientos quirúrgicos por el agotamiento de trámites administrativos, negación de medicamentos, inoportuna fijación de citas con médicos especialistas, abuzo del régimen subsidiado, entre otros aspectos negativos.

1.3.5.1. Organización institucional del SGSSS

En la actualidad la organización institucional del SGSSS, es la siguiente:

Sistema Integral de Salud:

- Sector Público.
- Sector Privado.

Integración por Instituciones:

- a) Organismos de Dirección Vigilancia y Control:
 - Ministerios de Salud y Protección Social^{87, 88}.
 - Superintendencia Nacional de Salud⁸⁹.

⁸⁷ El SGSSS es orientado, regulado, vigilado y controlado por el gobierno nacional a través del Min. de Salud, (Legis Editores S.A., 2009).

⁸⁸ Al Min. de Salud le seguía el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, pero el artículo 3 de la Ley 1122 de 2007, dispuso. *Comisión de Regulación en Salud: Creación y Naturaleza*. Créase la Comisión de Regulación en Salud (CRES) como unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de la Protección Social. "El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud mantendrá vigentes sus funciones establecidas en la Ley 100 de 1993, mientras no entre en funcionamiento la CRES. "Parágrafo. Se le dará al actual Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud un carácter de asesor y consultor del Ministerio de la Protección Social y de la Comisión de Regulación en Salud. El Ministerio de la Protección Social reglamentará las funciones de asesoría y consultoría del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud." Empero la Comisión de Regulación en Salud (CRES) fue suprimida por el artículo 1 del Decreto 2560 de 2012, "por el cual se suprime la Comisión de Regulación en Salud (CRES), se ordena su liquidación y se trasladan unas funciones al Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan otras disposiciones", El artículo 26 traslada funciones al Ministerio de Salud y de la protección Social, (Dec2560, 2012).

⁸⁹ Es la cabeza del Sistema de IVC del SGSSS, facultada para el establecimiento de políticas en materia sancionadora y ordenar correctivos, cuando sus vigilados se aparten sea por acción o por omisión de las directrices legales. (Trujillo García, 2014).

- Superintendencia financiera⁹⁰.
 - Superintendencia de Industria y Comercio⁹¹.
- b) Organismos de Administración y Financiación:
- EPS⁹².
 - Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de Salud⁹³.
 - Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud FOSYGA (hoy ADRES⁹⁴)
- c) Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud⁹⁵:
- Públicas.
 - Privadas.
 - Mixtas.

El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, asigna a la ley la facultad de atribuir a autoridades administrativas funciones de carácter jurisdiccional; ibídem, el artículo 189 faculta al Presidente de la República para ejercer potestad reglamentaria⁹⁶ y también

⁹⁰ Vigila las compañías de seguros que brindan sus productos (pólizas), que cubren necesidades de protección en salud derivadas de riesgos de salud, como planes voluntarios de Salud contratados libremente y financiados en su totalidad por el afiliado o las empresas que lo establezcan con recursos distintos a las cotizaciones obligatorias o el subsidio a la cotización. También vigila entidades administradoras de aportes patronales. (Ley 1438, 2014).

⁹¹ Ley 1438 de 2011. Artículo 132. “Multas por infracciones al régimen aplicable al control de precios de medicamentos y dispositivos médicos. La Superintendencia de Industria y Comercio impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMLMV) a cualquiera de las entidades, agentes y actores de las cadenas de producción, distribución, comercialización y otras formas de intermediación de medicamentos, dispositivos médicos o bienes del sector salud, sean personas naturales o jurídicas, cuando infrinjan el régimen aplicable al control de precios de medicamentos o dispositivos médicos. Igual sanción se podrá imponer por la omisión, renuencia o inexactitud en el suministro de la información que deba ser reportada periódicamente. Cuando se infrinja el régimen de control de precios de medicamentos y dispositivos médicos acudiendo a maniobras tendientes a ocultar a través de descuentos o promociones o en cualquier otra forma el precio real de venta, se incrementará la multa de una tercera parte a la mitad.”

⁹² EPS, son las entidades garantes de la afiliación y registro de los usuarios del sistema, también del recaudo de los aportes de los usuarios de régimen contributivo por delegación del FOSYGA; su función es organizar y garantizar directa o indirectamente la prestación del Plan Obligatorio de Salud, (Legis Editores S.A., 2009).

⁹³ Son las entidades encargadas de la promoción de entidades promotoras de salud donde los usuarios tengan mayor participación y control, tales como las empresas solidarias de salud, las cooperativas y las microempresas médicas; también deben garantizar la celebración de contratos de compra-venta de servicios con los hospitales para atender la población que se les asigne o con las entidades promotoras de salud, (Ley 100, 1993).

⁹⁴ Fondo de Solidad y Garantía, es una cuenta que se maneja por encargo fiduciario, sin personería jurídica, cuya función es garantizar que la solidaridad del sistema funcione y cubra todos los niveles de la población, (Legis Editores S.A., 2009). Actualmente Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en adelante ADRES. El artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, crea la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS. Los recursos que confluirán en la ADRES serán los antes manejados por el FOSYGA, los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud-FONSAET, los que financian el aseguramiento en salud, entre otros, de manera similar al esquema de operación del FOSYGA, articulando más fuentes y usos de recursos, definidos por la ley, la ADRES recaudará, administrará y girará los recursos del SGSSS, optimizando los procesos. ADRES entro en operación el 1 de agosto de 2017 suprimiendo el FOSYGA conforme al Decreto 546 de 2017, (ADRES, 2017).

⁹⁵ son entidades oficiales, privadas, mixtas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del SGSSS, dentro de la Entidades Promotoras de Salud o fuera de ellas, (Ley 100, 1993).

⁹⁶ Constitución Política de Colombia, Artículo 189 “(...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

inspección, vigilancia y control⁹⁷ en adelante IVC⁹⁸, en su calidad de máxima autoridad administrativa, alrededor de ciertas actividades y personas tanto naturales como jurídicas para la obtención de la función pública, para lo cual el presidente delega a su vez dicha facultad a las Superintendencias, (Ossa Arbelaes, 2009).

Actualmente la ley 489 de 1998 en su Artículo 66 define las superintendencias como *“Organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal. La dirección de cada superintendencia estará a cargo del Superintendente”*.

Hoy por hoy, para la IVC del SGSSS, existe la Superintendencia Nacional de Salud en adelante Supersalud, definida como un organismo de carácter técnico que se encuentra adscrito al Ministerio de Salud y de la Protección Social y que está determinada como cabeza del sistema de inspección⁹⁹, vigilancia¹⁰⁰ y control¹⁰¹, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente¹⁰², por lo que de acuerdo con la ley se infiere que corresponde al sector descentralizado por servicios.

⁹⁷ Constitución Política de Colombia, Artículo 189 (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”.

⁹⁸ El Consejo de estado define las funciones de Inspección, Vigilancia y Control, como formas de intervención estatal que suelen ir acompañadas de una potestad sancionatoria, razones de más que justifican que la norma que asigne tales funciones a una autoridad, tenga rango legal. La función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo, (Sentencia 2223, 2015)

⁹⁹ Inspección: Entendida como el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del SGSSS y que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia. Vr.gr.: visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas, (Ley 1122, 2007).

¹⁰⁰ Vigilancia: Es la atribución de la Supersalud para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las entidades encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio de salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia, cumplan con las normas que regulan el SGSSS, (Ley 1122, 2007).

¹⁰¹ Control: Es la facultad con la que cuenta la Supersalud para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa) de cualquiera de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal bien sea por acción o por omisión, (Ley 1122, 2007).

¹⁰² Decreto 2462 de 2013, artículo 1.

De la misma forma, el Decreto 1011 de 2006¹⁰³ preceptúa respecto de medidas sancionatorias en cabeza de las Entidades Territoriales de Salud, consistentes en amonestación; multas, decomiso de productos, suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y cierre temporal o definitivo de establecimientos, edificación o servicios¹⁰⁴. No obstante lo anterior, es menester exponer que la Supersalud, ejerce competencia preferente en todas sus facultades, es decir IVC ante todos sus vigilados¹⁰⁵, en consecuencia puede iniciar, remitir y proseguir cualquier juzgamiento e investigación competencia de las demás entidades que ejercen IVC.

En nuestros días, está consolidado el ejercicio sancionador en materia de salud en manos de la Supersalud, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Correspondiendo el adelanto de procesos administrativos sancionatorios a la delegada de procesos administrativos¹⁰⁶. Complementariamente la ley estatutaria 1751 de 2015, reafirmó como obligación del Estado el buen ejercicio de sus funciones de IVC, en la regulación de la salud, por conducto de sus entidades especializadas.

La historia de las muchas reformas constitucionales que se han erigido en Colombia, como hemos estudiado, dan fe del paulatino y progresivo avance de prácticas estatistas intervencionistas, mismas que han propiciado la protección de los derechos sociales e individuales, en la medida que le fueron otorgados al Ejecutivo en busca del bienestar general, poderes de intervención, injerencia y regulación en materia económica, financiera y social contándose en esta última el derecho a la salud.

¹⁰³ Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

¹⁰⁴ Ley 9 de 1979. Art. 577 “Sanciones. Teniendo en cuenta la gravedad del hecho y mediante resolución motivada, la violación de las disposiciones de esta Ley, será sancionada por la entidad encargada de hacerlas cumplir con alguna o algunas de las siguientes sanciones:
a. Amonestación;
b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales al máximo valor vigente en el momento de dictarse la respectiva resolución;
c. Decomiso de productos;
d. Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y
e. *Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo*”.

¹⁰⁵ Vigila al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), a los regímenes especiales y exceptuados, establecidos en la Ley 100 de 1993, a las Direcciones Territoriales de Salud y demás actores del SGSSS, (Ley 1122, 2007).

¹⁰⁶ Decreto 2462 de 2013. Artículo 29.

CAPÍTULO II

2. ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN COLOMBIA

El Ejecutivo posee una carga de obligaciones en cuanto a sus acciones estatales alrededor de servicios públicos tales como el derecho a la salud, y con estas, también el ejercicio de la IVC de su prestación, creándose para ello entidades como las superintendencias, hoy por hoy convertidas en herramientas fundamentales mediante las cuales la administración puede fiscalizar, inspeccionar, vigilar y de ser necesario sancionar a los responsables de trasgredir las normas que garantizan y amparan los derechos de los administrados.

Como hemos estudiado en nuestro país el *Ius Puniendi* no es unívoco, ni es exclusivo del derecho penal, sino que puede además ser ejercido por la administración un DAS eminentemente preventivo y que deviene en la denominada sanción administrativa.

2.1. La Sanción Administrativa.

La doctrina define la sanción administrativa¹⁰⁷, como un perjuicio, quebranto o agravio, un daño aplicado a un tutelado mediante un acto administrativo de carácter coactivo, producto de su actuar al margen de las normas, es decir que es el efecto de la comisión de una infracción administrativa y que se puede manifestar o exteriorizar con la orden de una obligación de hacer¹⁰⁸, a través de la privación de un bien, un derecho¹⁰⁹ o con ambas.

¹⁰⁷ Francisco García Gómez de Mercado describe la sanción administrativa, como “un mal infligido por la administración a un administrado, como consecuencia de una conducta ilícita y cuya finalidad primordial es el castigo de la misma y no, aunque también pueda anularse a ellos, la declaración de ilicitud y de sus lógicas consecuencias ni la reparación del daño”, (García Gomez de Mercado, 2007, pág. 1).

El profesor José Bermejo Vera, define la sanción administrativa como “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita – o incluso elimina – algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”, (Bermejo, 2005, pág. 81).

Para García de Enterría, la sanción es “un mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”, (García De Enterría & Fernandez, 2004, pág. 163).

Para Luciano Parejo, la sanción es una técnica de control, es una respuesta retributiva típica a una conducta positiva o de omisión que está también tipificada legalmente como infracción, (UA Hurtado & Luciano P., 2011).

A nivel nacional Carlos Arturo Gómez Pavajeau, define la sanción administrativa, como “el instrumento coactivo para hacer cumplir las medidas de policía”. Como se cita en (Ramírez & Aníval, 2015, pág. 119).

¹⁰⁸ V. gr. La realización de un curso pedagógico de normas de tránsito.

¹⁰⁹ V.gr. El pago de una multa.

La Corte Constitucional la define, como *“la respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado¹¹⁰”*.

El Consejo de Estado, la conceptúa *“como respuesta represiva del Estado al incumplimiento de las obligaciones, deberes y mandatos generales por parte de sus destinatarios¹¹¹”*. Aunado a lo anterior asevera que la sanción *“no es un fin sino un instrumento adicional con el que se cuenta para la consecución de las competencias asignadas¹¹²”*, explicando de ese modo que en el DAS dicha corrección debe ser la consecuencia de la ponderación de dos extremos, uno el respeto por las garantías tanto sustanciales como procesales de los administrados encartados y dos que se funde en un instrumento para el adecuado accionar de las funciones; sin dicha ponderación no es posible hablar de DAS, (Sentencia 20738, 2012).

De modo que para la imposición de sanciones administrativas, se requiere del respeto de las garantías propias de un Estado Social de Derecho, ello dada la condición de sujeto de derechos del vigilado o administrado frente al macro poder sancionador de la administración.

A lo largo del desarrollo del DAS ha existido un innegable dialogo con el Derecho Penal, lo cual ha redundado en una transferencia de elementos a la actividad sancionadora de la administración, tales como los principios del derecho penal, con justificación en su extenso desarrollo doctrinal y evolución histórica, (Ramírez Torrado, 2009).

Lo anterior no quiere decir que se hubieren calcado textualmente los principios del derecho penal sobre el DAS, pues cada uno tiene aplicación en sectores distintos, siendo para el primero la protección del orden social con fines retributivos¹¹³, en tanto que el DAS busca mantener el orden público a través de la reprimenda de las conductas que le sean contrarias,

¹¹⁰ (C-564, 2000).

¹¹¹ (Sentencia 18726, 2013)

¹¹² (Sentencia 20738, 2012)

¹¹³ La Corte lo califica como “un instrumento de última ratio para garantizar la pacífica convivencia de los asociados (C-365, 2012); que pretende “un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, (C-703, 2010)

razones de más por lo que ese traslado de principios se flexibiliza al momento de su aplicación, (Ramírez Torrado, 2009).

En Colombia, encontramos principios positivizados en la Carta Política, encomiados por la jurisprudencia de las altas Cortes y otros perfeccionados por la doctrina. No obstante, a partir del año 2012 empezó a regentar el CPACA, mismo que organizó en términos generales un PAS que incorporó al ordenamiento jurídico principios que acentúan las garantías de los gobernados en sede administrativa, desplegando con vehemencia el artículo 29 de la constitución en el DAS, distanciándolo del derecho penal, (Laverde Álvarez, 2016).

Pese a que el legislador plasmó en el CPACA los principios, ellos no fueron desarrollados en su contenido y alcance, permaneciendo la Corte Constitucional y el Consejo de Estado manteniendo al DAS eminentemente nutrido por la jurisprudencia.

2.2. Principios del Derecho Administrativo Sancionador – DAS.

La Constitución contempla con precisión los principios al debido proceso, defensa y contradicción, *non bis in ídem*, *non reformatio in pejus* y doble instancia; y el CPACA en sus disposiciones generales, los principios al debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad y en materia sancionatoria adiciona los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, *no reformatio in pejus* y *non bis in ídem*, reiterando el debido proceso, publicidad, y nuevamente la doble instancia¹¹⁴.

Los principios preceptuados en el CPACA no son taxativos, sino enunciativos, por lo que no desarrollan conceptos, sino una “*descripción básica de su alcance, que en manera alguna es limitativo*”¹¹⁵; pero que poseen valor normativo vinculante para la disquisición jurídica de las normas relativas al DAS, fijando en el intérprete el deber de recurrir a ellos directamente o integrarlos cuando no estén previstos en una ley especial, (Laverde Álvarez, 2016).

¹¹⁴ Constitución Política de Colombia, Art. 29 y 31. (C-372, 2002), CPACA, Art. 3; 47 a 49; 65 a 73 y 74 al 82.

¹¹⁵ Consejo de Estado y Ministerio de Justicia y del Derecho, como se cita en (Laverde Álvarez, 2016, pág. 41)

Observando lo precedente, el PAS se encuentra constitucionalizado y de manera global legalmente organizado; su cumplimiento implica la suma e integración de garantías jurídicas tanto sustantivas como procesales que han sido nutridas por la jurisprudencia y la doctrina y que deben ser atendidas por el Estado para valerse del *Ius Puniendi*. De igual manera el CPACA llena la ausencia del señalamiento de los principios en leyes sectoriales, garantizando al administrado completo amparo cuando fuere sometido a un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio.

Bien podemos entonces ultimar que los principios que rigen el DAS, son los de legalidad, culpabilidad y debido proceso, pues en ellos están contenidos a su vez un cumulo de principios, protecciones y garantías jurídicas existentes a favor de los administrados.

2.2.1. Principio de Legalidad. Este principio primigeniamente se manifestaba como *Lex previa* o ley previa, que permitía al ciudadano conocer sus límites y sujetarse a la norma, estando así plenamente confiado de no ser sancionado por una conducta que no se encontrara previamente calificada como censurable, así las cosas, sancionar era aplicar la ley, siendo la ley la que podía reprochar al administrado. Con el paso del tiempo emergieron exacciones, entre las que se encuentra la *Lex certa* o ley precisa, para impedir la aplicación de la norma con demasía preponderancia personal de la autoridad¹¹⁶, (Nieto, 2005).

Así entonces, el Principio de legalidad empezó a comprenderse como misceláneo de dos compendios normativos, que son: la reserva legal y la tipicidad, (Nieto, 2005).

En reciente jurisprudencia este concepto es reafirmado por la Corte Constitucional, al exigir en tratándose de DAS que la conducta que se amoneste se halle “*tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa*”¹¹⁷.” De modo que es permitido al ciudadano administrado conocer con anticipo las conductas reprochables y las sanciones que le son aplicables, no siendo legítimo adelantar un proceso de naturaleza

¹¹⁶ Alejandro Nieto, considera que la legalidad necesita un punto de equilibrio que dé contrapeso para evitar su exceso, y que ese punto viene a ser la discrecionalidad administrativa y el arbitrio judicial para evitar el sometimiento a la dictadura de las leyes. (Nieto, 2005).

¹¹⁷ (C-412, 2015), (C-564, 2000), (C-401, 2013), (C-412, 2015), (C-032, 2017), (C-219, 2017).

sancionadora sin que *“el precepto-praeceptum legis-y su correspondiente consecuencia jurídica-sanctio legis-no se encuentran previamente definidos en la ley¹¹⁸”*, (C-796, 2004). Sin embargo, ha sido un criterio reiterado de dicha corporación, que contrario a la rigidez con que el principio de legalidad se aplica en el derecho penal, en el DAS se tolera su aplicación blanda y dúctil, aunque esa flexibilidad exige en manos exclusivas del legislador la disposición de: i) la conducta infractora, ii) la sanción, iii) el procedimiento sancionador y iv) la autoridad competente para su conocimiento¹¹⁹.

Bajo el concepto jurisprudencial, el principio de legalidad de las sanciones administrativas sólo requiere que una norma con fuerza material de ley aviste *“una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones¹²⁰”*, siendo permisible la remisión a normas de tipo reglamentario, (C-860, 2006).

De acuerdo a la jurisprudencia Constitucional se vulnera el principio de legalidad, cuando la norma exhibe una indeterminación insuperable en la descripción de la sanción y de la conducta infraccional. Empero no es fácil determinar cuándo una norma no contiene los componentes legislativos necesarios para afinar la certeza, precisión y certidumbre respecto de la definición de la conducta, por lo que considera la corte que lo cierto y definitivo es que *“se proscriben las definiciones de una generalidad, vaguedad e indeterminación que no ofrecen la necesaria certeza requerida para hacer exigible las consecuencias sancionatorias que se derivan de la conducta descrita y que le otorgan un amplio poder discrecional a la autoridad encargada de aplicar la respectiva norma¹²¹”*, (C-232, 2002).

Este principio, persigue producir efectos intimidatorios con objetivos de prevención en relación a la comisión de infracciones, que brinda la oportunidad de conocer las conductas tachadas de inobediencias previamente y por las cuales el Estado le puede reprimir y sancionar, siendo al tiempo garante de derechos individuales frente al mismo Estado al estarle

¹¹⁸ (C-796, 2004).

¹¹⁹ (C-448, 1998), (C-769, 1998), (C-242, 2010), (C-713, 2012), (C-699, 2015).

¹²⁰ (C-860, 2006), (Sentencia 37534, 2017), (Sentencia 2839-14, 2017).

¹²¹ (C-769, 1998).

vedada la imposición de sanciones sin estar preestablecidas en la constitución y la ley, (Mejía Ossman & Quiñonez Ramos, 2004).

En Colombia gracias a los derechos fundamentales conferidos a sus habitantes, no tener en cuenta ni aplicar adecuadamente las medidas que impone el principio de legalidad¹²², hace procedente que las actuaciones y actos producidos sin la debida observancia del procedimiento adecuado, sean objeto de acción de tutela.

2.2.1.1. Tipicidad. o principio de taxatividad consiste en que nadie puede ser sancionado por acción u omisión si al momento de causarse el hecho, dicho comportamiento no constituye infracción administrativa, acompañada de la sanción correspondiente y el procedimiento legal para su aplicación, expuesto de otra manera, sin que se encuentre previsto y con precisión en la ley vigente como infracción, lo cual la convierte en medio de garantía del principio constitucional de seguridad jurídica¹²³, (Cordero Lobato, 2008).

Es decir que actúa en doble vía, primero como garantía frente a la determinación de los hechos que conforman una desobediencia y segundo como una forma de prevención, en la medida que el conocimiento público de la infracción amedraña en el colectivo la comisión de hechos reprimidos por la ley, (Cassagne, 1996).

La Corte Constitucional define el principio de tipicidad como *“la descripción completa, clara e inequívoca del precepto”*¹²⁴ - la disposición debe no perder de vista un explícito comportamiento, ya sea no realizar algo o cumplir determinada acción - y de la sanción - la derivación jurídica que debe continuar a la infracción, (C-713, 2012), (C-739, 2000).

¹²² “Es la propia Constitución Política -artículo 29- quien impone a las autoridades judiciales y administrativas realizar las actuaciones de conformidad con los principios del debido proceso, incluida la legalidad y tipicidad de las conductas. Este precepto contiene un mandato claro: las autoridades -administrativas o judiciales- tienen la obligación de adelantar sus actuaciones conforme al principio de legalidad; más aún cuando se trata de la potestad sancionadora, (...)”, (Sentencia 17009, 2008), como se cita en (C-726, 2009).

¹²³ Por tanto, sólo se erigen como sanciones administrativas los quebrantamientos del ordenamiento jurídico citados como tal y solo podrán aplicarse por la comisión de transgresiones administrativas igualmente descritas por la ley, (Cordero Lobato, 2008).

¹²⁴ (C-713, 2012).

De lo antes señalado se infiere que quien atiende el orden jurídico establecido para ejecutar determinado comportamiento, actúa conforme a la *lex artis*¹²⁵ y en consecuencia no se hace acreedor de una sanción al conducirse de acuerdo a las reglas de la técnica de actuación del campo en que se desempeñe el sujeto pasivo del DAS; Vgr., la Corte Constitucional confirmó una acción de tutela que negó las pretensiones al accionante, de obligar al médico tratante a que procediera a realizarle una cirugía sin transfusiones de sangre en razón a su culto, al no existir en criterio del galeno otra alternativa científica que permitiera la supervivencia del paciente, concluyendo la Sala de Revisión, que “(...), *no puede endilgarse responsabilidad en los profesionales tratantes por el hecho de rehusarse a operar en acatamiento de los mandatos de su profesión dado el incumpliendo de la accionante a obedecer las instrucción clínicas necesarias para garantizar sus derechos a la vida y a la salud (lex artis).*”

Y es que en la tipicidad para ser satisfecha¹²⁶, deben confluir elementos que redundan en la descripción precisa de la conducta reprochable, puntualizada de modo que denote precisión, bien sea que esté identificada y definida dentro de la misma pieza legal o sea identificable y definible desde otra; así mismo debe coexistir la descripción de una sanción cuyo contenido material este definido con puntualidad en la ley¹²⁷ y aunado a lo anterior, debe concurrir un vínculo entre ambas¹²⁸, es decir correspondencia¹²⁹, (C-491, 2016).

El máximo Tribunal Constitucional ha señalado que en aras de respetarse el principio de legalidad y de tipicidad “(...) *el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable*¹³⁰”

¹²⁵ “El término *Lex Artis* proviene del latín que significa “LEY DEL ARTE”, o regla de la técnica de actuación de la profesión que se trate. Ha sido empleada para referirse a un cierto sentido de apreciación sobre si la tarea ejecutada por un profesional es o no correcta o se ajusta o no a lo que debe hacerse”, (Valencia Pinzón, 2001, pág. 21).

¹²⁶ De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: “(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(...)*”, (C-713, 2012).

¹²⁷ De encontrarse ausente en la ley la tipificación de la sanción, conductas antijurídicas, aun cuando se encontraran normalizadas pudieran dejar de ser sancionadas cuando se hubiere omitido la indicación de la sanción en el tipo, por lo que la sola descripción de la infracción resulta deficiente e insuficiente, (García Gomez de Mercado, 2007).

¹²⁸ Señala el profesor García de Enterría, que la tipicidad reclama la descripción legal de una conducta específica a la que se vincula una sanción específica, (García De Enterría & Fernandez, 2004).

¹²⁹ Ver también (C-343, 2006), (C-713, 2012).

¹³⁰ (C-713, 2012).

Sin embargo la precisión y exactitud que contiene en sentido estricto la tipicidad, se matiza en el DAS¹³¹, pues dada su naturaleza y los bienes jurídicos que ampara, no reprime que las disposiciones reglamentarias implanten graduaciones en las infracciones o en las sanciones¹³², siempre que, no adviertan ni de estas ni de aquellas nuevos preceptos o alteren su naturaleza dada en la ley, sino que asistan como auxiliares a la mejor identificación de las conductas y a coadyuvar la precisión de las sanciones respectivas, (Cordero Lobato, 2008).

Tal matización se da, por cuanto a diferencia de los tipos penales de estructura autónoma, en el DAS los tipos remiten a otras normas¹³³, siendo la generalidad las denominadas “tipos en blanco¹³⁴”, en donde hay una serie sucesiva de normas cuya sistematización permite hallar la conducta sancionable y su respectivo castigo, (C-726, 2009).

La Corte Constitucional en su jurisprudencia deja ver la permisibilidad de la remisión normativa, la cual encuentra aceptación en el ejercicio de la tipificación indirecta¹³⁵, fundamentada en que dicho ejercicio legislativo parte del mismo legislador, siempre y cuando este proceso remisorio este blindado de ambigüedades, imprecisiones, vaguedades y todo tipo de anfibologías que den paso a posibles arbitrariedades de la administración.

Puede el legislador tipificar las conductas constitutivas de transgresión al orden jurídico, a través de tipos abiertos distinguidos por contener descripciones amplias y genéricas que no concluyen los términos de su propia disposición, por lo que admiten el acopio, recopilación e inclusión de nuevas layas o categorías, (C-699, 2015).

Es tanto así, que en el ámbito administrativo ante la imposibilidad de concebir un número determinado de actuaciones que incluyan todas aquellas conductas que estén vedadas, al

¹³¹ En términos teóricos la tipicidad no es más que la exposición de los hechos fundantes de infracción y su consecuencia represiva, pero en la práctica de no ser por la permisiva laxitud en el DAS, se asentaría la imposibilidad de considerar una conducta como infracción y obvio de ser sancionada, si las acciones u omisiones que constituyen la conducta no se ajustaran perfectamente a la descrita como tipo, aclarando que flexibilidad no debe redundar en arbitrariedad administrativa, (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001).

¹³² (C-713, 2012), (C-242, 2010), (C-713, 2012).

¹³³ “Estas normas sustantivas constituyen, por ende, un pretipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción”, (C-726, 2009).

¹³⁴ Las normas en blanco son reseñas inconclusas de las conductas contraventoras, que no predicen las subsecuentes sanciones, pero que pueden ser perfeccionadas por otras normas remisorias destinadas a tal función, siempre que la remisión normativa permita al intérprete determinar indubitable e inequívocamente el alcance de la conducta infractora y su correspondiente sanción, (C-404, 2001).

¹³⁵ Tipificación indirecta es aquella que “presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción.” (C-564, 2000).

legislador sancionatorio le es permitido tipificar las conductas en el sistema “*numerus apertus*”¹³⁶, empero sin desistir de indicar aquello que es esencial, de tal modo que el nivel de oscilación del precepto sancionatorio no puede ser totalmente indeterminado, pues de serlo sería constitucionalmente inaceptable, (C-350, 2009).

Es usual entonces el uso de normas indeterminadas por medio de las cuales se exterioriza de modo impreciso un supuesto de hecho desconocido por el legislador, y que cambia obedeciendo a situaciones exógenas al ámbito del sistema legal, por lo que son normas dúctiles, pero que para salvaguardar el principio de legalidad, reclaman del legislador la reiterada exigencia de fijar: “(i) *los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta; (iii) la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad*”¹³⁷.

Así las cosas, es aprobado constitucionalmente el uso de los conceptos jurídicos indeterminados, siempre y cuando la forma típica pueda obtener un perfil determinable al momento de su aplicación, lo cual se logra cuando la ley establece los criterios objetivos que permitan razonablemente compendiar y definir las hipótesis normativas, (C-699, 2015).

Se observa que tanto los tipos en blanco como los conceptos jurídicos indeterminados abrazan preceptos incompletos de conductas típicas, sin que se describan en explícito detalle cada uno de los elementos del tipo de manera específica, pero que se complementan con otras normas debidamente direccionadas sobre las cuales se despacha¹³⁸.

Ramírez Torrado analiza el alcance que a este principio otorga la Corte Constitucional, considerando que se asienta la necesidad de que se encuentre palmariamente la puntualidad tanto de la infracción como de la sanción, lo que involucra: i) el tipo de culpa del transgresor,

¹³⁶ “(...) “*numerus apertus*”, en virtud del cual no se señalan específicamente cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa -como sí lo hace la ley penal- (...), el sistema de *numerus apertus* supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición”, (C-155, 2002), ver también (T-319A, 2012) y (C-699, 2015), (Sentencia 4798-14, 2017).

¹³⁷ (C-242, 2010).

¹³⁸ (C-530, 2003).

es decir si es a título de culpa o dolo; ii) la fuerza de la culpabilidad, esto es leve, grave o gravísima; y iii) la gradualidad entre la infracción y la sanción, (Ramírez Torrado, 2011).

Es factible ultimar que no se vulnera el principio de tipicidad aun cuando se matice su aplicación, y que las normas en torno a las sanciones administrativas generalmente pueden ser de carácter genérico y aun así mantenerse indemne el ordenamiento constitucional y legal.

2.2.1.2. Reserva legal. Reclama la preexistencia de una norma jurídica que regule tanto la infracción, como la sanción, pero no se trata de cualquier norma positiva, sino de una norma con rango de ley. En otras palabras demanda, que la ordenación de ciertas materias solamente se perfeccione mediante ley, o como mínimo se cimiente e instituya en ella¹³⁹.

Como se ha estudiado, ante la imposibilidad de la ley de abrigar en sentido formal la totalidad del universo de las trasgresiones o infracciones, pábulo del DAS se ha permitido la remisión a otras normas, para así constituir una tipificación íntegra, encontrando la administración respuesta en el Reglamento¹⁴⁰, que en sentido material es una ley de cumplimiento imperativo, logrando satisfacer las necesidades normativas, conservando la jerarquía de la ley¹⁴¹, “*siempre y cuando los elementos estructurales de la conducta antijurídica hayan sido determinados*”¹⁴², (Ossa Arbeláez, 2009), (C-219, 2017).

La determinación de la infracción, la sanción, el procedimiento sancionador y el funcionario competente para imponer una sanción administrativa es indelegable, propia y/o privativa del legislador, al no poder “*transferirse al Gobierno o a otra autoridad administrativa una facultad abierta en esta materia*”¹⁴³,” salvo que se encuentren establecidos en la ley los elementos esenciales del tipo¹⁴⁴, y por razones de especialidad.

¹³⁹ (C-710, 2001), (C-992, 2001), (C-432, 2004), (C-507, 2006).

¹⁴⁰ “Los reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración. Los reglamentos son fuentes de Derecho para la Administración pero proceden de ella misma”, Como cita: (Ramírez Torrado, 2011, pág. 43).

¹⁴¹ Dicha remisión debe estar sujeta a la ley, pues la norma reglamentaria no puede tipificar nuevas infracciones, ni sanciones, por cuanto no le es permitido proferir imposiciones independientes sino sometidas y limitadas al núcleo esencial de lo dispuesto en la ley, de tal modo que es el legislador quien debe regular los tipos de infracciones administrativas y las sanciones propias de las mismas, para dar cumplimiento a la reserva de ley. Es decir que el reglamento debe contar de antemano con habilitación legal o materialidad legislativa y exclusivamente puede establecer o contemplar lo facultado por la ley, siguiendo al detalle sus instrucciones. (Nieto, 2005).

¹⁴² Ver también sentencias (C-1011, 2008), (C-401, 2013), (C-412, 2015) y (C-135, 2016).

¹⁴³ (C-530, 2003).

¹⁴⁴ (C-699, 2015).

Ciertamente de acuerdo a lo que reza el Artículo 150 de la Constitución, la disposición formal de las conductas sancionables en materia administrativa, atañen a la función privativa del Congreso de la República. Empero, también es cierto que la flexibilidad de este principio ha permitido por distintas razones y condicionadamente, que la decantación de prohibiciones sancionatorias, se encuentren contempladas en leyes, decretos de contenido legislativo, actos administrativos de carácter general, ordenanzas, acuerdos y contratos, dependiendo de la sectorización a la cual pertenezca el procedimiento sancionador.

De este modo, los asuntos que son objeto de reserva legal¹⁴⁵ pueden ser encargados a través de una ley de facultades extraordinarias al Presidente de la República¹⁴⁶ para que regule determinada materia por medio de un Decreto Ley¹⁴⁷, con fundamento en el concepto de ley en sentido material, (C-619, 2012)¹⁴⁸.

Igualmente se satisface la reserva de ley mediante Decretos Legislativos, en atención a lo dispuesto en la ley 137 de 1994¹⁴⁹, ley estatutaria por la cual el Congreso faculta al Ejecutivo para restringir la divulgación de información so pena de sanciones por grave irresponsabilidad social “*con las medidas previstas en el respectivo decreto (...) y (...) en los términos de los decretos legislativos pertinentes*”¹⁵⁰. Permitiendo el legislador un alto grado de operación legislativa sancionatoria durante los estados de excepción¹⁵¹.

Así mismo ocurre en relación a Actos Administrativos destinados a precisar los puntos que el legislador ha dejado vacíos en la ley y respecto de los cuales se requiere definición para su correcta ejecución; por razones de especialidad, particularidad o conocimientos peculiares, como aspectos técnicos de una determinada materia, entonces es posible conceder al

¹⁴⁵ (C-1262, 2005).

¹⁴⁶ (C-619, 2012).

¹⁴⁷ “Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser “deslegalizadas”, esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución”, (C-1262, 2005).

¹⁴⁸ Ver también sentencia, (C-1076, 2002), (C-328, 2003).

¹⁴⁹ Ley estatutaria “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.”

¹⁵⁰ Ley 137 de 1994. Art. 27. “(...) Cuando mediante la radio, la televisión o por proyecciones cinematográficas, se pueda afectar en forma grave e inminente el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, o se divulgue propaganda en beneficio del enemigo o se haga su apología, el Gobierno como respuesta a la grave irresponsabilidad social que esas conductas comportan, podrá suspender las emisiones o proyecciones y sancionar, a los infractores, en los términos de los decretos legislativos pertinentes.”

¹⁵¹ Tanto las medidas permisivas como restrictivas dadas al presidente, son las que la Constitución y la ley estatutaria le permiten asumir y aun cuando no sean enumeradas taxativamente ni en la norma suprema ni en la ley, y esto represente un extendido margen de operación legislativa no escapa de los controles del órgano competente y ello si contiene mandato expreso de orden constitucional, (C-008, 2003). La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”, (C-156, 2011).

Ejecutivo que excepcionalmente actúe como legislador extraordinario¹⁵² y expida a través de Actos Administrativos de carácter general, la descripción cuidadosa y detallada de las conductas, siempre que los elementos estructurales del tipo se hubieren prefijado por el parlamento, a condición de que de ningún modo las normas de perfil reglamentario puedan alterar, suprimir o entorpecer las normas de carácter legal¹⁵³, (C-699, 2015).

Por su parte el Consejo de Estado se ha pronunciado alrededor del principio de reserva legal en materia contractual administrativa, contemplando con mucha más laxitud el principio de legalidad, pues consiente que la conducta sancionable esté determinada por el ordenamiento jurídico o por un contrato, y no obligatoriamente contenida en la ley sea en sentido formal o material, bastando para ello que medie autorización legislativa previa, lo que para la corte constitucional suministra gran alcance de las facultades reglamentarias de los órganos que integran la Rama Ejecutiva así como también de los organismos autónomos o independientes contemplados en la Carta, al entender de la doctrina del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que la definición de las infracciones y las sanciones puede ser deferida al reglamento, es decir fijada y enunciada en él¹⁵⁴, (Sentencia 17009, 2008), (C-726, 2009).

Por otra parte, la Ley 788 de 2002, habilitó a los entes territoriales para armonizar los procedimientos administrativos y el régimen sancionatorio, con los procedimientos administrativos y el régimen sancionatorio previsto en el Estatuto Tributario; es decir que el régimen tributario de las entidades territoriales se integra además de las normas nacionales, por normas locales, contenidas en acuerdos y ordenanzas, y así mismo en ellas puede estar contenido y regulado su régimen sancionatorio, pudiendo incluso abreviar los procedimientos y reducir el monto de las sanciones, (Sentencia 17343, 2012).

¹⁵² (C-219, 2017).

¹⁵³ (C-860, 2006).

¹⁵⁴ Para el Consejo de Estado, la aplicación de la legalidad en materia contractual solo exige que las sanciones sean contempladas de manera clara y previa en una norma, como un reglamento y no necesariamente una norma con fuerza de ley, reduciendo el principio a tipicidad, denominándolo "*ius puniendi sui generis*", (Sentencia 17009, 2008).

De lo anterior se avizora una autorización legal que faculta a cuerpos colegiados de elección popular para regular mediante actos administrativos el régimen sancionatorio en materia tributaria en su respectivo ente territorial¹⁵⁵.

Advertimos que el principio de legalidad cada día se hace menos tenso en su exigibilidad, pues pese a defenderse formalmente la exclusividad del legislador en este campo para lo concerniente a la descripción de las infracciones y sus respectivas sanciones, existen excepciones para ciertos sectores; en otras palabras, dependiendo del tipo de derecho sancionador se tiende a ceder exigibilidad en materia de legalidad, excepciones que sentadas como precedente jurisprudencial, pueden convertirse en generalidad¹⁵⁶.

2.2.2. Principio del Debido Proceso. “*Quod nullus ordine dannari, que nadie sea condenado sin sujeción al procedimiento legalmente establecido*¹⁵⁷”. El derecho al debido proceso contiene el desarrollo del principio de legalidad, que ata al ejercicio del poder público, con especial énfasis en el poder sancionador¹⁵⁸, (C-980, 2010).

Este principio se encuentra positivizado en tratados internacionales de derechos humanos¹⁵⁹, la Constitución política de Colombia¹⁶⁰ y en el CPACA¹⁶¹. Amén de estar consagrado en todos los estatutos procesales.

Sin embargo y pese a su reiterada positivización el debido proceso en lo atinente al DAS debe ser estudiado junto a principios no escritos o implícitos, en vista que no se reduce a lo señalado en una epístola, sub-principios como la *buena fe* deben imperar en toda interacción entre la administración y los administrados, y que la doctrina del interprete constitucional ha

¹⁵⁵ Es menester aclarar, que el poder de policía residual, reconocido a las autoridades administrativas tanto del orden nacional como local es admitido pero limitado en la medida en que no irrumpa en la competencia del legislador, por lo tanto se les priva a las Asambleas y Concejos imponer sanciones por encima de las señaladas en la ley, (Sentencia 2076277, 2015).

¹⁵⁶ (Sentencia 18826, 2017)

¹⁵⁷ (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 258)

¹⁵⁸ (C-838, 2013), (Sentencia 20910, 2017).

¹⁵⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 11; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículo 18; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 14.

¹⁶⁰ Constitución Política. Artículo 29.

Antes de la constitución de 1991, aun cuando el debido proceso administrativo no estuviere contemplado constitucionalmente, la administración si estaba obligada a actuar con observancia a él, especialmente en tratándose de sanciones, ello con fundamento en la ley 58 de 1982 y el Decreto 01 de 1984 o CCA, antecedentes próximos del principio al debido proceso administrativo. (Brito Ruiz, 2005).

¹⁶¹ CPACA Artículo 3.

desarrollado y reconocido como del *respeto del acto propio* y la *protección de la confianza legítima*, (Carvajal Sánchez, 2010).

El debido proceso se impone a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y el contenido de sus divergentes evicciones hacen de su estructura una sólida garantía rígidamente exigida al Estado en favor de los administrados¹⁶², con especial afectación de rigor en materia penal; severidad que se flexibiliza en materia administrativa con fundamento en que esta área del *Ius Puniendi* no afecta el derecho a la libertad y adicionalmente queda sujeto a control jurisdiccional, (Ramirez Torrado & Hernandez Meza, 2016).

En tal sentido ha señalado la Corte, que el principio del debido proceso se sintetiza en dos garantías: “(i) *En la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e impugnación. (...)*¹⁶³,” (T-982, 2004).

El funcionario o autoridad administrativa con actitud legal para sancionar debe avizorar la legalidad de las sanciones e infracciones, la tipicidad, la presunción de inocencia, publicidad, contradicción, favorabilidad, proporcionalidad de la sanción, *no reformatio in pejus* y *non bis in ídem*¹⁶⁴, (Laverde Álvarez, 2016).

En vista de lo antepuesto, tenemos que el debido proceso se materializa cuando se concatenan una serie de actos que la autoridad administrativa sancionadora debe agotar, pues no es un principio de visión monócula, sino por el contrario observa diversas fases del PAS, respetando cada una de sus formalidades sin las cuales irremisiblemente se desencadenaría la invalidez de todas las actuaciones; elementos que particularizados son:

¹⁶² Es un principio particularmente severo que expresa de manera manifiesta el principio de legalidad al que está sujeto la administración en favor tanto de personas naturales como jurídicas y que debe permanecer aun en condiciones de anormalidad jurídica, para la preservación del derecho a la defensa de los asociados, (Ossa Arbeláez, 2009), (Laverde Álvarez, 2016).

¹⁶³ (T-982, 2004).

¹⁶⁴ Las pruebas que no se introduzcan y/o pongan de presente de manera oportuna carecen de toda validez, siendo inoponibles al administrado o vigilado por nula. Tan es así, que aun cuando obren pruebas con carácter de reservado estas pueden ser consultadas y controvertidas por el procesado o quien lo represente, advirtiendo la autoridad administrativa tal carácter, (Brito Ruiz, 2005).

2.2.2.1. Derecho a la Defensa. La defensa implica el derecho “*a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra*¹⁶⁵” “*nulla probatio sine defensione*¹⁶⁶” El DAS debe situar el procedimiento sancionatorio en pro de garantizar el derecho a la defensa, de modo que la razonabilidad acompañe todos los actos administrativos que emanen a lo largo del proceso, con oportunidad de un litigio nutrido de un amplio y suficiente acervo probatorio, (Cassagne, 1996).

El CPACA preceptúa que el debido proceso, se adelantará con “*plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción*¹⁶⁷” sentencia que recoge estos derechos que confiere la carta fundamental y los implanta en el DAS, (Laverde Álvarez, 2016).

El derecho a la defensa, ha estado por siglos declarado en Colombia¹⁶⁸, reconociendo a toda persona la facultad de atender el proceso, participar en él y poder resguardar sus intereses, pudiendo ser escuchado, aportando y haciendo valer sus evidencias y probanzas, así como también controvertir y refutar las pruebas allegadas en su contra y solicitar la práctica y valoración de las que considere a su favor¹⁶⁹, e impugnar en uso de los recursos que la ley confiere¹⁷⁰, en ejercicio del principio de la doble instancia¹⁷¹, (C-617, 1996).

Aunque pareciera sumamente rígido, este principio puede relajarse, claro está respetándose sus elementos pétreos. Así por ejemplo, si bien es cierto que el sujeto pasivo debe ser escuchado, esto no quiere decir que pueda ser oído cuando o cuántas veces desee, o que sea posible practicar pruebas inconducentes, pues no consiste este derecho en “*someter al proceso a las decisiones del procesado*¹⁷²”, (Ramirez Torrado & Hernandez Meza, 2016).

¹⁶⁵ Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 29 inc. 4.

¹⁶⁶ (C-003, 2017).

¹⁶⁷ CPACA Artículo 3 numeral 1.

¹⁶⁸ Artículos 26 Constitución de 1886 y 29 Constitución de 1991.

¹⁶⁹ Parte fundamental del derecho a la defensa es la coparticipación de otros principios como los de publicidad, transparencia y buena fe, en virtud de los cuales la administración debe enterar de manera oportuna y precisa al ciudadano encartado de la actuación que pretende tramitar en su contra y sus respectivos fundamentos, pues para oponerse las pruebas presentadas en su contra, obvio debe conocerlas. Aun los documentos que ostenten el carácter de reservados, si son parte del acervo probatorio deben ser conocidos por el administrado para que este pueda controvertirlos, pero se obliga a mantener dicho carácter de reserva al ser advertidos de la misma, (Brito Ruiz, 2005).

¹⁷⁰ Constitución Política de Colombia 1991. Artículos 29 y 31.

¹⁷¹ Ver también Sentencia (C-315, 2012).

¹⁷² (C-475, 1997).

No obstante lo anterior, se llega concluir que el derecho a la defensa es de tal fundamentalidad que no se concibe estadio del Ius Puniendi que no lo contemple como puente para llegar a la exculpación ora actuando por sí ora actuando mediante apoderado o representante judicial¹⁷³ y durante el transcurrir de todo el sumario, en palabras de la corte constitucional “*desde que se tiene conocimiento que cursa un proceso en contra de una persona y solo culmina cuando finalice dicho proceso*”¹⁷⁴”

2.2.2.2. Derecho de Contradicción. Sin la contradicción, el derecho a la defensa sería risible e insubstancial y debe estar presente incluso desde la imputación, siendo extensiva a todas y cada una de las etapas del proceso, sin ningún tipo de limitación, pudiendo el inculpado hacer uso de la contraofensiva denegadamente no reconociendo su participación o autoría en el hecho imputado, en uso de su derecho a no declarar contra sí mismo, (Ossa Arbeláez, 2009).

El CPACA otorga el derecho a “*formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir (...)*”. Es así como puede resultar una decisión motivada resultado de una actuación en la cual se aportaron, pidieron, controvertieron, desvirtuaron y resolvieron las pruebas allegadas al proceso sancionatorio, (Laverde Álvarez, 2016).

Este principio adquiere una especial connotación, cuando el sujeto pasivo comparece y desmiente las pruebas usadas en su contra; por ello, toda prueba desconocida por el expedientado está destinada a ser exilada, incluso cuando curse una investigación previa, pues si el debido proceso aplica a toda actuación judicial o administrativa, no pueden existir impedimentos para la participación, defensa y contradicción del encartado aun en dicha etapa¹⁷⁵, (Ossa Arbeláez, 2009), (C-799, 2005).

¹⁷³ En cuanto a la representación judicial en el DAS, en la mayoría de sus sectores la ley no requiere la intervención a través de apoderado judicial, situación que ha sido fuente de críticas y llamados de atención por parte de la doctrina española y colombiana ante la cuantiosidad de las multas impuestas como resultado de procesos sancionatorios que podrían ser la causa de debate litigioso apuntado al derecho a la defensa como causal de nulidad.

¹⁷⁴ (C-799, 2005).

¹⁷⁵ CPACA Artículo 40.

Empero, el intérprete constitucional ha acogido el criterio que algunas garantías procesales, tales como el derecho de defensa y contradicción no son absolutas y que es admitida su limitación legal, claro está sin afectar su núcleo cardinal, y siempre que dicha limitante responda a juicios de razonabilidad y proporcionalidad, y no se vulneren ni excluyan otros derechos fundamentales, (C-371, 2011).

2.2.2.3. Derecho a No Declarar Contra Sí Mismo. Al presunto infractor le asiste el derecho a no autoincriminarse¹⁷⁶, por tanto nadie puede ser forzado a declararse culpable¹⁷⁷, so pena de contrariar la presunción de inocencia.

La Corte Constitucional sostenía que el artículo 33 de la carta *“solo debe ser aplicado en los asuntos criminales, correccionales y de policía¹⁷⁸”*, y subsiguientemente se refirió explícitamente a la no aplicabilidad en asuntos de competencia de la jurisdicción civil, laboral y administrativa. Pero en posteriores sentencias¹⁷⁹ varió dicha postura, advirtiendo que en un Estado democrático, el desarrollo de los derechos fundamentales está reservado al legislador, por tanto, frente a la ausencia de ley que le ponga límites a un derecho fundamental, por ejemplo declarar contra sí mismo, *“la única interpretación de los textos legales, respetuosa con los derechos, es aquella que maximice el alcance del derecho fundamental¹⁸⁰”* y que el principio al debido proceso en su dimensión de derecho a guardar silencio es amplio y no está restringido a determinadas cuestiones *“por ello bien cabe su exigencia en todos los ámbitos de la actuación de las personas”* toda vez que *“puede proyectarse en los más variados ámbitos de la interrelación de las personas con el Estado¹⁸¹.”*

Y es que lo que pretende esta garantía es evitar la obtención de material probatorio y/o evidencias mediando la coacción o abuso físico o moral de las autoridades y dichas situaciones pueden presentarse en aplicación del Ius Puniendi en cualquiera de sus vertientes

¹⁷⁶ El PAS debe estar subordinado a la libertad que posee el presunto responsable de elegir la forma que a bien considere conveniente para desplegar su defensa; así mismo, la administración está obligada a manifestar al encartado su derecho a guardar silencio, quedando desterrada cualquier forma de coacción para lograr una versión de cargo o aquello que se le acusa, (Ossa Arbeláez, 2009).

¹⁷⁷ (C-1287, 2001) y (C-799, 2005).

¹⁷⁸ (C-426, 1997)

¹⁷⁹ (C-776, 2001).

¹⁸⁰ (T-1031, 2001).

¹⁸¹ (C-422, 2002).

por tanto este derecho no puede ser ajeno al PAS adelantado por la administración, (Álvarez Echagüe, 2002).

2.2.2.4. Derecho a la Presunción de Inocencia. *“Toda persona se presume¹⁸² inocente mientras no se haya declarado judicialmente culpable¹⁸³”, lo que en materia administrativa se traduciría a “Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario¹⁸⁴.”*

Expone el profesor Alejandro Nieto, que este principio ha trascendido de principio general, a derecho fundamental, posición que ratifica la Corte Constitucional¹⁸⁵, por lo que tiene partida al interior de todos los poderes públicos¹⁸⁶, siendo prenda del debido proceso¹⁸⁷ aplicable a sanciones penales y administrativas¹⁸⁸, impidiendo así actuaciones unilaterales en las cuales el funcionario a su albedrío sancione y sólo se desvirtúa a través de un proceso en donde el encartado tenga la ocasión de ejercer su derecho a la defensa¹⁸⁹, (C-003, 2017).

Este principio armoniza, pondera y equilibra *“la libertad, la verdad y la seguridad de los ciudadanos¹⁹⁰”*. Pues pesa sobre el Estado la carga de desvirtuarla para poder castigar, ora con penas ora con sanciones¹⁹¹ lo que solo se gana surtiendo un debido proceso¹⁹².

La presunción de inocencia, implica el principio de necesidad de la prueba¹⁹³, y en el DAS la carga de dicho acopio que la desvirtúe, recae en la administración, dado que el *onus*

¹⁸² *“presumir” viene del vocablo latino “praesumere” que significa “tomar antes, porque la presunción toma o tiene por cierto un hecho, un derecho o una voluntad, antes de que la voluntad, el derecho o el hecho se prueben”. (...) “prejuicio sin prueba”, (C-595, 2010).*

¹⁸³ Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 329 – Inciso tercero.

¹⁸⁴ (Henríquez S, Alañón O, Ordóñez S, Otero Seivane, & Rabanal C, 2014).

¹⁸⁵ Lo ha calificado la corte como el *“fruto de una opción garantista a favor de la tutela de la inmunidad de los inocentes, incluso al precio de la impunidad de algún culpable, (C-774, 2001), (C-416, 2002), (C-030, 2003).*

¹⁸⁶ Ver Sentencias (T-525, 1992), (C-774, 2001), (C-416, 2002), y (C-417, 2009).

¹⁸⁷ Ver sentencias (T-460, 1992), (SU.1723, 2000), (C-774, 2001), (T-827, 2005), (C-030, 2003), (C-416, 2002), (C-271, 2003), (C-1156, 2003), (T-331, 2007), (C-417, 2009), (T-763, 2010), (C-289, 2012).

¹⁸⁸ Ver sentencias (T-581, 1992), (C-244, 1996), (T-470, 1999), (SU.1723, 2000), (C-555, 2001), (C-1156, 2003) (T-561, 2005), (T-969, 2009), (C-595, 2010), y (T-763, 2010).

¹⁸⁹ (T-581, 1999).

¹⁹⁰ (T-827, 2005).

¹⁹¹ (T-460, 1992) y (Sentencia T-520, 1992).

¹⁹² (T-827, 2005).

¹⁹³ Algunos autores califican la presunción de inocencia como una verdad provisional que alcanza rango definitivo cuando el acervo probatorio no consigue modificar la presunción. A contrario sensu, cuando las pruebas allegadas válidamente al plenario alcanzan credibilidad, la presunción de inocencia se atenúa hasta desaparecer, debiendo reconocerse así en el acto administrativo definitivo, es decir que la presunción se mantiene en el transcurrir del proceso y su ruptura se reserva al acto final al configurarse el tipo infraccional en cabeza del mentado sujeto pasivo, quedando la presunción desaparecida, (Ossa Arbeláez, 2009).

*probandi incumbit actori*¹⁹⁴ pertenece al Estado, quien debe probar que el sujeto pasivo es responsable de la comisión de la desobediencia o participó en ella¹⁹⁵, (C-205, 2003).

La Corte ha reiterado su jurisprudencia insistiendo que el principio de presunción de inocencia es aplicable como juicio general en el DAS; pero al tiempo ha esclarecido que la rigurosidad aplicada en el derecho penal, no es transmisible al DAS *in toto*; al considerar aun cuando sea de manera excepcional la responsabilidad objetiva¹⁹⁶, (C-595, 2010).

Si bien, ha sido tajante el intérprete constitucional afirmando que este principio “*no admite excepción alguna*¹⁹⁷”, también admite su flexibilización en el DAS aclarando que “*no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio; en verdad, lo que se propone el Constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido (...)*¹⁹⁸”.

Por lo que aun cuando por regla general, la responsabilidad ha de ser a título de imputación subjetiva y la carga de la prueba repose sobre el Estado, el legislador puede disminuir dicha carga estatal y trasladarla al inquirido siempre y cuando sea razonable y no limite exorbitantemente los medios de prueba con los que dispone¹⁹⁹, (C-616, 2002).

Es así como entonces la Corte ha llegado a declarar la exequibilidad de normas que imponen sanciones administrativas por responsabilidad sin culpa²⁰⁰. Sosteniendo que esta objetividad únicamente puede ser asignada por el legislador²⁰¹, criterio compartido e igualmente expuesto por el Consejo de Estado²⁰². Claro está que a quien se sujeta a este tipo de responsabilidad no se le puede coartar de las garantías constitucionales propias del principio de legalidad, como la preexistencia normativa de la conducta, el procedimiento y la sanción, el debido proceso, la contradicción, la favorabilidad y el *non bis in ídem*, (C-690, 1996).

¹⁹⁴ “La carga de la prueba incumbe al actor”, es decir a quien alega el hecho ora jurídico ora material, (Vargas López, 2008)

¹⁹⁵ Es e aclarar, que no debe generar confusión el hecho de la presunción de legalidad del acto administrativo, la cual desplaza al ciudadano la carga pero de la acción, mas no de la prueba en virtud de la presunción de inocencia, (Nieto, 2005).

¹⁹⁶ (C-616, 2002).

¹⁹⁷ (C-774, 2001).

¹⁹⁸ (C-599, 1992).

¹⁹⁹ Cursa en la corte constitucional demanda contra el artículo 220 del CNP, (Demanda D-11648, 2016).

²⁰⁰ Por ejemplo, (C-010, 2000), (C-329, 2000).

²⁰¹ (T-270, 2004).

²⁰² (Sentencia 20738, 2012).

Sumado a lo anterior, no es admisible llevar la presunción de inocencia al extremo de permitir la inhibición probadora del procesado, por lo que es admisible la redistribución probatoria²⁰³. Demostrando la administración los elementos de hecho que constituyen la infracción y asignando al expedientado avalar las circunstancias que necesariamente deban valorarse²⁰⁴, cuando se trata de hechos de tal esencia y talante y que solo el imputado posee acceso a dichos acervos, lo que la corte constitucional señala como “*corregir la desigualdad material que existe entre las partes respecto del acceso a la prueba y a proteger la parte que se encuentra en situación de indefensión o de debilidad manifiesta*”²⁰⁵, (Nieto, 2005).

2.2.2.5. Principio *In dubio pro administrado*. De la mano de la presunción de inocencia está el principio de *in dubio pro reo*²⁰⁶, que trasladado o variado al DAS se identifica como *in dubio pro administrado*, (Henríquez S, Alañón O, Ordóñez S, Otero Seivane, & Rabanal C, 2014).

El *in dubio pro administrado* se configura entonces ante la ausencia de certeza y presencia de una duda razonable en el funcionario que deberá resolver el procedimiento sancionador, pues toda respuesta estatal que implique un castigo debe ser inequívoca, sea esta sancionatoria o exonerativa.

Este principio predica la infalibilidad del órgano fallador en relación a la culpabilidad del encartado, y debe franquear cualquier duda razonable, pues de existir es obligación decidir favorablemente al sujeto pasivo, (Vargas López, 2008).

De no proceder el funcionario fallador de la forma descrita se produciría la violación del principio *in dubio*, pues si los hechos que componen una infracción administrativa no están justa y adecuadamente probados en el legajo, o no acarrean un nivel de certeza que admita

²⁰³ No es posible desvirtuar la presunción de inocencia con pruebas inexistentes, obtenidas ilegalmente o por medios ilícitos, ni mediante simples indicios, debe probarse de manera plena, (Nieto, 2005).

²⁰⁴ Las presunciones no son un juicio precoz que pretenda desconocer la presunción de inocencia sino una hipótesis racional basada en hechos que por lo general acaecen, para que una presunción legal resulte ajustada a la Constitución, debe atender las leyes de la lógica y de la experiencia, pretender un objetivo constitucionalmente valioso y que este así descrito por el legislador (C-374, 2002), (C-388, 2000).

²⁰⁵ (C-595, 2010).

²⁰⁶ El *In dubio pro reo*, trasciende al respeto a la dignidad humana y al derecho a la libertad, que viene a ser el efecto de una duda razonable del fallador administrativo, respecto de la autoría del acto del que se inculpa al sujeto pasivo, por cuanto es apenas justo y equitativo, que la sanción administrativa derive de pruebas inequívocas, de tal suerte que no dejen cabida a duda alguna de la autoría o configuración de la infracción. (Ossa Arbeláez, 2009).

concluir que el expedientado es responsable, sería indebido declararle culpable a quien no se le ha logrado demostrar su intervención en la actuación antijurídica, (C-244, 1996).

El antes mentado criterio de la corte es compartido con el Consejo de Estado. Empero advierte el juez colegiado, que los principios de presunción de inocencia y de *“in dubio pro administrado”*, admiten variaciones en el DAS que inclusive podría llevar a su inaplicación, refiriéndose a que en el DAS es factible partir de la regla contrapuesta, dada la re-atribución de la carga demostrativa, siendo el legislador, el responsable de hacer un juicio de constitucionalidad para demarcar los supuestos de dicha reasignación probatoria en favor del interés general o en el correcto obrar de la administración pública, así como también de los ciudadanos, (Sentencia 20738, 2012).

2.2.2.6. Principio de la Prohibición de las Sanciones de Plano. *“Nemo condemnatus nisi auditus vel vocatus, nadie debe ser condenado sin haber sido oído o llamado²⁰⁷”*. La corte constitucional ha dado a este principio la denominación de *“proscripción de las sanciones administrativas de plano²⁰⁸”* y en su jurisprudencia ha precisado en reiteradas oportunidades que *“las sanciones administrativas impuestas de plano por ser contrarias al debido proceso, están proscritas del ordenamiento constitucional²⁰⁹”*.

Pueden existir normas en las que se avizore irrefutable el hecho de la sanción y no resultar inconstitucionales²¹⁰, lo que si resulta inconstitucional es la aplicación de la sanción de plano²¹¹, es decir, sin intervención del interesado, de tal suerte que se omita toda posibilidad de ejercer su derecho a la defensa previa a la imposición de la sanción, (C-005, 1998).

Es estimable asegurar que no se justifica la imposición de una sanción sin el agotamiento de un debido proceso, pues aun cuando se presente la omisión del señalamiento de un procedimiento en una norma sectorial no es excusa para no agotarse tal, ello teniendo en cuenta que el CPACA llena cualquier vacío en lo que a procedimiento se refiere, por lo que

²⁰⁷ (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 255)

²⁰⁸ (T-1303, 2005).

²⁰⁹ (T-490, 1992).

²¹⁰ Por ejemplo disposiciones tributarias.

²¹¹ (C-005, 1998).

no existen razones sustentadas en carencias legales para no dar aplicación al debido proceso administrativo sancionador²¹², (Ramirez Torrado & Hernandez Meza, 2016).

Pareciera imposible que pudieran imponerse sanciones de plano con la privación de un derecho o un bien sin antes haber sido oído, empero en el ámbito del derecho a la salud es reiterado que usuarios se ven en la necesidad de interponer tutelas por ser excluidos del SGSSS, bajo el argumento de contar con doble afiliación, sin notificación previa a esta decisión, ni comparendo para manifestar las posibles razones de la multifiliación²¹³.

2.2.2.7. Principio de Imparcialidad. El artículo 209 de la carta, invoca la imparcialidad como principio de la función administrativa al servicio del interés general²¹⁴. Igualmente el CPACA en su artículo 3 la impone para garantizar los derechos de todos sin exclusiones o motivaciones subjetivas.

Señala la Corte Constitucional que siendo la convivencia pacífica y el orden justo, los principios que gobiernan la relación entre los ciudadanos y el ordenamiento constitucional, su protección amerita de un “tercero imparcial”, quien debe actuar de forma equitativa, pues de lo contrario este funcionario acabaría con la virtud de agenciar una providencia justa²¹⁵, (T-657, 1998).

Este principio busca la objetividad durante todo el trascurso del procedimiento sancionador, con absoluto acatamiento de los legítimos derechos subjetivos de los administrados²¹⁶. Por ello la doctrina procesal adoptada por la Corte Constitucional, conceptúa que la imparcialidad para su perfeccionamiento requiere de dos elementos, un elemento *subjetivo* que apunta al estado mental del corregido, a la inexistencia de cualquier favoritismo o al contrario animadversión con una de las partes del proceso, y un elemento *objetivo*, que se refiere a la

²¹² CPACA Artículo 47.

²¹³ Solo por señalar alguno ejemplos: (T-1313, 2001), (T-272, 2010), (T-380, 2007), (T-345, 2011), entre muchas otras.

²¹⁴ (T-297, 1997).

²¹⁵ (C-762, 2009).

²¹⁶ No obstante, un sector de la doctrina considera que la aplicación de este principio se cuestiona cuando juez y parte confluyen dentro de la misma institución. Así por ejemplo, las entidades en donde el área que agota la etapa de instrucción dentro de un determinado procedimiento sancionatorio, se encuentra subordinada al director o presidente del mismo establecimiento, lo cual, podría pensarse rompe la ecuanimidad e imparcialidad ante la ausencia de una verdadera autonomía al momento de ejecutar la función asignada, resultando apenas obvio que el superior podría incidir en el funcionario que ha de realizar la investigación, (Vargas López, 2008).

relación que pudiere llegar a existir entre el servidor público y las partes o entre aquél y el objeto de debate, de modo que se destruya la confianza en su fallo²¹⁷, (C-095, 2003).

2.2.2.8. Principio de Razonabilidad. Dicta, que toda resolución administrativa debe estar sustentada sensatamente, ser resultante de un juicio argumental, hincado en razones verisímiles, dotado de lógica jurídica capaz de ser resistible de ser confrontada y sometida a control judicial, (Ossa Arbeláez, 2009).

Las sanciones deben ser producto de la razonabilidad del funcionario, empero no razones subjetivas sino fundadas en la constitución y la ley, respetuosa de las garantías procesales, distantes de todo asomo de arbitrariedad e iniquidad²¹⁸, (T-209, 2006).

La sanción debe construirse e imponerse de manera razonable, proporcional; y confinada en alto grado la discrecionalidad de la administración al momento de su carga, (C-564, 2000).

2.2.2.9. Principio de Prohibición de la Analogía. La analogía, es una técnica hermenéutica, cuya razón de prohibición es que crea la conjetura de la instauración de nuevas infracciones y a su vez de nuevas sanciones. Tiene lugar, cuando al interior de un texto positivo, se encuentran vacíos, luego entonces se aplica a un asunto determinado, una norma instituida para otro fin; pero, esta práctica ha sido rechazada en materia sancionadora, soslayando que la administración repunte tipos/sanciones equivalentes, (Nieto, 2005), (Ossa Arbeláez, 2009).

La permisibilidad de la analogía, es echar a un lado el mandato constitucional que prohíbe sancionar a cualquier persona, sino “*por motivo previamente definido en la ley*”²¹⁹. La jurisprudencia del Consejo de Estado inhibe la aplicación de la analogía²²⁰, advirtiendo que “*la analogía en materia sancionatoria está proscrita*”²²¹, (Sentencia 8962, 2003).

²¹⁷ Ver también (C-450, 2015) y (C-762, 2009).

²¹⁸ (T-209, 2006).

²¹⁹ Constitución Política de Colombia 1991. Art.28.

²²⁰ Sin embargo, parte de la doctrina moderna considera aplicable la analogía, en tratándose de in bonam partem, o favorable para el administrado con causales de exoneración o atenuación; no así, mediante la interpretación in malam partem, jurídicamente confinada e inadmitiendo toda posibilidad de constituir infracciones, sanciones o causales de agravación por vía de analogía, (Ramírez Torrado, 2011).

²²¹ (Sentencia 5537, 2000).

2.2.2.10. Principio de *Nulla Poena-Sine Lege*. Esta regla contiene una doble garantía, la primera de orden material impositiva de predeterminación legal y certeza de infracciones y sanciones; y la segunda o de orden formal, que se refiere al rango de reserva de ley en el ámbito del DAS, (Perelló Doménech, 1994).

La Corte Constitucional ha aceptado, que mediante el principio de tipicidad “*se desarrolla el principio fundamental ‘nullum crimen, nulla poena sine lege’, es decir, la abstracta descripción que tipifica el legislador con su correspondiente sanción, debe ser de tal claridad que permita que su destinatario conozca exactamente la conducta punitiva; en principio se debe evitar pues la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria*²²²”.

2.2.2.11. Principio del *Non Bis In Ídem*. “*Nemo debet bis vexari pro una et eadem causa, nadie debe ser castigado dos veces por la misma causa.*²²³”; La Carta colombiana expone que toda persona tiene derecho “*a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho*²²⁴”.

El non bis in ídem²²⁵, es un derecho fundamental y humano que impide una recriminación dual por un mismo hecho²²⁶. Por lo cual no es viable jurídicamente fragmentar una infracción para segregarla en varias y así concebir diversas sanciones, (Cardenas Rioseco, 2005).

Y es que cuando el Estado hace uso de su potestad punitiva en cualquiera de sus expansiones, y ha resuelto mediante una decisión que haya cobrado firmeza, extingue su competencia para nuevamente fallar sobre la misma cuestión, (Navarro De Bautista, 2000). Esta garantía constitucional cobra trascendencia y exigibilidad, únicamente cuando bajo un mismo terreno del derecho, y a través de varios procedimientos, se sanciona nuevamente una misma

²²² (C-818, 2005).

²²³ (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 282)

²²⁴ Constitución Política de Colombia 1991. Art. 29 Inciso 4. Este principio emana del derecho penal con el fin de amparar la libertad individual del ciudadano para que el Estado no pudiese encimar su poder represor sobre el de manera reiterada; bajo dichas circunstancias nace carente de todo tipo de relación con las sanciones de carácter administrativo, (Hurgo Lora, 2007).

²²⁵ Según el diccionario del profesor Rafael de Pina Vara “es la expresión latina que niega la posibilidad legal de promover un nuevo juicio sobre una cuestión ya resuelta en otro anterior, o de sancionar dos veces una misma infracción de cualquier género”. Como se cita en (Cardenas Rioseco, 2005, pág. 2).

²²⁶ Nace en el siglo XIX al hacer aparición los conflictos de competencia una vez emprenden paralelamente mecanismos sancionadores gubernativos y judiciales, teniéndose que establecer cuál era el competente para permanecer conociendo la actuación, (Nieto, 2005).

actuación, pues en dicha circunstancia estaríamos frente a una “*reiteración ilegítima del *Ius Puniendi del Estado**”²²⁷, (C-478, 2007).

Este principio proporciona al fallador certeza en sus decisiones cuando este rectifica si se configura o no el principio, debiendo avizorar los siguientes elementos: identidad en la persona, o *eadem persona*, identidad en la cosa, o *eadem res*, e identidad de la causa de persecución, o *eadem causa petendi*, en otras palabras identidad de sujeto, hecho y fundamento; (Ossa Arbeláez, 2009), (Gómez P., 2011).

Es menester esclarecer que el principio de *non bis in ídem* en lo que al DAS atañe no ha sido objeto de interés del legislador²²⁸, en cuanto a lineamientos que especifiquen con precisión los elementos integradores de este axioma²²⁹, (Ramírez Torrado, 2013).

Sin embargo la jurisprudencia de la corte constitucional se ha referido a los mencionados elementos y ha especificado que este principio priva al Estado de imponer una doble sanción cuando exista “*identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación*”²³⁰. Señalando en otras palabras “*cuando hay identidad de sujetos, acciones, fundamentos normativos y finalidad y alcances de la sanción*”²³¹, (T- 812, 2011).

La identidad en la persona, es una garantía individual, que se limita a amparar a la persona sancionada o procesada por una desobediencia posea o no sentencia ejecutoriada, para no volver a ser penada o procesada en un nuevo procedimiento de la misma índole, cuyo objeto de reproche sea el mismo hecho. Este requisito no hace referencia a una concomitancia de tipo físico sino jurídico²³², (Gómez Pérez, 2000), (Sentencia AP 2001397, 2009).

²²⁷ (C-478, 2007).

²²⁸ Ello tal vez se debe a que aún la legislación es bastante defectiva dado el atraso histórico en la elaboración técnica y dogmático jurídica del DAS, situaciones que tren como consecuencia por ejemplo que una misma conducta este tipificada en varias normas siendo unas de carácter penal y otras de tipo administrativo generando concurrencia entre delitos e infracciones administrativas, así como también se da en los casos de comparecencia de tipos en varias leyes administrativas generando concurrencias en infracciones administrativas, sin dejar de lado las dudas respecto de la reiterada constitución de infracciones varias veces tipificadas, (Sánchez Morón, 2010).

²²⁹ El CPACA se limita a señalarlo como principio en su artículo 3, numeral 1, inc. 2

²³⁰ (C-484, 2000) Ejemplo “es claro que el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio que busca impedir el comportamiento arbitrario de los funcionarios públicos, mientras que el proceso fiscal “no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo”, sino que tiene un fundamento resarcitorio”.

²³¹ (C-088, 2002)

²³² Es el caso del vínculo que existe entre las personas jurídicas o morales con sus órganos de representación que los convierte o une generado entre ellos una identidad subjetiva, que imposibilita separar jurídicamente la singularidad de su voluntad y su actuar. Misma situación de identidad se presenta frente a las obligaciones solidarias en las que la cancelación por parte de uno de los obligados mancomunados suprime para todos la obligación derivada de la sanción administrativa, imposibilitando a la administración a reaparecer

La identidad del hecho, se refiere a coincidencia de la imputación, es decir que tiene por objeto idéntica conducta típica, atribuida a la misma persona, (Gómez Pérez, 2000).

En la identidad fáctica se vislumbran dos perspectivas, una representada desde un punto de vista material y otra desde un punto de vista procesal, (Álvarez & Ramírez Torrado, 2015).

La faceta material gira alrededor de que al administrado no se le haya abierto proceso administrativo alguno, pero, ello no obstaría para que no se presente la apertura de dos o más expedientes por parte de autoridades administrativas de distinto sector a consecuencia de su actuación, sin embargo todavía no se habría presentado la ruptura del principio, en la medida en que no se ha estipulado una sanción ni se ha dado apertura a un proceso, pero el administrado se encuentra ante la inminencia de tales ocurrencias, (Ramírez Torrado, 2013).

Por otra parte, al referirse al ámbito procesal anota sobre el hecho de no cursar proceso administrativo previo ni simultaneo, “*ex post: no sancionar lo ya sancionado (...) ex ante: no desarrollar o tramitar a un tiempo dos procedimientos sancionadores*”²³³, (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001).

Es preciso en este punto señalar que ante la diversidad de conductas que devienen en sanciones consecuentemente existen distintos tipos de infracciones²³⁴, entre las que se pueden mencionar: las instantáneas, permanentes, de estado, continuadas, de pluralidad de actos o

sancionando a cualquiera de los obligados solidarios por el mismo hecho, por ejemplo para el sector del transporte la corte mediante sentencia (C-089, 2011) se pronunció en cuanto a la responsabilidad solidaria, indicando que se reviste de constitucionalidad y respeto al debido proceso y al derecho de defensa, (Ramírez Torrado, 2013), (Ramírez Torrado, 2009).

²³³ (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001, pág. 187).

²³⁴ Existen las denominadas infracciones instantáneas en las que la amenaza o daño al bien jurídico protegido es causado por una actividad momentánea por la que se ejecuta la infracción en el momento mismo que se produce el resultado sin que éste genere una situación antijurídica perdurable. Evidentemente el término de prescripción inicia al momento de producirse el resultado con el cual se consume la infracción; Distinto ocurre en las designadas infracciones permanentes en las que la situación jurídica se prolonga ampliamente y el injusto se sigue consumando hasta que cesa la situación antijurídica y es justamente al momento que concluye la situación antijurídica que se empieza a contar el plazo de prescripción; Encontramos también las infracciones de Estado, en las que la norma describe la producción de un injusto perdurable, empero la infracción consume al mismo tiempo en que se consume la situación antijurídica. En ellas el término de prescripción se cuenta al consumarse el ilícito, es decir cuando se constituye el Estado antijurídico; Del mismo modo existen las denominadas infracciones continuadas, durante las cuales se realizan una multiplicidad de operaciones ora por acción ora por omisión que trasgreden una misma normativa administrativa mediante un plan proyectado anticipadamente que lesiona un mismo bien jurídico pero como resultado de varias acciones, en este tipo de infracción la prescripción se cuenta desde el día en que se llevó a cabo la última infracción; Las de pluralidad de actos o complejas en las cuales se tipifican varias acciones a realizar o la comisión de la infracción en varias etapas pero encaminadas a la obtención de un mismo objetivo, de tal suerte que no se configura la infracción hasta tanto no se hubieren agotado todas las etapas descritas en la ley para su figura, en ellas el plazo de prescripción corre a partir de la última acción y se consume la transgresión; y finalmente se ubican la infracción de hábito es la que se distingue por la acreditación de conductas que aisladamente no constituyen infracción; pues ella hace su asomo es con la repetición, contándose la prescripción a partir de la última acción que integra o compone la infracción, (de Palma del Teso, 2001).

complejas y finalmente las de hábito, lo cual resulta de importancia, pues, de su ejecución en el tiempo entra a depender la prescripción del accionar de la administración, he ahí la importancia de saber con precisión el momento en que se comete la infracción²³⁵.

Por otra parte es importante elucidar la posibilidad de encontrarnos ante situaciones jurídicas como la reincidencia²³⁶; figura trascendental en la medida que implica un agravante que acrecienta la sanción impuesta al infractor cuando ha sido sancionado anteriormente por la comisión de otra u otras infracciones²³⁷, (C-077, 2006).

Finalmente el tercer elemento, hace referencia a la igualdad de bienes jurídicos protegidos por las diferentes normas sancionadoras, de tal modo que si los bienes jurídicos vulnerados o amenazados por un mismo hecho resultaren ser desiguales o heterogéneos se estará en presencia de una desigualdad de fundamento, es decir que no se configuraría el apotegma en estudio, empero si son homogéneos o iguales no puede proceder la doble punición, so pena de violar el principio del non bis in ídem, (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001).

De lo anterior se perfecciona que en el DAS para salvaguardar el principio de non bis in ídem en cuanto a elementos de identidad de causa, el bien jurídico objeto de reproche debe ser en el segundo proceso distinto a aquel por el que se hubiere impuesto la sanción en un proceso sancionador precedente.

De presentarse varias infracciones, realizados por el mismo sujeto y en idéntica unidad espacio temporal, el acto administrativo sancionatorio debe contener la comisión de esas varias infracciones y corolario de ellas, varias sanciones acumuladas, pues, si llegaren a presentarse varios hechos en la acción imputada, confluye un concurso de consecuentes

235 La prescripción de una infracción administrativa permite el final de la responsabilidad sancionadora nacida de la comisión de una conducta típica de suerte que vez prescrita la infracción, es imposible que la Administración ejerza el Ius Puniendi administrativo frente al sujeto que ha consumado aquella infracción, (de Palma del Teso, 2001).

²³⁶ Es una institución cuyos orígenes se encuentran en el derecho penal en calidad de circunstancia de agravación de responsabilidad punitiva, que fue traída al DAS en idéntico sentido frente a la responsabilidad administrativa, (Sanchez-Terán Hernández, 2007).

²³⁷ La reincidencia no quebranta en medida alguna el non bis in ídem, tal cual lo ha señalado el intérprete constitucional, que claramente expone que lo que se aplica es un acrecimiento en la sanción por la conducta cometida nuevamente, y lógicamente no aplica a las conductas antes perpetradas, (C-077, 2006).

sanciones, y lógicamente si coexisten varias acciones, tipos e infracciones no se trasgrede el principio non bis in ídem²³⁸, (Nieto, 2005).

De acuerdo con el anterior postulado el Consejo de Estado asintió en el mismo sentido, considerando que la prohibición que gira en torno al derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, no implica que por un mismo hecho no se logre provocar diferentes sanciones, empero de distinta naturaleza²³⁹; V.gr. cuando un funcionario comete el delito de peculado por apropiación, dicha conducta puede dar lugar a la imposición de una pena, y también a la destitución que es de tipo disciplinario y a una sanción administrativa por responsabilidad fiscal, (6075, 2001).

Por su parte la Corte Constitucional por ejemplo ha estimado que “no desconoce esta garantía constitucional que el incumplimiento de las órdenes de tutela pueda ocasionar tanto la sanción por desacato, como una pena por fraude a resolución judicial”, (C-088, 2002).

En conclusión el non bis in ídem limita el ejercicio desproporcionado del Ius Puniendi en sus distintas manifestaciones y/o expresiones, al tener como idea fundamental impedir que el Estado tenga la oportunidad de acosar al administrado con reiterados intentos sancionatorios; de hecho permitirlo, atentaría contra la seguridad jurídica ante la incoherencia de terminar el administrado soportando la carga de una híper-sanción, en tanto aumentaría injustificada, arbitraria y asimétricamente el mal infligido al infractor. Pero la regla tiene su excepción, contenida en consideraciones que corte constitucional ha enumerado para estimar que es posible juzgar y sancionar la misma actuación en los siguientes casos: *(i) cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicamente protegidos; (ii) cuando las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de causa, objeto y sujetos*²⁴⁰.

²³⁸ Cobo del Rosal y Vives Antón, han expuesto frente a la expresión de este principio (“*nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos*”) resulta, literalmente entendida, profundamente inexacta, puesto que un mismo hecho puede lesionar intereses distintos, protegidos en normas diferentes, y ser por ello sancionado varias veces sin que tal pluralidad de sanciones vulnere ningún principio constitucional: tal sucede en los casos de concurso ideal de delitos”. como se cita en (Gómez Pérez, 2000, pág. 58).

²³⁹ (6075, 2001).

²⁴⁰ (C-478, 2007).

2.2.2.12. Principio de la Irretroactividad de la Ley. Reitera el apotegma de “*Nullum crimen, nulla poena sine lege*” antes estudiado. El Derecho Romano consagró el principio de irretroactividad²⁴¹ interiorizado en asuntos contractuales y criminales, predicando que el tiempo en que son indicadas las fechas de cumplimiento de obligaciones o sanciones debía ser siempre acatado; actualmente ostenta el carácter de general²⁴², y pretende mantener un estado de convicción e inamovilidad de las realidades jurídicas, a fin que los ciudadanos actúen de conformidad a una determinada ley, con la certeza que no será modificada arbitrariamente por el legislador, tendiendo su mayor alcance en irretroactividad de las normas sancionadoras²⁴³, (Verdera Izquierdo, 2006).

Se ha establecido como principio universal que la ley rige hacia futuro, entendiéndose que el periodo de validez no tiene efectos pretéritos²⁴⁴, sino, a partir de su vigencia y únicamente hasta su derogatoria, lo que conlleva a asegurar que así como no surte efectos antes de su vigencia tampoco después de finalizada la misma, (Ossa Arbeláez, 2009).

La Corte Constitucional ha dejado entendido que cuando emana una nueva ley, ella no puede referirse o reglamentar las situaciones jurídicas pasadas que ya se encuentran consolidadas, de modo que resultan indemnes en sus corolarios jurídicos, manteniendo el ímpetu dado por la ley bajo la cual se crearon²⁴⁵, (C-402, 1998).

2.2.2.13. Principio de Favorabilidad. Este principio puede ser descrito como la retro y la ultra actividad benévola de la ley²⁴⁶, que involucra resultados de provecho de su uso en el

²⁴¹ La primera consagración de dicho principio fue encontrada en un fragmento de Demóstenes, empero, fue en un discurso de Cicerón contra Verres donde verdaderamente surgió como tal, (Verdera Izquierdo, 2006).

²⁴² Montés Penades, indica que “fue en los Estados Unidos de América donde se recogió por primera vez, con carácter constitucional, el principio de irretroactividad, así el art. II, Sec. 10 prohibía a los Estados dictar “leyes ex post facto o leyes que menoscaben las obligaciones que derivan de los contratos”, como se cita en (Verdera Izquierdo, 2006, págs. 14-15).

²⁴³ Dicha seguridad jurídica, es un muy importante cimiento del Estado de Derecho, ya que en palabras de García Toma, “Es la garantía dada al individuo de que su persona, bienes y facultades legales no serán objeto de ataque o violación, y de que si lo fueren, le serán aseguradas, por el Estado, protección, reparación y resarcimiento. En tal sentido, la seguridad jurídica exige el respeto de la legalidad, su fundamentación inmediata”, Como se cita en (Mendoza, 2013).

²⁴⁴ La No retroactividad de la ley, como principio constitucional despliega dos contenidos fundamentales, primero la negativa de aplicar sanciones por conductas ocurridas antes de su entrada en vigencia, que disponga que dichas conductas vulneran el ordenamiento jurídico y segundo la proscripción de establecer sanciones más cargantes de las contempladas en el período en que ocurrieron los hechos constitutivos de infracción, (Díaz de Valdés Juliá & Verdugo Ramírez, 2010).

²⁴⁵ Ver también (C-1076, 2002).

²⁴⁶ Dispuso la Corte, que para materializar el principio de favorabilidad de la norma se cuenta entonces con dos medios, a saber: la retroactividad de la ley, por la cual la regla que nace a la vida jurídica con posterioridad a los hechos regulariza sus secuelas jurídicas como si hubiese preexistido en su momento; y la de la ultractividad de la ley, que interviene cuando la regla favorecedora es derogada por una más rigurosa, pero la original extiende sus efectos con posterioridad a su expiración por hechos ocurridos en su vigencia, (C-181, 2002).

tiempo, por el surgimiento de efectos retroactivos para la aplicación de una sanción por acontecimientos ocurridos antes de la vigencia de la norma, siempre que esta sea favorable, en tanto cuando la norma es desfavorable se aplica el precepto anterior ultractivamente. Es así, que se aparta del apotegma de la fuerza de la ley en el tiempo, (Ossa Arbeláez, 2009), (Dueñas Ruiz, 2004).

El buen entendimiento de este principio, debe llevar al fallador a aplicar las normas que benefician al administrado, sean estas nuevas o anteriores, teniendo en cuenta las disposiciones legales menos gravosas o de inferior carga²⁴⁷, (Brito Ruiz, 2005).

Los altos tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa y constitucional, han adoptado posiciones contrarias en cuanto a la aplicación de este principio.

Mientras la corte constitucional determinó que las contravenciones administrativas consumadas en vigencia de una legislación pretérita pueden ser sancionadas de acuerdo a normas ulteriores siempre que sean favorables, como excepción a la regla *“ley aplicable a una situación fáctica es la vigente al momento de su acaecimiento²⁴⁸”*; y que opera *“tanto en el proceso de formación del acto sancionador como en su ejecución^{249, 250}”*; el Consejo de Estado por décadas se ha sostenido en el criterio de la inaplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria administrativa, argumentando que por mandato de la carta política dicho principio solo tiene usanza en el ámbito penal, pues observa en el DAS, que los procedimientos, fines e intereses tutelados son diferentes; por tanto la normatividad en que se funde la sanción administrativa debe ser la vigente en el período del acontecer de los hechos y que la regla sustancial que consagra el binomio infracción sanción, manda hacia el futuro, (C-922, 2001), (SU515, 2013), (Sentencia 2001066, 2009).

²⁴⁷ Es trascendental el momento del cual data la comisión de la infracción, por cuanto pueden surgir traumatismos al interior del proceso sancionatorio, cuando la infracción acaece bajo la fuerza de una normativa, empero en el periodo de fallo o decisión rige otra con agregado de resultar favorable al expedientado; o, cuando al surgimiento de una nueva ley con sanciones más bienhechoras ya se hubiere proferido sanción, de tal suerte que este principio derriba la cosa juzgada, V.gr. disminución de los términos de prescripción, (Ossa Arbeláez, 2009).

²⁴⁸ (C-181, 2002)

²⁴⁹ Ley 153 de 1887. “Art.44.

²⁵⁰ Ver también (T-233, 1995).

No obstante, el Consejo de Estado ha admitido en algunos casos la aplicación del principio de favorabilidad, como aval del debido proceso y que por mandato constitucional se designa a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, precisando que debe aplicarse, como regla general en los procesos administrativos, excepto en áreas incompatibles con él mismo, como las concernientes a sanciones por quebrantamiento de las disposiciones en materia de política económica y tributaria, (Sentencia 2001066, 2009), (Concepto 254487, 2002).

2.2.2.14. Principio *Solve Et Rerpete*. Es la consignación o pago de la multa, que efectúa el sancionado para efectos de recurrir o impugnar la sanción impuesta por la administración, con el fin de evitar evadir el pago²⁵¹, (Ossa Arbeláez, 2009).

La corte constitucional atribuye el *Solve Et Rerpete*, al carácter de ejecutoriedad predicable de los actos administrativos, como quiera que al imponerse una multa, dicha sanción genera una obligación en favor del fisco, que se ha de expiar una vez el acto esté en firme; por lo que este principio, en su criterio, busca el óptimo recaudo de los recursos para impedir que se afecte el normal funcionamiento de los fines de la administración, (C-599, 1992).

Pareciera que la administración asume o presume la mala fe del sancionado, al punto que debe asegurar el recaudo de la multa para permitirle la interposición de los recursos de ley, lo que podría redundar en una violación a los principio del debido proceso, derecho a la defensa y contradicción, la doble instancia y la presunción de inocencia.

2.2.2.15. Prohibición de Imponer Sanciones Privativas de la Libertad. En Colombia exclusivamente los jueces tienen facultades para privar del derecho a la libertad a un habitante del territorio nacional. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto del derecho a la libertad como acreedora de expresa reserva judicial²⁵². Esta prohibición encuentra relación con el principio de proporcionalidad, en la medida en que resulta desmedido o excesivo privar de la libertad a un ciudadano por la comisión de una infracción administrativa, (García Gómez de Mercado, 2007).

²⁵¹ Se ha tornado frecuente especialmente en cuanto a servicios públicos, en donde se exige al administrado un pago antes de interponer los medios de defensa con los que cuenta, quedando el ciudadano teniendo como única alternativa pagar para reclamar. (Brito Ruiz, 2005).

²⁵² Sentencia No. C-175/93; Sentencia C-239/12; Sentencia C-366/14; Sentencia C-411/15.

Podría decirse que de llegar a permitirse la privación de la libertad al interior del DAS, ello implicaría, dada la gravedad de este tipo de sanción, la maximización de las garantías procesales contenidas en todos los principios que rigen el Ius Puniendi Administrativo, dando al traste la flexibilización permitida en cada uno e incluso el ámbito de competencia de su aplicación o el otorgamiento de amplias facultades jurisdiccionales a la administración.

La realidad es que las sanciones pecuniarias han sido el tipo de punición del Ius Puniendi Administrativo por excelencia que reside en la cancelación de una suma de dinero pre-constituida como sanción ordinaria a la que es posible adicionar medidas complementarias, tales como el cierre de establecimientos e instituciones, la inhabilitación profesional o la inhabilitación temporal para la ocupación de determinados cargos, (Calvo Charro, 1999).

2.2.2.16. Principio Prohibitivo de la *Reformatio In Pejus*. Este principio es una creación desarrollada por el derecho procesal penal e institución constitucional²⁵³, que consiste en impedir al superior, agravar el castigo impuesto al apelante único al efectuar la revisión de la alzada; tal prohibición, en el DAS supone la existencia de un acto administrativo dispuesto para ser rectificado por el superior; así como también, la producción de un detrimento en la persona del impugnante, al verse mayormente afectado de lo que resultaba siendo con la decisión de primera instancia, (Ossa Arbeláez, 2009).

Entrada en vigencia el CPACA se introdujo de manera expresa este principio al DAS²⁵⁴.

La *reformatio in pejus* frente a la actividad sancionadora de la administración no ha sido precisamente calma, pues han sido diversos los criterios del Consejo de Estado, que consideró en una época tenía aplicación tanto en el proceso administrativo como en la vía gubernativa²⁵⁵ y en otra discurrió inclinándose por un discernimiento restrictivo dimitiendo su aplicación al procedimiento administrativo y adjudicando su desempeño casi que exclusivamente al derecho penal²⁵⁶. Contrariamente la Corte Constitucional de vieja data ha sostenido la tesis

²⁵³ Constitución política de Colombia. Art. 31.

²⁵⁴ CPACA. Artículo 187, inc. 2. “(...) se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem”, “(...) En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus”.

²⁵⁵ Consejo de Estado, Sentencia del 19 de marzo de 1987. Como se cita en (Santofimio Gamboa, 2014, pág. 32)

²⁵⁶ *Ibid.*

de la aplicación de este principio a todo tipo de proceso sancionador, es decir, jurisdiccionales o administrativos, en virtud de que el artículo 31 de la carta no puede entenderse independiente del concepto del debido proceso, (Santofimio Gamboa, 2014).

2.2.3. Principio de Culpabilidad. Nullum poena sine culpa, no hay responsabilidad sin culpa o por el mero resultado. Este mandato es inherente a la dignidad humana y tanto la Constitución como la Convención Americana de Derechos Humanos²⁵⁷ lo estiman de aplicación inmediata²⁵⁸, propio de todos por el solo hecho de ser persona, sin que sea menester avalar requisito adicional, o complemento de ley para su aplicación, (Perelló Doménech, 1994), (Jimenez Jimenez, 2015).

La corte insistentemente ha señalado que la culpabilidad instituye el elemento subjetivo principal sobre el cual se construye la responsabilidad administrativa, máxime en un Estado Social de Derecho como es Colombia, pues la culpabilidad deriva indefectiblemente del concepto de sanción, que persigue imponer un detrimento al infractor, justificado en la comisión de una infracción precedente, luego entonces la sanción solo es aceptable en la medida en que el infractor sea subjetivamente responsable; empero el interés general no puede quedar subordinado a idéntica condición, (C-699, 2015), (Huergo Lora, 2007).

El proceso administrativo debe atender el axioma que *“toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable²⁵⁹.”*, pues la conducta subjetiva objeto de sanción debe ser susceptible de reproche, pero no cualquier reproche, sino un reproche jurídico, es decir ausente de causales exonerativas, de lo que se deriva que la conducta infractora ha de ser voluntaria o cometida con dolo o culpa, (Huergo Lora, 2007).

El empleo y/o utilización de este principio implica la exacción de culpabilidad para poder efectuar la imposición de una sanción. Sin embargo como se ha visto, en el DAS los principios bajo estudio se matizan, lo que obliga a precisar en la culpa, como opera dentro de los conceptos de responsabilidad tanto subjetiva como objetiva, (Jimenez Jimenez, 2015).

²⁵⁷ Convención Americana de Derechos humanos. Artículo 8.

²⁵⁸ Constitución política de Colombia. Artículo 85. Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11 a 40.

²⁵⁹ Constitución política de Colombia. Artículo 29 inc. 4.

El aspecto objetivo de la potestad sancionadora de la administración se constriñe a la existencia y comprobación de los hechos que conciertan la infracción; y la subjetiva se despliega en dos vertientes, una activa en cabeza del ejercicio de la potestad punitiva y otra pasiva propia de quien comete la vulneración o la inobservancia de la regla sancionadora; y es en esta faceta subjetiva donde se extiende el problema de la culpabilidad, que conforme a la dogmática penal, consiste en *“el reproche personal que se dirige al autor por la realización de un hecho típicamente antijurídico”*²⁶⁰, lo que requiere que la aplicación de la sanción se ciña, en cuanto al sujeto pasivo, a la existencia de un título de imputación, es decir, dolo, culpa o negligencia, (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001).

En Colombia la responsabilidad subjetiva, desde el antiguo código penal, se estructura a partir del modelo de delito, descrito como acción Típica, Antijurídica y Culpable, estructura que se mantiene actualmente y que es aceptada por la corte en materia de DAS²⁶¹, (Jimenez Jimenez, 2015).

Pero en el DAS, la sanción viene a ser el castigo por la culpa²⁶², y corresponde al fallador valorar la clase de culpa cometida por el infractor²⁶³ teniendo presente que la protagonista en esta materia es la imprudencia²⁶⁴, cuya principal peculiaridad es la carencia de voluntad al concebirse un resultado determinado, donde es nula o escasa la diligencia para evitar dicho resultado, (Ramírez Torrado, 2008), (Ossa Arbeláez, 2009).

²⁶⁰ Como se cita en (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001, pág. 104)

²⁶¹ Hoy por hoy para un sector de la doctrina la culpabilidad ya no se encuentra contenida en los tres factores mentados, sino internamente en la tipicidad y se cierra a la libertad del sujeto para actuar “Que el dolo y la culpa sean ahora formas de conducta y estén por ellos dentro del propio tipo, es un desarrollo de la teoría del tipo subjetivo pregonada por el funcionalismo que lidera Günther Jakobs, según recuerda Juan Carlos Prias” La culpabilidad amonesta al individuo que se haya atrevido a apoyar del injusto, pudiendo haber optado por actuar conforme a derecho, es decir que la culpabilidad evalúa si el individuo procedió o no en libertad, (Jimenez Jimenez, 2015, pág. 13).

²⁶² La culpa es el foco de expectación, a diferencia de lo que acontece en el derecho penal que protagoniza el dolo, donde la imprudencia es un evento accidental. En efecto, en el DAS, esa correlación dolo culpa es opuesta a como se entiende en el Ius Puniendi Penal, expresado con simplicidad: Si en el DAS se encuentra dolo en la infracción la pena tal vez se agrave, mientras en el penal si hay culpa disminuye. Es justo recordar que en el DAS jamás está en riesgo el supremo valor de la libertad. (Ossa Arbeláez, 2009), (Nieto, 2005).

²⁶³ Hay en el derecho civil grados de culpa que tasan la intensidad de responsabilidad, como la lata, leve y levísima. (Ossa Arbeláez, 2009)

²⁶⁴ En el DAS, la doctrina emplea las expresiones culpa, negligencia, inobservancia e imprudencia en aras de especificar el alcance de la conducta infractora, convirtiéndose en los términos que dirigen las tipificaciones. Siendo la negligencia la falta de cuidado que lleva a omisiones por descuido y desatención o desidia, por el que debe responder quien actúa de acuerdo a ello y contra el deber de respeto y cuidado, pero previo el agotamiento del debido proceso y dentro de él, del acervo probatorio, sin que sea del encartado la carga de demostrar el hecho objeto de reproche, esto, de acuerdo al principio “negligentia non praesumitur, la negligencia no se presume”. En cuanto a la inobservancia, partiendo de que es lo contrario a la observancia y que esta última está definida por la RAE como el cumplimiento puntual de lo que se ordena, la inobservancia en el DAS vendría a ser el desobedecimiento o desacato de lo ordenado en una ley o bien por una autoridad y que amerita la imposición de una sanción. La imprudencia constituye en gran parte la culpa en el DAS, (Ossa Arbeláez, 2009).

En tratándose de culpabilidad en torno al DAS, hay que señalar, que no todo individuo posee capacidad de culpabilidad, puesto que quien no cuente con capacidad de actuar con culpa o dolo no posee aptitud de sujeto pasivo, al ser la capacidad presupuesto para *“imputar subjetivamente un hecho objetivamente típico a su autor”*²⁶⁵, (Ossa Arbeláez, 2009).

Sumado a lo anterior, en cada caso en tratándose de culpabilidad es menester estudiar la antijuridicidad²⁶⁶, pues, el procedimiento administrativo sancionador está sujeto a la comprobación de la infracción, ya que sin la verificación de este elemento la administración no puede derivar ningún tipo de sanción. Tan es así, que acorde a la constitución y al concepto de antijuridicidad en el evento de no causarse daño o peligro alguno al interés protegido, sería imposible la imposición de la sanción administrativa, (Laverde Álvarez, 2016).

El CPACA también pone de presente el criterio de peligro y daño al interés jurídico protegido, al tenor de lo dispuesto para la imposición y graduación de la sanción²⁶⁷.

Así pues, de llegar el administrado a demostrar que no causó daño, ni puso en peligro el bien jurídico tutelado no podrá la administración imponer ningún tipo de sanción ante la ausencia de antijuridicidad. Al igual que si llegare a probar, eximentes de responsabilidad como el caso fortuito, hecho de un tercero o fuerza mayor²⁶⁸, (Laverde Álvarez, 2016).

En cuanto a personas jurídicas, pese a los conflictos que conlleva la materialización del dolo en ella, especialmente en lo que concierne al nexo causal subjetivo; no están exoneradas de la exigencia del elemento culposo, posibilitando su sanción, separando la autoría material de

²⁶⁵ Palma del Teso, Ángeles de, citado por (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 347)

²⁶⁶“(…) es la falta de concurrencia de causas de justificación en una conducta típicamente sancionable”. Carretero Pérez, Adolfo, Derecho Administrativo Sancionador, Madrid, Editoriales de derecho reunidas, 1995, como se cita en (Laverde Álvarez, 2016, pág. 141)

²⁶⁷ CPACA. Art. 50.

²⁶⁸ La legislación colombiana, más exactamente el código civil, en su artículo 64 define *“Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”*

La Corte Constitucional cita en su jurisprudencia al Concejo de Estado, quien ha creado diferencias entre caso fortuito y fuerza mayor, definido la fuerza mayor, como la *“causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño, (SU449, 2016).”* A diferencia de la fuerza mayor, el caso fortuito *“proviene de la estructura de la actividad de aquél, y puede ser desconocido permanecer oculto, y en la forma que ha sido definido, no constituye una verdadera causa extraña, con virtualidad para suprimir la imputabilidad del daño”, (SU449, 2016).*

En cuanto al hecho de un tercero, como su nombre lo indica se configura cuando el causante directo del daño o la amenaza es un tercero; para el entendimiento del DAS ajeno al administrado encartado. Es dable aclarar, que no son terceros las personas llamadas a responder solidariamente o co-obligadas jurídicamente, es decir que únicamente se califica como tercero al extraño por el cual no se está obligado a responder, (Patiño, 2011).

la responsabilidad, descendiendo la primera sobre las personas naturales que la representan y la segunda en la persona moral²⁶⁹, (Jimenez Jimenez, 2015); (Ramírez Torrado, 2008).

Por otra parte, aunque son muchas las dicciones en pro de la culpabilidad, lo cierto es que en determinados sectores específicos se ha dado paso a la permisibilidad de la Responsabilidad Objetiva, en la cual el ente sancionador se despoja de los elementos del tipo penal en favor de la prevención de peligros en abstracto, cobrando relevancia sobre la culpabilidad el incumplimiento, así entonces, no existen culpables sino responsables, (Nieto, 2005).

En la responsabilidad objetiva todo nexo causal subjetivo está omitido, pues basta la comisión de una infracción a la ley para la imposición de una sanción. De manera que la sola comisión de una infracción acreditada como sancionable concibe como responsable a su autor, (Jimenez Jimenez, 2015), (Ossa Arbeláez, 2009).

La Corte Constitucional al referirse a la responsabilidad sin culpa, la describe como un modo de valorar la responsabilidad en la que se desecha la conducta del sujeto, o se relega su intencionalidad; observándose exclusivamente el daño derivado de su acción u omisión, alcanzando el daño suficiencia para que su autor sea responsable, como quiera que haya sido su conducta y sin razonar sobre materias subjetivas como la culpa o el dolo, (C-699, 2015).

La Corte ha distinguido para la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, sendas exigencias convertidas en requisitos que la sanción debe cumplir, que son : *(i) que se trate de un tipo de sanción que no afecte de manera específica el ejercicio de derechos fundamentales, ni afecten de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que la sanción tenga un carácter meramente monetario; y (iii) que se trate de sanciones de menor entidad*²⁷⁰, pretensiones que considera ajustadas a la Constitución, siempre que la sanción haya sido adecuadamente dispuesta por el legislador²⁷¹ y observando *“las especificidades de cada caso*²⁷²”, (C-089, 2011), (T-270, 2004)²⁷³

²⁶⁹ Hoy por hoy es apotegma indiscutible que las personas morales pueden ser sujetos pasivos de un PAS y efectivamente sancionadas, pero nunca de procesos penales, bajo el principio *“societas delinquere non potest”*, (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 403).

²⁷⁰ caso de las sanciones de tránsito, ver también (C-089, 2011).

²⁷¹ Ver también: (T-270, 2004), (C-616, 2002).

²⁷² (C-616, 2002),

²⁷³ Ver también (C-616, 2002).

En Colombia, si bien este tipo de responsabilidad en principio está prohibida, en el DAS se aplica de modo excepcional y reducido a ciertos sectores como el tributario²⁷⁴ y al cambiario²⁷⁵, justificado por las altas cortes en la defensa del orden público-económico, que exige celeridad y un juicio objetivo, (Ramírez Torrado, 2008).

Así entonces la sanción en atención a una responsabilidad sin culpa puede manifestarse en tres formas: Responsabilidad objetiva extrema, Responsabilidad objetiva con debido proceso y Responsabilidad objetiva con culpabilidad presunta²⁷⁶, (Jimenez Jimenez, 2015).

2.2.3.1. Principio de Proporcionalidad. Derivó de la idea de justicia material²⁷⁷, la cual pretende que las limitaciones estatales sean solo las necesarias para generar utilidad por razones de interés general, sin ser descomunales para el alcance de los fines del ordenamiento jurídico, (Santofimio Gamboa, 2014).

La importancia de la ponderación radica en que la totalidad de las actividades administrativas no contienen reglas que permitan un sencillo ejercicio de subsunción o adecuación de los hechos a la ley, lo que consecuentemente deja partes expuestas a la imposición de sanciones que deberán ser dosificadas por la administración²⁷⁸, (Santofimio Gamboa, 2014).

Vale entonces aseverar, que cuando el legislativo se pronuncia y advierte una sanción para un hecho normatizado como infracción, tiene la obligación, de ajustar la relación entre la gravedad del castigo y la falta; del mismo modo la administración tiene también la obligación de imponer dichas sanciones dentro del marco de sus potestades, impidiendo el desborde de su discrecionalidad.

²⁷⁴ Ver (C-599, 1992), (C-010, 2003), (C-616, 2002).

²⁷⁵ (C-506, 2002), (C-690, 1996).

²⁷⁶ Responsabilidad objetiva extrema: en la que la sanción se impone de plano y/o en ausencia de debido proceso, pues deviene por innecesario conocer si el infractor actuó con dolo o culpa, toda vez que dicha responsabilidad emana del solo resultado determinado por una prueba idénticamente objetiva, de lo cual se deduce que sus únicos actos procesales vienen a ser la notificación de la sanción y la eventual admisión de recursos en agotamiento de la vía gubernativa. Responsabilidad objetiva con debido proceso: en la que se da la oportunidad al encartado de ser escuchado y presentar descargos y ejercer su derecho a la defensa, aun cuando su virtud exonerativa sea nula. La responsabilidad objetiva con culpabilidad presunta: que sin más miramientos presume la culpa, la cual solo ha hecho eco en el derecho tributario, (Jimenez Jimenez, 2015).

²⁷⁷ Fue en la doctrina alemana que tuvo origen el principio de proporcionalidad, introducido en el general denominado “prohibición de exceso”, es considerado criterio informador que limita la actuación represiva propia de la facultad administrativa de restringir, lesionar o coartar en determinado modo derechos individuales de sus administrados, (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001).

²⁷⁸ El área de la docimetría, puede ser examinado y controlado judicialmente, partiendo de que si se viola el equilibrio entre la infracción y la sanción, se trasgrede el valor de la justicia y la dignidad. Luego entonces, resulta objeto de censura a la administración la demasía sancionatoria, la desproporción, insensatez e inmoderación, que extralimite los fines de la medida correctiva, (Ossa Arbeláez, 2009).

Por otra parte, el operador o funcionario que tome la decisión, debe justificar la determinación de sancionar, teniendo en cuenta sendos criterios, tales como la falta de cuidado, la negligencia, la gravedad de la falta, etc., construyendo una providencia motivada, que implante una proporción justa entre la sanción y la gravedad de la infracción, siendo lo justo, conjugar con perfecto equilibrio la gravedad de la falta con el fin perseguido, en otras palabras con este principio se persigue la proporcionalidad observando en primer lugar las situaciones que enmarcan o determinan el grado de antijuridicidad del actuar del ciudadano administrado, en comunión con la búsqueda del interés general que se intenta conseguir a través de la prevención, protegiendo el bien jurídicamente tutelado, (Ossa Arbeláez, 2009), (Nieto, 2005).

Claramente la discrecionalidad administrativa, no es sinónimo de arbitrariedad y en todo caso encuentra su límite en los valores jurídicos protegidos por la constitución²⁷⁹. La actuación de la administración debe ser coherente con el fin, los medios usados para alcanzarlos deben ser los necesarios y la relación de la ecuación coste-beneficio simétrica, sin desestimar o maltratar valores y/o principios con mayor peso en el caso concreto que aquel que se pretende proteger, (Ossa Arbeláez, 2009), (Santofimio Gamboa, 2014).

Discrecionalidad y proporcionalidad están dispuestas en el CPACA²⁸⁰. De tal suerte que toda decisión que resulte desproporcionada y carente de ponderación deviene por arbitraria, lo cual contraría la constitución y la ley procesal administrativa²⁸¹, (Santofimio Gamboa, 2014).

Por su parte la corte constitucional exige que tanto la falta tipificada como la sanción resulten conformes a los fines de la ley, advirtiendo que en relación de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte descomunemente rígida ni mucho menos que resulte insignificante frente a la gravedad de la infracción, (C-125 , 2003).

²⁷⁹ Constitución política de Colombia. Art. 2. (Sentencia 21734, 2017)

²⁸⁰ CPACA Artículo 44. “En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”

²⁸¹ La discrecionalidad administrativa debe actuar como aditamento de la proporcionalidad, más aun en el caso que la ley no asigne automáticamente un castigo a una transgresión, dando paso a la incursión de la potestad discrecional de la administración. (Nieto, 2005).

Podemos afirmar, que el principio de proporcionalidad busca establecer criterios que posibiliten fijar el grado de nocividad de la medida sancionatoria con la cual se busque contrarrestar la acción infraccional, teniendo en cuenta las circunstancias que cercaron el hecho o acto del sujeto pasivo del procedimiento sancionador y siempre avizorando el órgano sancionador no caer en desafueros que redunden en injusticia e inequidad.

2.2.3.2. Principio de la Personalidad de la Sanción. *“Nemo ex alterius facto praegravari debet, nadie debe ser molestado por hecho de un tercero. Alieni sceleris poenam nemo sentiat, nadie sufra la pena de un delito ajeno²⁸².”*

Es inadmisibile contemplar la posibilidad que en el DAS existan fórmulas de responsabilidad familiar, grupal o colectiva, (Huergo Lora, 2007)

Universalmente no es dable responsabilizar a un individuo por hecho ajeno, pues se responde por hechos propios²⁸³. En el supuesto de que la responsabilidad recayera en persona distinta de aquel que cometiera el hecho, se estaría desechando la subjetividad y excluyendo la culpabilidad sobre la que reposa la responsabilidad, (Ossa Arbeláez, 2009).

Vale aclarar, que no se vulnera el principio personalísimo de la sanción en tratándose de sanciones impuestas a personas jurídicas, considerando que no se está ante un indebido traslado de responsabilidad, teniendo en cuenta que se trata de la persona moral en nombre de la cual actuó la persona natural directora o gerente, quien resulta sancionada simultáneamente como autor material, (Ossa Arbeláez, 2009).

Así, la imputación de la infracción puede recaer sobre una persona, aun cuando resulte responsable una distinta por orden de la ley, es decir que se constituye una responsabilidad solidaria.

²⁸² (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 410).

²⁸³ El reproche que la sanción encarna, solo puede recaer sobre aquel sujeto que ha actuado ya sea de manera culposa o dolosa en el hecho componente de infracción. Descartando toda exigencia de responsabilidad por vínculos con el autor de la contravención. (Nieto, 2005).

Acerca de la responsabilidad solidaria, es importante señalar que debe existir una única infracción, empero para las cuales la ley dispone que responden mancomunadamente todos los copartícipes. Toda vez que la solidaridad comporta el deber de los sujetos con relación a la sanción pecuniaria, misma que puede ser ejecutada por la administración, persiguiendo a cualquiera de los obligados, por el valor total de la obligación sanción, pues pese a la pluralidad de sujetos la prestación es una sola, (C-699, 2015).

Así por ejemplo, la obligación de los prestadores de servicios médicos es la de proveer al paciente todos los medios curativos de los que disponga, para el restablecimiento de su salud. Por ello, claro está atendiendo las especificaciones del caso, responden solidariamente las EPS, IPS y el personal médico, respecto de la producción de daños al usuario, causados con ocasión de actos médicos nacidos de un incumplimiento, (T-118A, 2013).

Es decir que la solidaridad deriva de una impartición legal empero sin delimitar cuota parte, por lo que conviene subrayar que efectuada la reparación o pago de la sanción por uno de ellos, los demás partícipes quedan liberados de la misma, de tal suerte que se entiende que de igual manera puede entonces la administración instar el pago de cualquiera de ellos en el caso que la sanción se configure a través de una multa²⁸⁴, (Nieto, 2005).

Hay que mencionar además un tipo de responsabilidad subsidiaria, en el evento de ser contemplada por la ley de alguno de los regímenes sancionadores administrativos, que pesa por disposición legal sobre un garante o responsable subsidiario cuando por cualquier causa el responsable principal falla, (Nieto, 2005).

²⁸⁴ Ver código civil colombiano Artículos 1568 a 1571.

CAPÍTULO III

3. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE SALUD, CASO DE LA SUPERSALUD

En Colombia la salud tiene dos perspectivas desiguales, pero estrechamente unidas: por un lado, se define como un servicio público vigilado por el Estado; y por el otro, es un derecho fundamental y por tanto de carácter irrenunciable²⁸⁵. Como en la mayoría de Estados declarados como Social de Derecho, se traduce en un servicio obligatorio con cargo al poder institucionalizado, que debe brindar garantías en la guarda de la salud y la vida de sus habitantes, en condiciones dignas y respetuosas del bloque de constitucionalidad²⁸⁶.

Nuestra Carta²⁸⁷ marcó las trayectorias para proporcionar a todos los colombianos y residentes en el territorio nacional las garantías judiciales y administrativas de amparo del derecho fundamental a la salud.

El Estado colombiano tiene la obligación de instituir el SGSSS; delimitar qué entidades y personas pueden ser parte de él, su área y demarcaciones de desempeño; determinar cómo pueden los particulares asistir, cooperar e intervenir en la prestación de los servicios y en qué términos; así como también, implantar quiénes aportan al Sistema y en qué importes, es decir definir el flujo de capitales²⁸⁸.

Como fue señalado en el capítulo uno de este estudio, el Estado entregó en personas naturales y jurídicas de derecho privado la administración y prestación de servicios de salud, y se posesionó como inspector del SGSSS, custodiando el sector desde su condición financiera hasta su prestación y atención.

²⁸⁵ (T-121, 2015).

²⁸⁶ Declaración de Derechos Humanos ONU 1948, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales ONU 1966, Constitución Política de Colombia.

²⁸⁷ Constitución política de Colombia. Art. 48, 49, 86 y 189-16

²⁸⁸ (T-760, 2008).

Dicho sistema es una conjunción armónica que podemos resumidamente plasmar del siguiente modo:

3.1. Sistema General de Seguridad Social en Salud



Cuadro de elaboración propia, Fuente (T-121, 2015).

Todos constituyen los elementos con los cuales se pretende proteger y materializar el derecho fundamental de la salud. ¿Pero a través de quienes se ejercen?

3.2. Inspección Vigilancia y Control al SGSSS Colombiano

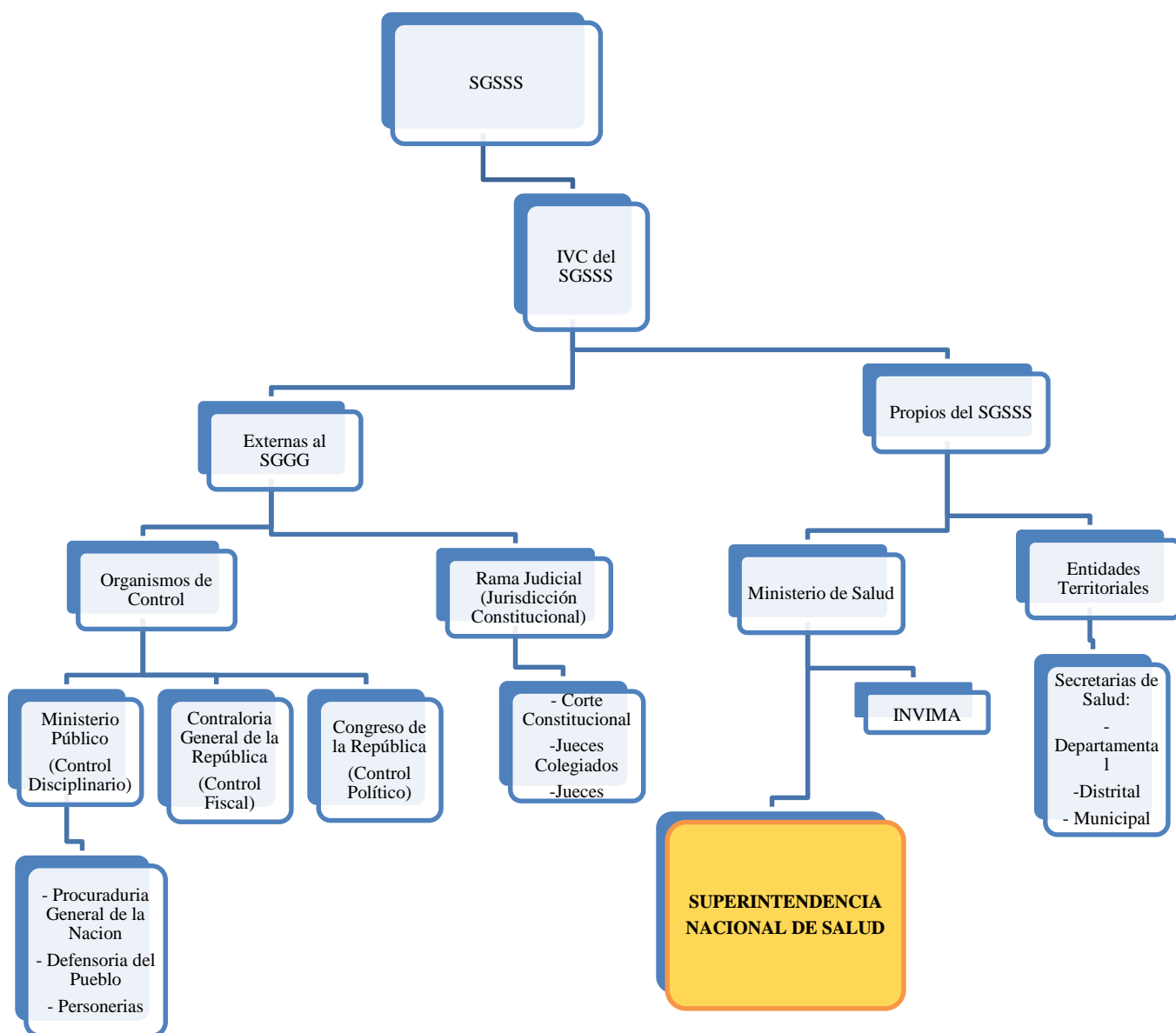
3.2.1. Autoridades. La salud como servicio público se ejerce por autorización de la Constitución y la Ley, tanto por personas públicas como privadas, por ello es objeto de intervención Estatal, y en ejercicio de políticas, instrucciones, normas y directrices dirigidas a todos los responsables de su prestación, se despliega sobre dichos responsables IVC²⁸⁹.

El Estado custodia el cumplimiento de la prestación del derecho a la salud mediante autoridades judiciales y administrativas, tanto al interior del SGSSS, como externas al mismo

²⁸⁹ Constitución Política de Colombia, Artículo 49.

por medio de la operación de organismos de control y también de IVC. De este modo la integralidad funcional de las instituciones tienen poderes que defienden el cumplimiento de las disposiciones normativas que velan por la protección y prestación del derecho a la salud.

3.2.2. Instituciones Internas y Externas que Vigilan el SGSSS



Cuadro de elaboración propia, Fuente.: ley 100 de 1993 Art. 155, Constitución Política, Art. 44, 48, 49, 86 y 117. Ley 1438 de 2011 Artículo 118, Decreto 2462 de 2013.

La ley 100 de 1993 contempla que los organismos de Dirección, Vigilancia y Control al interior del SGSSS, son: El Ministerio de Salud y Protección Social; El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (extinto²⁹⁰); y, La Superintendencia Nacional en Salud.

Vemos entonces que al Interior del SGSSS son autoridades administrativas quienes ejercen dicha función, y en nuestro país la suprema autoridad administrativa es el Presidente de la República.

3.2.3. El Presidente de la República²⁹¹. Corresponde al Presidente de la Republica como suprema autoridad administrativa, “*Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos*²⁹²”, servicios de los cuales hace parte el derecho a la Salud. “*Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades (...), aseguradora (...)*. Así mismo, *sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles*²⁹³”, naturaleza jurídica de la mayoría de prestadores y administradores de los servicios de salud en Colombia.

La función de expedición del cuerpo normativo debe ser ejercida por el Legislativo y el Ejecutivo, y en este caso, a través del Ministerio de Salud como órgano rector del sector²⁹⁴. Siendo ambos responsables de expedir las leyes generales que rigen las acciones de todos los agentes del SGSSS²⁹⁵. Normas que deben ser claras para que sus receptores, garanticen efectivamente la prestación de los servicios que brinda el SGSSS²⁹⁶ de acuerdo a las reglas e instrucciones impartidas.

Así las cosas, la IVC en materia de salud en Colombia, corresponde a la Rama Ejecutiva en cabeza del Presidente de la Republica²⁹⁷, pero materialmente se surte a través del Ministerio

²⁹⁰ El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud mantendría sus funciones vigentes establecidas en la Ley 100 de 1993, mientras entrara en funcionamiento la Comisión de Regulación en Salud, CRES, la cual fue suprimida por el artículo 1 del Decreto 2560 de 2012, y se trasladan unas funciones al Ministerio de Salud y Protección Social, y traslada funciones al Ministerio de Salud y de la protección Social.

²⁹¹ Colombia se caracteriza por poseer un sistema político de preponderancia presidencial, esta autoridad concentra funciones como jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. (Rodríguez L. , 2013).

²⁹² Constitución Política de Colombia, Artículo 188 numeral 22.

²⁹³ Constitución Política de Colombia, Artículo 188 numeral 24.

²⁹⁴ Artículo 4 de la ley 1438 de 2011.

²⁹⁵ Artículo 173 de la Ley 100 de 1993.

²⁹⁶ (C-197, 2012)

²⁹⁷ Ley 100 de 1993, artículos 170 y 233.

de Salud, mismo al cual se encuentra adscrita la Superintendencia Nacional de Salud, institución superior en la cual fue depositada la función presidencial de IVC²⁹⁸, que el Ejecutivo también podrá delegar en los Jefes de las Entidades Territoriales.

3.2.4. Ministerio de Salud y Protección Social. De acuerdo con la Constitución, la ley 489 de 1998 y el decreto único reglamentario del sector salud y protección social²⁹⁹ este ministerio es la cabeza administrativa del sector salud en Colombia, quien bajo la instrucción y dirección del Presidente de la República deberá crear, desarrollar, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar todo lo concerniente a políticas públicas en materia de salud, salud pública, promoción social y el cumplimiento de la prestación de servicios de salud.

3.2.4.1. Estructura Administrativa simplificada del Ministerio de Salud



Tomado de Fuente (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).

En cuanto a las estudiadas funciones de IVC, se indagó directamente ante el Ministerio de Salud por el ejercicio de las mismas, a lo que manifestaron que “(...) en el marco de lo previsto en el decreto ley 4107 de 2011, (...) este Ministerio tiene como finalidad primordial el fijar la política en materia de salud y protección social, sin que dicha norma ni ninguna otra nos haya atribuido funciones de Inspección, Vigilancia y Control – IVC; competencias propias de la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de lo establecido en el decreto 2462 de 3013”³⁰⁰.

²⁹⁸ Decreto 2462 de 2013, Artículo 1.

²⁹⁹ Decreto número 780 de 2016, este decreto constituye un ejercicio de compilación de reglamentaciones preexistentes.

³⁰⁰ (R/ Petición N° 201742401557952, 2017).

Podemos deducir de la respuesta recibida, que el Ministerio de Salud, reconoce que es la ley la que otorga la competencia y poderes de IVC; esta autoridad en su respuesta, se remite específicamente al Decreto Ley 4107 de 2011 *“Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”*, en cuanto a ser ésta la norma que le otorga las facultades que posee y finalmente, concluye que si en la disposición en cuestión no se le señalan facultades de IVC es porque no las ostenta, advirtiendo además que ninguna otra norma se las atribuye.

Sin embargo se encontraron disposiciones legales que aun cuando no son recientes continúan vigentes, como por ejemplo la ley 9 de 1979³⁰¹, que además de facultar al Ministerio para la Vigilancia y Control contiene la descripción de sanciones a que hubiere lugar por infringir las disposiciones de medidas sanitarias contenidas en dicho marco legal; las leyes 23 de 1981³⁰² y 35 de 1989³⁰³ por la cual el Ministerio de Salud es competente para conocer la segunda instancia de procesos ético disciplinarios contra médicos y odontólogos, cuya sanción en primera instancia imponen los respectivos Tribunales de Ética y consistentes en la suspensión del ejercicio de la profesión hasta por cinco años.

Por otra parte, el Grupo de Ejecución y Liquidación Contractual del Ministerio de Salud, sí hizo referencia a facultades sancionatorias, pues éste nos manifestó que a nivel contractual *“el Ministerio de Salud y Protección Social, además de las cláusulas excepcionales tendientes a castigar el incumplimiento del contratista en virtud de la facultad sancionatoria del Estado, valga a decir (sic) caducidad³⁰⁴, también pacta estos (personas naturales o jurídicas) sanciones pecuniarias tales como, las multas y la cláusula penal pecuniaria, las cuales tienen como finalidad conminar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones en*

³⁰¹ Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”

³⁰² Ley 23 de 1981 “Por la cual se dictan normas en materia de ética médica”

³⁰³ Ley 35 de 1989 “Sobre ética del odontólogo colombiano”

³⁰⁴ Ante la postura manifestada por el ministerio, se advierte que en materia contractual existe posiciones encontradas entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en atención a que para la primera la caducidad no constituye una sanción, en tanto que para el segundo juez colegiado la caducidad de los contratos está encuadrada dentro de la potestad sancionadora de la administración. Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional la caducidad del contrato no es una facultad sancionatoria del Estado, sino un privilegio de la administración propia de su especial condición, que empodera al Estado para dar por terminado un contrato, cuando acaecen ciertas conductas del contratista que impiden el cumplimiento del objeto contractual, (T-569, 198), (C-136, 1993), (T-1071, 2007).

Por su parte el consejo de estado considera la caducidad como una sanción en el ámbito contractual y que su viabilidad obedece al establecimiento expreso en la ley. Explica que es indudable el carácter sancionatorio que reviste la declaratoria de caducidad del contrato estatal, en virtud a que no sólo significa el aniquilamiento del contrato sino que comporta para el contratista la inhabilidad para celebrar contratos durante 5 años (art. 8 lit. c) ley 80 de 1993; redundando en el aniquilamiento de la relación contractual, que no debe tomar de manera sorpresiva al contratista y se le debe brindar la oportunidad de ajustar su conducta a las estipulaciones contractuales, (Sentencia 20738, 2012), (Sentencia 14821, 1998).

plena ejecución del contrato, o requerir del contratista el resarcimiento de los perjuicios acordados de manera anticipada en el evento en que este incumpla el marco obligacional, respectivamente.”, y seguidamente expone un modelo tipo de las cláusulas citadas³⁰⁵, (R/Petición N° 201742401557952, 2017).

Así las cosas, se puede apuntar a que el Ministerio de Salud impone sanciones administrativas en materia de salud pública³⁰⁶, sanciones administrativas de carácter disciplinario³⁰⁷ y sanciones administrativas de origen contractual³⁰⁸.

Aun cuando el Ministerio de salud y Protección Social es el órgano rector del SGSSS, las leyes 100 de 1993³⁰⁹, 1122 de 2007³¹⁰, la ley 1438 de 2011³¹¹ y el decreto 2462 de 2013³¹² colocaron en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud el Ius Puniendi Administrativo, con competencia preferente para sancionar a todos sus vigilados.

3.3. Sujetos pasivos de IVC. Son vigilados o sujetos pasivos de IVC todos los actores del SGSSS³¹³, es decir, las entidades y representantes legales de las mismas, encargadas del financiamiento, aseguramiento, administración, atención y prestación del servicio del derecho fundamental a la salud, las entidades territoriales que también ejercen IVC, los fondos o capitales que sostiene el sistema, y quienes exploten el monopolio rentístico de licores y juegos de suerte y azar, así como también instituciones que dentro de sus servicios

³⁰⁵ Modelo "tipo" de las cláusulas arriba citadas: "(...) MULTAS: En caso de mora o incumplimiento de las obligaciones por parte de EL/LA CONTRATISTA y previo requerimiento e informe del supervisor, el MINISTERIO podrá imponer y hacer exigibles las multas diarias y sucesivas, hasta por el uno por ciento (1%) del valor de este contrato las cuales entre si no podrán exceder del diez por ciento (10%) del valor del mismo.

PARAGRAFO: Para los efectos del cobro, se aplicarán las disposiciones establecidas en la Ley 1150 de 2007, en la Ley 1474 de 2011 y demás disposiciones que regulen la materia. El pago o la deducción de Dichas sanciones no exoneran a EL/LA CONTRATISTA de su obligación de ejecutar el contrato, ni las demás responsabilidades y obligaciones del mismo

PENAL PECUNIARIA: En caso de incumplimiento total, defectuoso o parcial, al final del término de ejecución del contrato de las obligaciones a cargo de EL/LA CONTRATISTA, éste (a) pagará al MINISTERIO a título de pena y estimación anticipada de perjuicios, una suma hasta por el quince por ciento (15%) del valor del contrato. En el evento que los perjuicios superen el valor estimado en esta cláusula, EL MINISTERIO adelantará las acciones pertinentes para lograr su cobro imputando el valor pagado a dichos perjuicios. Lo dispuesto en la presente cláusula también podrá ser aplicado en el evento en que en cualquier momento de ejecución del contrato el monto de la totalidad de las multas sucesivas impuestas por EL MINISTERIO sea igual al diez por ciento (10%) del valor del contrato.

PARÁGRAFO: Para los efectos de la imposición y cobro, se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.(...)"

³⁰⁶ A empresas de aseo, personas que presten servicios de salud ocupacional a empleadores o trabajadores, establecimientos industriales.

³⁰⁷ Contra médicos y odontólogos

³⁰⁸ Contratistas en todas las áreas en las que celebren cuerdos de voluntades en los que sea parte el ministerio.

³⁰⁹ Ley 100 de 1993 Artículo 155.

³¹⁰ Ley 1122 de 2007. Artículo 36.

³¹¹ Ley 1438 de 2011 Artículo 2 – 2.5.

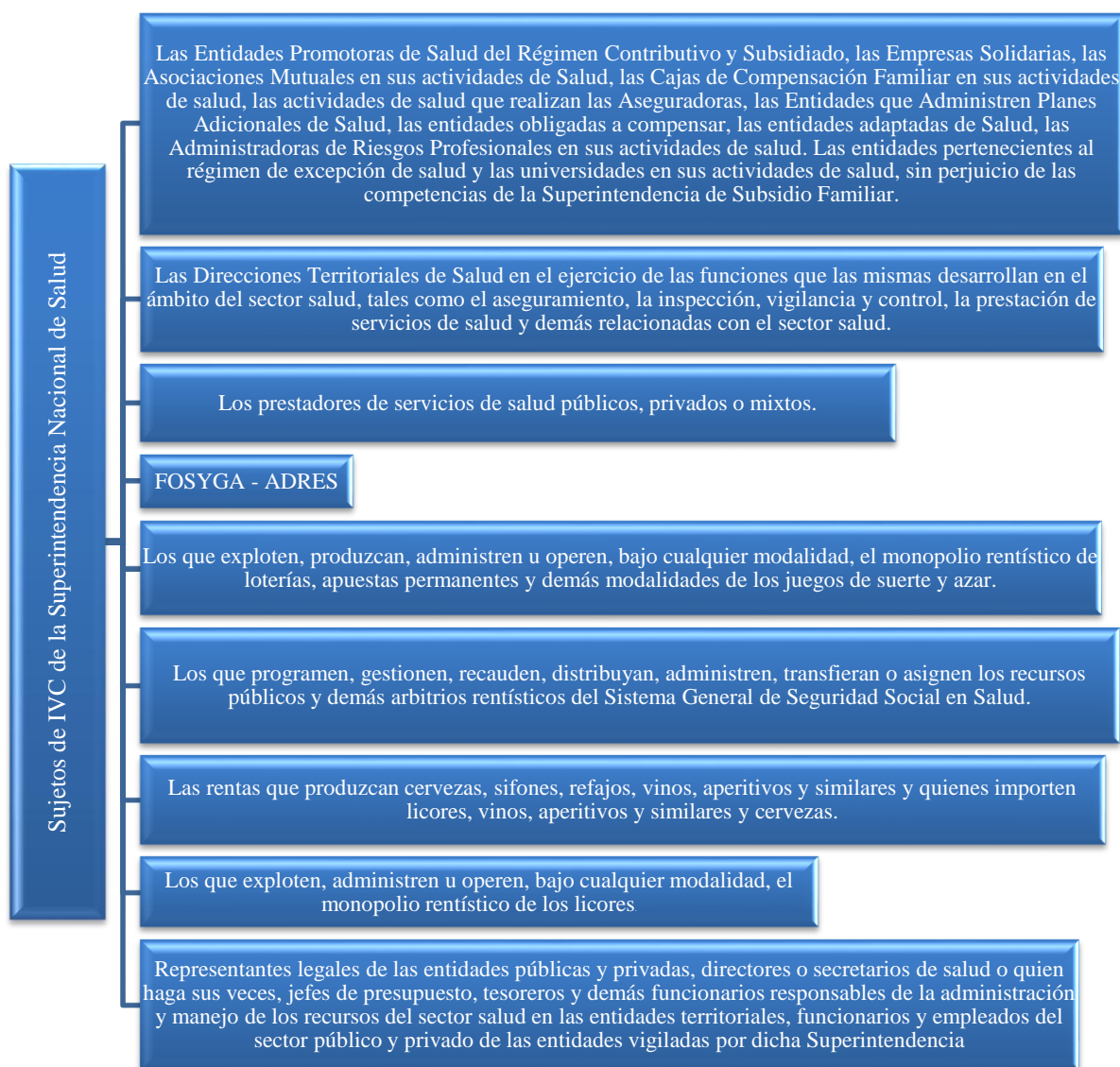
³¹² Decreto 2462 de 2013 Artículo 1.

³¹³ Ley 1438 de 2011. Artículo 121.

realizan actividades de salud, como es el caso de las aseguradoras de riesgos laborales, las universidades y las cajas de compensación familiar.

El grupo de vigilados por la Supersalud, es amplio y complejo, por lo cual lo hemos simplificado y diagramado para su estudio en el siguiente cuadro:

3.3.1. Vigilados Supersalud



Cuadro de elaboración propia, a partir de la ley 1438 de 2011 Artículo 121.

3.4. Superintendencia Nacional de Salud. La Supersalud es un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Salud³¹⁴, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente³¹⁵. Establecida con miras a proteger los derechos de los usuarios en salud y velar por la correcta utilización de los recursos del SGSSS mediante el permanente monitoreo, acompañamiento y vigilancia en el manejo de los recursos financieros del mismo, (Supersalud, 2013).

Debe la Supersalud ejercer funciones de inspección y vigilancia mediante el seguimiento, rastreo, supervisión y evaluación del SGSSS, para consecuentemente generar la enunciación de recomendaciones en aras de prevenir, sugerir, orientar, proponer, auxiliar y propender porque las entidades del SGSSS cumplan con sus obligaciones y compromisos, pues de lo contrario, desde la función de control se generará la toma de decisiones correccionales y coactivas con la respectiva imposición de sanciones³¹⁶.

La Ley 1122 de 2007 creó el Sistema de IVC del SGSSS integrado por un conjunto de cánones, funcionarios, y procesos estrechamente relacionados, para el cumplimiento de dichas funciones, y encargó su dirección a la citada Superintendencia³¹⁷, (C-607, 2012).

El bloque normativo, sustantivo y procesal administrativo sancionador en salud en Colombia puede sintetizarse de la siguiente manera:

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| * Constitución política de Colombia | * Ley 100 de 1993 |
| * Ley 1122 de 2007 | * Ley 1437 de 2011 |
| * Ley 1438 de 2011 | * Ley 1438 de 2011 |
| * Decreto 2462 de 2013 | * Decreto 2463 de 2013 |
| * Resolución 3140 de 2011 | * Resolución 1650 de 2014 |
| * Resolución 2105 de 2014. | |

³¹⁴ Decreto 2462 de 2013, artículo 1.

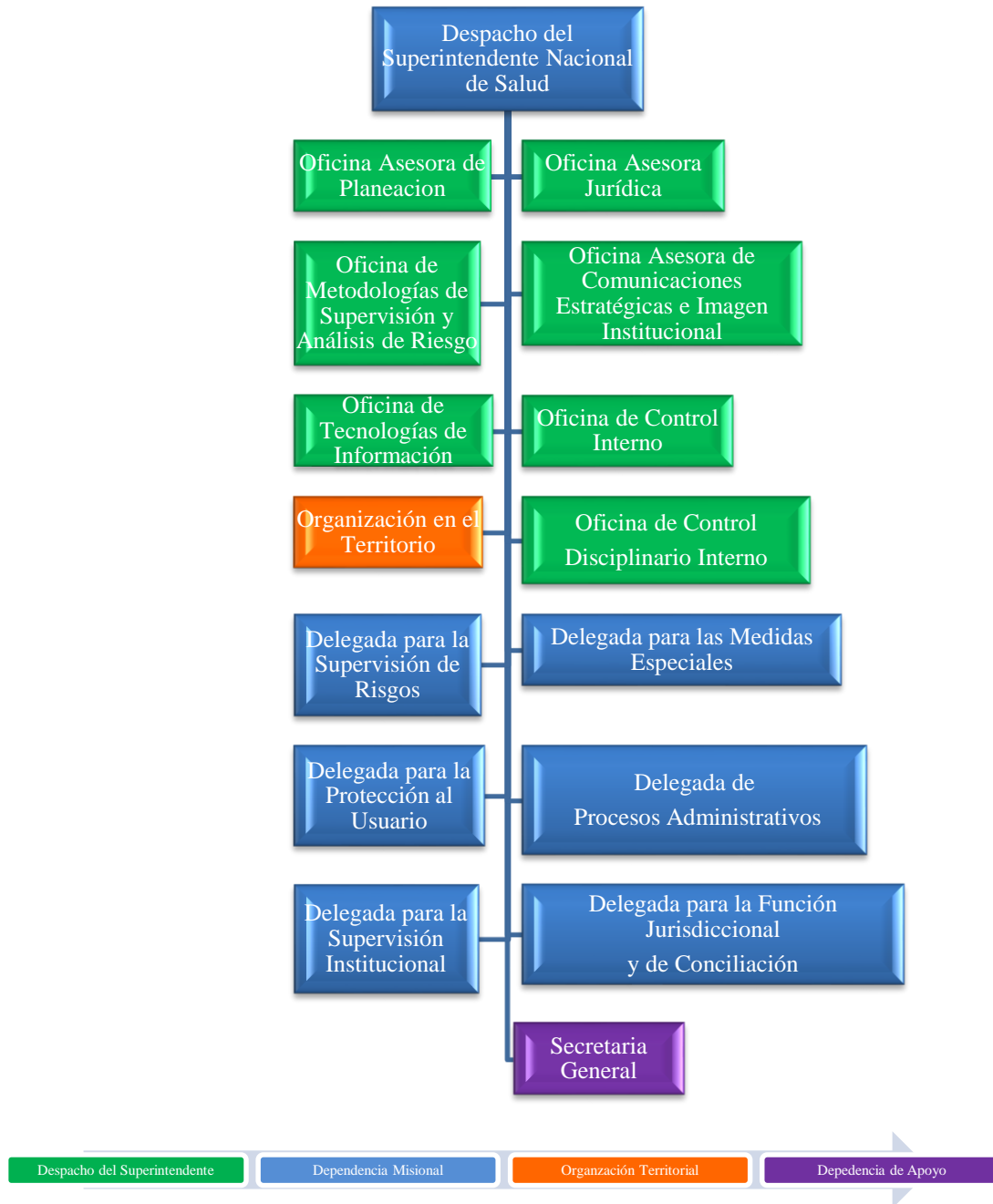
³¹⁵ Ley 100 de 1993 Artículo 233.

³¹⁶ Ley 1122 de 2007, Artículo 35.

³¹⁷ Ley 1122 de 2007, artículo 36.

La competencia de la Superintendencia Nacional de Salud viene entonces asignada por la ley.

3.4.1. Estructura de la Supersalud.



Cuadro tomado de la Fuente, (Organigrama Supersalud, 2017)

3.4.2. Objetivos de la Supersalud. La Supersalud deberá en ejercicio de sus atribuciones de IVC, propender por alcanzar los objetivos demarcados por la ley 1122 de 2007³¹⁸, entre los cuales se encuentran:

- Fijar las políticas de IVC del SGSSS: Debe la Supersalud planificar, establecer y organizar las conductas, comportamientos y propuestas Estatales, de IVC, funciones que atendiendo a su definición legal³¹⁹ se refirieren a:

- ◇ Inspección, conjunto de acciones enfocadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del SGSSS por las cuales la Supersalud analiza con rigurosidad la información referente a la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa, económica y de servicios de salud de sus vigilados³²⁰.

- ◇ Vigilancia, es la facultad de la Supersalud para advertir, prevenir, sugerir, orientar, guiar asistir y propender porque los actores del SGSSS, cumplan con las normas que lo regulan³²¹.

- ◇ Control, es la potestad de la Supersalud para ordenar los correctivos necesarios para superar una situación crítica o irregular, ya sea en el ámbito jurídico, financiero, económico, técnico, científico o administrativo de sus vigilados y cuando la situación lo amerite sancionar las acciones u omisiones que se aparten del orden legal que rige el SGSSS.

- Exigir la observancia de los principios, fundamentos y normas que regulan el SGSSS³²²: Se refiere a demandar imperiosamente el cumplimiento de las disposiciones legales y aplicación de los principios de la SSS, es decir eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación³²³.

³¹⁸ Ley 1122 de 2007. Artículo 39.

³¹⁹ Ley 1122 de 2007. Artículo 35.

³²⁰ Son ejemplos de funciones de inspección las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas.

³²¹ . Para el cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia, la Supersalud puede contratar con firmas de auditoría, artículo 40 ley 1122 de 2007.

³²² Inclusive normas que impongan condiciones especiales para la atención de nuevas patologías, enfermedades mentales, catastróficas o de alto riesgo y huérfanas.

³²³ Ley 100 de 1993 Artículo 2.

Proteger los derechos de los usuarios: Esta protección radica especialmente en el derecho al aseguramiento y al acceso a la atención individual y colectiva, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad en las fases de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud. La función de aseguramiento³²⁴ corresponde a las EPS y es indelegable, ellas asumen como aseguradoras del riesgo trasladado por el usuario o afiliado, para el cumplimiento de las obligaciones en la prestación de los servicios en salud, en la administración de los dos regímenes, es decir contributivo y subsidiado³²⁵.

El aseguramiento en salud, es pues la administración de varios riesgos del SGSSS, entre los que se cuentan el riesgo financiero, la gestión en salud y la articulación de los servicios para garantizar el acceso a los mismos³²⁶. Es decir que se compone por varios factores, que deben trabajar de manera articulada y concatenada.

3.4.2.1. Factores que Integran el Aseguramiento en el SGSSS



Cuadro de elaboración propia, Fuente ley 1122 de 2007 Artículo 14

³²⁴ Esta palabra está compuesta del verbo activo transitivo “asegurar” y del sufijo “miento” que indica acto, estado y efecto de, (definiciona.com, 2014).

³²⁵ Ley 1122 de 2007. Artículo 14. organización del aseguramiento. “(...) Las Entidades Promotoras de Salud en cada régimen son las responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento. Las entidades que a la vigencia de la presente ley administran el régimen subsidiado se denominarán en adelante Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado (EPS). Cumplirán con los requisitos de habilitación y demás que señala el reglamento. (...)”.

³²⁶ Ley 1122 de 2007. Artículo 14. organización del aseguramiento.

El aseguramiento administrado por EPS ha sido objeto de análisis y señalamientos de que las administradoras son un problema mayúsculo en el SGSSS, lo anterior con fundamentos económicos que tienen origen en la expectativa de ganancia de los intermediarios a expensas de la negación de la atención y prestación de servicios en salud, siendo la raíz, la contrariedad que es pretender hacer compatibles las ganancias de las EPS con el bienestar general de la población, (Vélez, 2016).

3.5. Función Sancionatoria Administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud.

Para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus objetivos la Supersalud se encuentra legalmente representada y bajo la Dirección del Superintendente Nacional de Salud, quien actúa de la mano de las Superintendencias Delegadas³²⁷ y las Superintendencias Territoriales³²⁸, de acuerdo al Decreto 2462 de 2013.

Esta entidad cuenta con competencia preferente para sancionar administrativamente a todos sus vigilados, en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los demás órganos que ejercen IVC dentro del SGSSS.

La descripción de sus funciones está contemplada en la ley³²⁹.

Las sanciones que impone corresponden al desarrollo de las funciones de IVC las cuales son de naturaleza administrativa y en manera ninguna de tipo judicial; sin embargo, en atención a la excepción constitucional, que permite atribuir funciones judiciales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas³³⁰, la ley 1122 de 2007 otorgó a la Supersalud función jurisdiccional y de conciliación, conociendo y fallando con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez los asuntos específicos preceptuados en la ley 1122 de 2007³³¹ y la ley 1438 de 2011³³². (R/ Petición 2-2015-046020, 2015).

³²⁷ Superintendencia Delegada para la Supervisión de Riesgos, Superintendencia Delegada para la Supervisión Institucional, Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, Superintendencia Delegada de Protección al Usuario, Superintendencia Delegada de Medidas Especiales, Superintendencia Delegada de Jurisdiccional y Conciliación. <https://www.supersalud.gov.co/es-co/delegadas>

³²⁸ Regional Antioquia, Regional Caribe, Regional Nororiental, Regional Occidental, Regional Sur, Regional Chocó. <https://www.supersalud.gov.co/es-co/atencion-ciudadano/centros-de-atencion-al-ciudadano>

³²⁹ Ley 1122 de 2007 y en el Decreto 2462 de 2013

³³⁰ Constitución política de Colombia artículo 116

³³¹ Ley 1122 de 2007. Artículo 41.

³³² Ley 1438 de 2013. Artículo 126.

Manifiesta la Supersalud, que en principio la Delegada de función jurisdiccional no impone sanciones, por cuanto el proceso que desarrolla es de tipo judicial y no administrativo sancionatorio, sin embargo para los casos de incumplimiento a órdenes dadas por dicha delegada, la ley 1797 de 2016³³³ establece la remisión al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991³³⁴ que se refiere a las sanciones de arresto y multa impuestas en incidentes de desacato³³⁵, (R/ Derecho de Petición 2-2017-098898, 2017). Así las cosas, siendo nuestro estudio respecto de sanciones administrativas, nos ceñiremos a las sanciones que imparte la Delegada de Procesos Administrativos.

La Supersalud a través de las demás delegadas realiza inspección y vigilancia³³⁶; si a consecuencia de ellos se desprende la comisión de infracciones a las disposiciones normativas del SGSSS, ellas pondrán en conocimiento a la Delegada de Procesos Administrativos, quien tendrá a su cargo adelantar las investigaciones concernientes y si hubiere lugar proferirá las decisiones sancionatorias pertinentes. Excepcionalmente y por expresa orden judicial, previo al inicio de un proceso sancionatorio siempre se deben ejercer acciones de inspección y vigilancia³³⁷, (R/ Derecho de Petición 2-2017-098898, 2017).

3.5.1. La actividad sancionadora de la administración a partir del Superintendente Delegado de Procesos Administrativos. El Decreto 2462 de 2013 confiere competencia a la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos³³⁸, para conocer del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, contra los sujetos vigilados por la Supersalud.

Vale la pena señalar, lo dispuesto en el CPACA, en cuanto a que *“Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona³³⁹.”* Términos según los cuales, cualquiera podría advertir de la ocurrencia de situaciones que ameriten procesos de naturaleza sancionatoria administrativa, sin embargo

³³³ Ley 1797 de 2016. Artículo 25.

³³⁴ Decreto 2591 de 1991. Artículo 52.

³³⁵ Aclara que no puede interpretarse que actúe como juez constitucional, no conoce tutelas y sus fallos no se equiparan a ellas, no conoce incidentes de desacato, y que la remisión al Dec. 2591/91 se refiere a las sanciones. (R/ Derecho de Petición 2-2017-098898, 2017).

³³⁶ Decreto 2462 de 2013 Artículo 29.

³³⁷ Resolución 1650 de 2014. Artículo 7.

³³⁸ Decreto 2462 de 2013. Artículo 29.

³³⁹ CPACA Artículo 47. “(...) Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. (...)”

la delegada de procesos administrativos, es receptora de lo que a consideración de las otras delegadas son conductas presuntamente trasgresoras, resultado de pesquisas propias de las funciones de Inspección y Vigilancia de la Supersalud, como son:

Vigilar que la prestación de los servicios de salud se realice sin ningún tipo de presión o condicionamiento que coaccione a los profesionales de la medicina ni prestadores de salud. Quizás uno de los desafíos que se ha planteado en lo referente a esta función, son las presiones denunciadas por medios de comunicación que revelan acusaciones provenientes de médicos tratantes adscritos a diferentes EPS del país³⁴⁰. Una de estas prácticas de presión a los médicos es notificarlos sobre los gastos que generan:

Nombre del profesional	Comportamiento de las c. s. médicas			Remisión a Medicina Especializada			Ordenamiento de Imagenología Simple			Ordenamiento de Otros Procedimientos Dx y Terapéuticos			Ordenamiento de Laboratorio Clínico		
	240	66	28,0%	9	14,0%	164.768	3	5,0%	53.775	51	77,0%	355.565	104	158,0%	3.073.650
	602	204	34,0%	11	5,0%	183.536	34	17,0%	1.313.923	72	35,0%	1.578.955	54	26,0%	1.282.135
	653	222	34,0%	32	14,0%	471.316	22	10,0%	483.959	68	31,0%	1.785.399	76	34,0%	1.713.370
	715	312	44,0%	14	4,0%	220.734	23	7,0%	615.647	143	46,0%	3.127.104	152	49,0%	4.683.465
	630	71	11,0%	7	10,0%	127.696	6	8,0%	162.658	11	15,0%	780.680	4	6,0%	171.825
	642	246	38,0%	23	9,0%	446.908	28	11,0%	979.512	188	76,0%	2.821.261	169	69,0%	6.434.185
	641	228	36,0%	7	3,0%	83.818	8	4,0%	332.979	61	27,0%	693.954	117	51,0%	3.538.515
	602	216	36,0%	17	8,0%	357.686	21	10,0%	660.785	123	57,0%	1.448.938	155	72,0%	4.850.745
	701	257	37,0%	3	1,0%	37.530	15	6,0%	313.015	23	9,0%	147.180	40	16,0%	850.720
	612	208	34,0%	34	16,0%	590.449	10	5,0%	247.708	69	33,0%	1.345.003	66	32,0%	1.840.290
	626	214	34,0%	10	5,0%	125.100	3	1,0%	121.200	73	34,0%	1.327.666	20	9,0%	625.865
	615	230	37,0%	18	8,0%	290.030	12	5,0%	377.706	76	33,0%	2.190.941	62	27,0%	1.650.365
	671	219	33,0%	32	15,0%	638.374	57	26,0%	2.075.703	157	72,0%	2.907.320	122	56,0%	3.415.935
	612	226	37,0%	19	8,0%	317.556	24	11,0%	694.528	112	50,0%	2.119.018	91	40,0%	2.677.925
	609	217	36,0%	12	6,0%	208.882	20	9,0%	717.802	77	35,0%	530.145	115	53,0%	3.232.865
	624	219	35,0%	20	9,0%	350.319	10	5,0%	293.207	62	28,0%	1.301.414	68	31,0%	1.743.350

Imagen tomada de (Semana.com, 2014).

Entre muchas otras situaciones también se recurre a advertir a los médicos de manera instantánea al momento de la consulta a través del sistema, impidiendo la generación de

³⁴⁰ Los médicos tratantes, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son los únicos competentes para establecer con criterio científico lo que requiere un paciente para proteger o recuperar su salud (T-345, 2013), (T-545, 2014), (T-096, 2016), (T-100, 2016).

órdenes, indicando que ha “superado” los costos, identificando en cero pesos aquello que se debía evitar prescribir por haber superado el tope económico del paciente, así:

The screenshot shows the CIKLOS web application interface. At the top, there is a navigation menu with items like 'Archivo', 'Agenda de Servicios', 'Autorizaciones', 'Historia Clínica', 'Afiliados', 'Rips', 'Gestion del riesgo', and 'Atención No Programada'. Below the menu, there are sections for 'Ubicación' (Location) and 'Centro Atención' (Attention Center), with 'Uba Coomeva Integrados' selected. A 'Cerrar Sesión' (Logout) button is also present. To the right, there is a user information section with fields for 'Fecha' (Date: 03/04/2013 05:50:47), 'Usuario' (User), 'Identificación' (ID: CC - [redacted]), 'E-mail', 'Login', and 'Perfiles Asignados' (Assigned Profiles: Médico, Prueba, Generador de Autorizaciones AT4). Below this, a section titled 'Su presupuesto en el centro actual a la fecha (02-04-2013)' (Your budget in the current center as of the date) contains a table with the following data:

Servicio	Presupuesto	Gasto	Indicador Presupuesto
Nutricion Y Dietetica Pos	\$0	\$18.000	Ha superado el presupuesto asignad
Laboratorio Clinico Pos	\$0	\$71.940	Ha superado el presupuesto asignad
Radiologia General Pos	\$0	\$27.006	Ha superado el presupuesto asignad
Capitacion Medicamentos	\$0	\$38.189	Ha superado el presupuesto asignad
Consulta Medica Especializada Pos	\$0	\$12.510	Ha superado el presupuesto asignad
Desempeño Funcional Y Rehabilitacion Pos	\$0	\$77.850	Ha superado el presupuesto asignad
Total Presupuesto:	\$0	\$245.495	

Below the table, there are links to 'Consultar su presupuesto al día de hoy Aquí:' and 'Consultar presupuesto del centro Aquí:'. At the bottom of the page, there is a copyright notice: '© 2003 Ciklos.com.co Todos los Derechos Reservados'.

Imagen tomada de (Semana.com, 2014)

Ejerce IVC del cumplimiento de la efectiva ejecución de rendición de cuentas a la comunidad, y de la promoción de mecanismos de participación ciudadana y de protección al usuario. La ley declara que todos estamos autorizadas para involucrarnos particular o grupalmente, en procesos del SGSSS, para ejercer nuestros derechos y deberes³⁴¹.

Hacer IVC para que las Direcciones Territoriales de Salud cumplan a cabalidad con todas las funciones señaladas por ley³⁴², conforme a los principios que rigen las actuaciones de los funcionarios del Estado³⁴³. Recordemos que las citadas actuaciones están regidas por sendos principios orientadores³⁴⁴ impulsores del respeto y garantía de los derechos de toda la sociedad en cumplimiento al postulado de la moralidad administrativa³⁴⁵. Ligado a esta función, encontramos que la ley 1122 de 2007 le especifica a la Supersalud la función de

³⁴¹ Decreto 1757 de 1994. Artículo 1, 2.

³⁴² Incluso IVC sobre la ejecución de los recursos destinados a la salud en las entidades territoriales.

³⁴³ Constitución Política. Artículo 209.

³⁴⁴ La tutela de los señalados principios debe ser inicialmente guardado por las Direcciones Territoriales de Salud, lo cual no obsta para que en virtud de la competencia preferente la Supersalud, asuma el conocimiento de estos asuntos.

³⁴⁵ (Sentencia 25000-23-25-000-2003-02405-0, 2006)

sancionar a las entidades territoriales que reincidan en el incumplimiento de los indicadores de gestión³⁴⁶ en los términos establecidos en la ley³⁴⁷.

Otra de las sanciones a las entidades territoriales tiene relación con el cumplimiento de los criterios para la determinación de beneficiarios (Sisbén) y aplicación del gasto social en salud³⁴⁸, (DNP, 2016).

Sancionar y denunciar ante las instancias competentes las posibles irregularidades que se puedan estar cometiendo en el SGSSS. Las penas no tienen cabida en el DAS, por lo que el superintendente deberá denunciar o compulsar copias a las autoridades propias de la naturaleza de las circunstancias que aviste escapan de su ámbito de competencia, y mal resultaría que tuviera potestades criminales o que impusieran penas por la comisión de transgresiones de tipo administrativo³⁴⁹.

Vigilar que las aseguradoras y prestadoras del SGSSS adopten y apliquen un código de conducta y de buen gobierno que oriente la prestación de los servicios a su cargo. En virtud de esta función la Supersalud debe adelantar acciones de IVC para que las instituciones aseguradoras y prestadoras, adopten y apliquen el mencionado código. Como parte de las acciones referidas, la Supersalud emitió la resolución 007 de 2017 en la cual pronuncia lineamientos para la consumación y ejecución de las prácticas de buen gobierno y de buena conducta empresarial dentro de las entidades responsables del aseguramiento en salud, a

³⁴⁶ El Ministerio de Salud, como resultado de su evaluación, podrá definir estímulos o exigir la suscripción de un convenio de cumplimiento, y si es del caso, solicitar a la Supersalud suspender en forma cautelar la administración de los recursos públicos, hasta por un año.

³⁴⁷ En tratándose de las ESE, los indicadores tendrán en cuenta la rentabilidad social, las condiciones de atención y hospitalización, cobertura, aplicación de estándares internacionales sobre contratación de profesionales en las áreas de la salud para la atención de pacientes, niveles de especialización, estabilidad laboral de sus servidores y acatamiento a las normas de trabajo. Ley 1122 de 2013, artículo 2.

³⁴⁸ En Colombia se creó el Sistema de Identificación de potenciales Beneficiarios - Sisbén Para la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales, se entiende que serán más vulnerables aquellos que tengan una menor capacidad de respuesta ante un riesgo determinado, la información recolectada es enviada al Gobierno nacional - DNP, para consolidar la información remitida por cada territorio en una base nacional, realizar controles de calidad, calcular el puntaje, y publicar la base nacional certificada la cual deberá remitir a las entidades que realizan su focalización con base en el Sisbén, quienes tienen la competencia de vincular los potenciales beneficiarios a la oferta social pertinente. Para ello, se estableció un esquema de articulación entre los Entes Territoriales y la Nación para la recaudación de la información y el postrero cálculo de un puntaje, donde las entidades territoriales tienen la responsabilidad de realizar el levantamiento y mantenimiento de la información mediante visitas in situ a los hogares que hayan solicitado la realización de la encuesta para ingresar al Sisbén, (DNP, 2016).

³⁴⁹ Por ejemplo: existen unas denuncias realizadas por la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) sobre prácticas ilegales como cobros por servicios médicos no prestados, dobles cobros a una o más aseguradoras, inexactitudes en los datos aprovisionados sobre los pacientes y yerros tanto en los soportes de pagos, como historias clínicas, pólizas, documentos de los pacientes y facturas, (Espectador & Nacional, 2016).

Las conductas antes descritas pueden implicar hechos punibles como fraude, falsedad en documentos públicos y privados, enriquecimiento ilícito, entre otros delitos que cuya competencia para ser investigados corresponde a la Fiscalía General de la Nación.

saber EPS, EMP y SAP, con miras a lograr el cumplimiento de los derechos derivados de la afiliación o vinculación de la población a un plan de beneficios de salud y una mejor prestación de los servicios, garantizando con ello la protección del derecho constitucional a la salud de los usuarios³⁵⁰.

Ejercer IVC sobre la eficiencia, eficacia y efectividad en la generación, flujo, administración y aplicación de los recursos del SGSSS, así como la administración de los riesgos inherentes al mismo. La fluidez y buena administración de los recursos es vital en el mantenimiento y sostenimiento del SGSSS, sin embargo existe diversidad de riesgos en él, tales como los riesgos económicos³⁵¹ y los riesgos en salud³⁵², sobre los que la Supersalud debe procurar su mitigación, a través de la identificación, evaluación, administración, prevención y control de dichas contingencias implementando alertas tempranas y evaluando los programas integrales de saneamiento fiscal y financiero de sus vigilados.

IVC que la prestación de los servicios de salud, se haga en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad³⁵³, sin perjuicio de las competencias asignadas, entre otras autoridades, a la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Superintendencia de la Economía Solidaria y la Superintendencia Financiera. Esta disposición implica que además de la Supersalud, los sujetos objeto de su vigilancia también están sometido a IVC de otras superintendencias, Para estos efectos deberá coordinar con los demás organismos del Estado que tengan funciones de IVC, las acciones que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Supersalud.³⁵⁴.

Emitir instrucciones sobre el modo que deben cumplirse las disposiciones normativas que regulan el SGSSS, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas e indicar los procedimientos para su cabal aplicación³⁵⁵; e igualmente para que

³⁵⁰ (Supersalud, Circular externa 0007 de 2017, 2017).

³⁵¹ Riesgos sistémicos, de cartera, aseguramiento, inversiones, patrimonio, solvencia y liquidez.

³⁵² Riesgos sistémicos, de calidad, oportunidad, prestación, atención en salud y acceso.

³⁵³ La calidad en la prestación de los servicios de salud debe darse en todas sus esferas o distintas fases como promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación en los diferentes planes de beneficios. Decreto 2462 de 2013.

³⁵⁴ Decreto 2462 de 2013 Artículo 6 Numeral 12.

³⁵⁵ Por ejemplo, a través de la circular externa 0008 de 2016 dirigida a las EAPB, las ESE y a las entidades territoriales, conmina instrucciones precisas respecto de la atención integral a las víctimas de ataques con ácidos, álcalis o sustancias corrosivas (Res. 0008 Supersalud, 2017).

los vigilados suministren la información requerida con calidad, cobertura, pertinencia, oportunidad, fluidez y transparencia. Por ej. Las ESE, en acatamiento a la circular única 047 de 2007, y las circulares 049, 050, 051, 052 de 2008 y 057 de 2009 y 060 de 2010 de la Supersalud, deben comunicar que cumplen con el mantenimiento hospitalario y la información de los indicadores de calidad en un archivo, semestralmente, a través de la página web de la Supersalud, (Hernández Rendón, 2015).

Calcular, liquidar, recaudar y administrar la tasa que corresponda sufragar a las entidades sometidas a su IVC. El artículo 98 de la Ley 488 de 1998³⁵⁶, creó una tasa a favor de la Supersalud, y determinó que las entidades de derecho público o privado y las entidades sin ánimo de lucro³⁵⁷, cuya IVC correspondan a la Supersalud, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones de la Superintendencia.

Ejercer la IVC del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en adelante SOGCS, en los sujetos vigilados. El SOGCS, es el conjunto de instituciones, normas, requisitos, mecanismos y procesos deliberados y sistemáticos que desarrolla el sector salud para generar, mantener y mejorar la calidad de los servicios, centrados en el usuario³⁵⁸.

Ejercer IVC sobre la explotación, organización y administración del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar³⁵⁹, de licores³⁶⁰ y quienes importen los mismos; sobre las rentas originadas en impuestos y sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco y el IVA cedido al sector salud³⁶¹.

³⁵⁶ Ley 488 de 1998. Artículo 98.

³⁵⁷ Con excepción de las beneficencias y loterías, las ESE y las IPS acreditadas, de conformidad con el Decreto 903 de 2014.

³⁵⁸ Decreto 1011 de 2006. Artículos 2, 3 y 4.

³⁵⁹ Estas actividades se ejercen de conformidad con la ley 643 de 2001. Las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas que en cualquier forma o modalidad administren, operen o exploten el monopolio de juegos de suerte y azar, estarán en la obligación de rendir en la forma y oportunidad que les exijan las autoridades de IVC, la información que estas requieran. La inobservancia de esta obligación será sancionada por la Supersalud hasta con suspensión de la autorización, permiso o facultad para administrar, operar o explotar el monopolio, sin perjuicio de las responsabilidades penales, fiscales, disciplinarias o civiles a que haya lugar.

³⁶⁰ La noción de monopolio de producción, introducción y venta de licores no ha variado desde su establecimiento en el año de 1905; considerado como el conjunto de actividades productivas cuyo objeto no es únicamente la producción, sino también la distribución del producto, su comercialización; igualmente el monopolio se extiende a la introducción y venta en la jurisdicción de un departamento, bien de los licores destilados de producción nacional elaborados en otro departamento o bien de los licores importados. (Concepto1458, 2002).

³⁶¹ La ley 488 de 1988, dispuso que dicho impuesto en la venta de licores destilados de producción nacional, ya sea directamente por las licoreras departamentales, o por quienes se les haya concedido el monopolio de producción o de distribución, deben girar directamente a los fondos seccionales de salud, conforme con las disposiciones vigentes sobre la materia.

Ejercer la IVC sobre los derechos de los afiliados y los recursos del sector en los casos en que se adelanten procesos de liquidación voluntaria en los sujetos vigilados. Una vez ejecutoriados los actos administrativos que autorizan el retiro o liquidación voluntaria o revocan la autorización o habilitación, u orden de intervención forzosa para liquidar, el liquidador o el representante legal de la EPS procederá a asignar a los afiliados entre las demás EPS habilitadas en el municipio. Las EPS que reciben los usuarios asumirán el aseguramiento y garantizarán el acceso a la prestación de servicios de salud de los usuarios asignados³⁶². Cuando la Supersalud, determine que no es posible la asignación de los afiliados en municipios que no cuentan con otras EPS, exhortará a las EPS, que operan en el mismo departamento y a falta en el mismo, en departamentos contiguos, para que manifiesten su voluntad de recibir a los afiliados. La Supersalud autorizará a aquella EPS que cuente con el mayor número de afiliados de aquellas que hayan manifestado su voluntad de recibirlos. Si ninguna EPS se dispone a recibir los afiliados, la Supersalud definirá la EPS que no haya sido sujeto de medidas administrativas en el último año y que cuente con el mayor número de afiliados en el departamento³⁶³.

Adelantar funciones de IVC al FOSYGA (ADRES).

Y, finalmente **Señalar y desarrollar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio**³⁶⁴. Esta prerrogativa de desarrollar el PAS, viene dada por el legislador y con ella, la exhortación a la sumisión del supra legal derecho y principio al debido proceso que contiene la defensa, contradicción y doble instancia, pues el ejercicio de la IVC incorpora la inminencia de una sanción.

Así entonces advertimos que el PAS de la Supersalud que se surte en primera instancia en la delegada de procesos, tiene soporte en las motivaciones que señalen las delegadas que ejercen inspección y vigilancia, siendo el punto de partida del ejercicio del control.

³⁶² Decreto 3045 e 2013. Artículo 3.

³⁶³ Decreto 3045 de 2013. Artículo 4.

³⁶⁴ Despliegue procesal que debe hacer con sujeción al artículo 128 de la Ley 1438 de 2011 y a las demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3.5.1.1. Inicio del PAS ante la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos



Cuadro de elaboración propia. Fuente Resolución 1650 de 2014. Artículo

3.5.1.2. Funciones del despacho del Superintendente Delegado de Procesos Administrativos/ Superintendencia nacional de salud en el PAS³⁶⁵.

Al Superintendente Delegado de Procesos Administrativos le corresponde conocer, adelantar y resolver la primera instancia del PAS, desde la apertura de la investigación hasta su resolución sea con la imposición de la respectiva sanción al sujeto pasivo, u ordenando el cierre y archivo de las actuaciones. Así mismo, debe resolver las solicitudes de revocatoria directa contra los actos de la delegada; los recursos de reposición y tramitar los de apelación.

En firme sus decisiones, habrá de remitir al Despacho del Superintendente Nacional-Oficina Asesora Jurídica, los fallos ejecutoriados para dar inicio a las acciones de cobro persuasivo y jurisdicción coactiva, cuando a ello hubiere lugar.

El Superintendente Nacional de Salud en el PAS conoce y falla en segunda instancia los procesos de conformidad con las funciones establecidas en las leyes 1122 de 2007, 1438 de 2011 y el Decreto 2462 de 2013, conocidos en primera instancia por el Delegado de Procesos

³⁶⁵ Decreto 2462 de 2013. Artículo 29.

Administrativos y las Direcciones Territoriales cuando haga uso de la delegación de funciones sancionatorias.

3.6. De las autoridades y los principios del DAS

- **Autoridades sancionadoras y el principio de legalidad.**

El otorgamiento de la competencia a las autoridades anteriormente señaladas cumple de manera integral el **principio de legalidad** en DAS, Pues ha quedado en manos exclusivas del legislador la asignación de las autoridades competentes para conocer del DAS en materia de salud³⁶⁶; exponiendo con certeza las autoridad que adelantan la IVC en el SGSSS³⁶⁷.

Las instituciones con competencia sancionadora poseen la asignación por virtud de la Constitución Política³⁶⁸, la ley 100 de 1993³⁶⁹, la Ley 1438 de 2011³⁷⁰, y el Decreto 2462 de 2013.

Se analiza que la constitución dispone de la estructura del Estado y que respecto a la salud la ley 100 de 1993 contempla los organismos de Dirección, Vigilancia y Control al interior del SGSSS³⁷¹, por lo que podemos asegurar que el **principio de legalidad** en su epítome de **reserva de ley** se cumple en lo que al señalamiento de las autoridades se refiere.

Aun cuando el presidente de la República como suprema autoridad administrativa delegue en el Ministerio de Salud y en la Supersalud sus competencias de IVC, ello **no trasgrede el principio de legalidad** del DAS por cuanto tal delegación se lleva a cabo mediando autorización legal. Acto que además es considerado por la corte como un mecanismo de manejo, dirección y gobierno, al cual, puede acudir legítimamente, con el objeto de organizar

³⁶⁶ (C-448, 1998), (C-769, 1998), (C-242, 2010), (C-713, 2012), (C-699, 2015)

³⁶⁷ Esto lo que evidenciamos en el cuerpo de este trabajo en los gráficos de “Instituciones Internas y Externas que Vigilan el SGSSS y Vigilados Supersalud (Ver Pág. 106)

³⁶⁸ Constitución Política. Artículos 155, Art. 44, 48, 49, 86 y 117

³⁶⁹ Ley 100 de 1993. Artículo 155

³⁷⁰ Ley 1438 de 2011. Artículo 118

³⁷¹ El Ministerio de Salud y Protección Social y, La Superintendencia Nacional en Salud.

la función administrativa, para la consecución de los principios consagrados en la Constitución³⁷², y el interés general³⁷³.

Así como el legislador ha sido creador de normas específicas en las cuales señala que autoridades ejercen el DAS en salud³⁷⁴, el poder Ejecutivo ha organizado la estructura institucional y funcional de la Supersalud para el cumplimiento de sus demandas y fines, mediante Decretos proferidos en ejercicio de facultades constitucionales y legales³⁷⁵.

La adjudicación a la Supersalud de las facultades de IVC por disposición de normas con fuerza de ley, implica una trascendental garantía jurídica que asegura tranquilidad en el sujeto pasivo, respecto de quien lo procesará, encausará y llegado al caso sancionará cuando cometiere o participare de la comisión de una infracción a las normas del SGSSS. Así mismo, los objetivos de la Supersalud y sus funciones están contemplados en la ley descritas de manera específica y clara, por lo que no hay duda del respaldo legal de las competencias de la Supersalud para ejercer el DAS, de tal manera que puede asegurarse que es correcto el ejercicio de sus facultades a partir también del compendio de **la tipicidad** al margen del principio de **reserva de ley**.

- **Autoridades sancionadoras y los principios de imparcialidad y doble instancia.**

Ahora bien, en cuanto al **principio de imparcialidad**, a lo largo de nuestro estudio observamos que el superintendente delegado de procesos administrativos conoce en primera instancia del PAS y que las decisiones de segunda instancia son conocidas por el Superintendente Nacional de Salud, con la situación que el Superintendente Nacional es elegido por el Presidente de la Republica³⁷⁶ a través del Ministro de Salud mediante vinculación de libre nombramiento y remoción³⁷⁷; a su vez el Superintendente Nacional, nombra, remueve y distribuye a los servidores públicos de la Supersalud³⁷⁸, por lo que es

³⁷² Constitución Política de Colombia, Artículo 209.

³⁷³ (C-561, 1999), (C-496, 1998), (C-205, 2005), (C-233, 1997), (C-727, 2000), (C-1190, 2000), (C-199, 2001), (C - 1150, 2003).

³⁷⁴ Ley 100 de 1993; 1122 de 2007.

³⁷⁵ Decreto 2462 de 2013.

³⁷⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 189 Numeral 13.

³⁷⁷ Ver Decreto 0120 del 21 de Enero de 2015 “*Por el cual se hace un nombramiento*”

³⁷⁸ Decreto 2462 de 2011. Artículo 7 numeral 4.

axiomático que existe una relación de absoluta dependencia y subordinación entre el Superintendente Nacional y el citado Delegado de Procesos Administrativos, quien también es funcionario de libre nombramiento y remoción³⁷⁹. Dependiendo enteramente en tratándose de su estabilidad laboral de la autoridad que revisa sus decisiones y que a bien dispone de su permanencia profesional.

Consideramos que lo antes señalado no ofrece plenas garantías al procesado, en la medida en que no se cumple el **principio de imparcialidad**³⁸⁰ por amenazar la independencia y autonomía con la cual deben ser tomadas las decisiones del funcionario juzgador de primera instancia respecto al sentido en que debe entrar a resolver³⁸¹, pues bien puede recibir órdenes de su superior en cuanto a criterios sancionatorios que constituyan juicio previo en su decisión, menguando la neutralidad del funcionario de primera instancia³⁸², siendo predecible la confirmación en la alzada.

De este modo, en la antedicha subordinación entre el funcionario que sanciona en primera instancia y el Superintendente Nacional que conoce de los recursos, se torna ilusorio el **principio de doble instancia**, pues aun cuando efectivamente la ley la contempla y consecuentemente permite la interposición de los recursos de reposición y apelación esta indemnidad del debido proceso dadas las condiciones de sumisión y acato del primer fallador no ofrece garantías de una verdadera evaluación y revisión de la inicial sanción, partiendo de la alta probabilidad de que la primera esté sesgada por las directrices del superior.

Si bien la Supersalud como entidad administrativa que es, posee una estructura vertical y jerárquica, esto no debería ser óbice para que la autoridad de primera instancia gozara de independencia en sus decisiones lo cual a nuestro juicio se lograría si los funcionarios de primera instancia ostentaran la calidad de empleados en propiedad, empero paradójicamente los empleados que no toman decisiones sancionatorias, trascendentales ni de carácter significativo son los únicos nombrados mediante concurso de méritos³⁸³.

³⁷⁹ Ley 909 de 2004.

³⁸⁰ Constitución Política artículo 209; CPACA artículo 3. Al respecto ver (T-297, 1997).

³⁸¹ (T-297, 1997).

³⁸² (C-762, 2009), (T-657, 1998).

³⁸³ Acuerdo No. CNSC 201610000011336 del 10-08-2016 corresponden al Sistema Específico de Carrera Administrativa de las Superintendencias de la administración pública nacional, (CNSC, 2016).

La dualidad de instancias que le otorga la ley a los sujetos pasivos de la Supersalud debe ser indicativa de la prevalencia de la decisión del superior y no de su facultad de impartir órdenes, pero el Superintendente Nacional si esta investido de autoridad para ordenar al delegado de procesos administrativos, por tanto el vigilado posee el derecho a la doble instancia en sentido meramente formal, pero no material y ello es independiente del ejercicio de su derecho a cuestionar la validez jurídica de la decisión que lo sanciona ante la jurisdicción contenciosa administrativa³⁸⁴.

- **Autoridades sancionadoras y el principio del non bis in ídem**

Ahora bien, en relación al principio del **non bis in ídem** aun cuando la ley expone de manera inequívoca los extremos activos y pasivos³⁸⁵ del DAS en materia de salud, se avizora que los sujetos pasivos del Ius Puniendi administrativo bajo estudio no son personas naturales y jurídicas dedicadas exclusivamente a prestar servicios médicos, como es el caso de las licorerías o empresas dedicadas a los juegos de suerte y azar, pero que financian SGSSS; o las cajas de compensación familiar que brindan servicios de salud; o las ARL, entre otras, que son objeto de vigilancia por parte de otras autoridades, tales como la Superintendencia de Subsidio Familiar, la Superintendencia de Economía Solidaria, y la Superintendencia Financiera entre otras.

Pese a lo antes señalado, podemos asegurar que ello no implica riesgo de imposición de dobles sanciones administrativas, pues aun cuando se llegaren a presentar sanciones por una y otra superintendencia en relación a un mismo hecho, cada una protege bienes jurídicos disímiles, lo que se traduce en que cada autoridad protege acervos judiciales claramente diferenciados, sin poner en riesgo el principio de **non bis in ídem**.

³⁸⁴ (C-512, 2013).

³⁸⁵ Ley 1438 de 2011 Artículo 121.

Por ejemplo, la competencia de IVC a las ARL, por virtud del legislador no solo se encuentra atribuida a la Supersalud, sino también al Ministerio de Trabajo³⁸⁶, a la Superintendencia Financiera³⁸⁷, y a la UGPP³⁸⁸.

Ahora bien, corresponde a la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la IVC de todos los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención y control de los riesgos profesionales, es decir que pretende proteger la integridad personal y material en torno tanto al talento humano como a los bienes de una empresa³⁸⁹; la Superintendencia Financiera, sanciona a las ARL, cuando incumplan los términos y la normatividad que regula el pago de las prestaciones económicas asistenciales³⁹⁰ es decir el bien jurídico a proteger viene a ser el mínimo vital, así como también la estabilidad y seguridad del mercado de valores colombiano³⁹¹; y corresponde a la Supersalud la IVC de las ARL en sus actividades de salud³⁹², siendo los bienes jurídicos a proteger la salud y la vida de los trabajadores.

En otros ejemplos encontramos las cajas de compensación familiar que son sujetos de control de la Supersalud en sus actividades de salud en el componente de prestación del servicio y habilitación de las entidades prestadoras y también sujetos de control de la Superintendencia de subsidio Familiar que vigila y controla los ingresos de la parafiscalidad cuyos recursos son destinados para la designación de la atención de los usuarios³⁹³.

Las EPS en cualquiera de los regímenes son sujetos de Inspección y Vigilancia tanto de la Supersalud como de las Secretarías Departamentales y Distritales de Salud, pero por cuanto dentro del SGSSS existen dos tipos de servicios, siendo el primero el servicio público

³⁸⁶ Ley 1562 de 2012 y Decreto Ley 1295 de 1994.

³⁸⁷ Ley 1562 de 2012

³⁸⁸ Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – Según el párrafo 3º. del artículo 7 de la Ley 1562 de 2012, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP, es la encargada de realizar “seguimiento y control sobre las acciones de determinación, cobro, cobro persuasivo y recaudo que deban realizar las Administradoras de Riesgos Laborales”

³⁸⁹ Decreto Ley 1295 de 1994 artículo 84.

³⁹⁰ Ley 1562 de 2012. Artículo 15. Verbigracia, el reembolso del valor pagado por concepto de gastos de traslado, exámenes o medicamentos cuyo costo debió asumir el afiliado, entre otros

³⁹¹ (Minsalud & Laborales, Inspección, vigilancia y control en el SGRL, 2016).

³⁹² Ley 1438 de 2011. Artículo 121 numeral 121.1

³⁹³ (Roa, 2017).

esencial de salud³⁹⁴ y el segundo el servicio de salud pública³⁹⁵ cada uno de ellos con distintos alcances; le corresponde la competencia a la Supersalud en todo aquello concerniente al servicio público esencial a nivel nacional y de manera desconcentrada en los entes territoriales y a las Direcciones o Secretarías de Salud todo lo relacionado con el servicio de salud pública.

Así entonces, al estar en presencia de una desigualdad de fundamento por proteger cada autoridad bienes jurídicos heterogéneos, no se configura la máxima **non bis in ídem**³⁹⁶, pues no son procesos de la misma índole y aunque siendo un mismo sujeto las sanciones que le recaerían serían de distinta naturaleza, persiguiendo cada correctivo una pretensión particularmente protectora de fines propios y distintos, y al conocer autoridades distintas, soporta a un cotejo de normas con categoría, contenido y alcance disímil, el rigor procesal es desigual, así como también el tipo de sanción³⁹⁷.

3.7. Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Con la expedición del CPACA³⁹⁸, se suprime cualquier vicio procesal en cuanto al DAS, pues con el establecimiento del procedimiento general instituido en él, todo aquello que no esté regulado con carácter especial se rige por sus pautas³⁹⁹. En materia de salud, existe un PAS especial.

³⁹⁴ Comprende la atención en salud. (R/ Petición 2-2017-109525, 2017)

³⁹⁵ Que implica salubridad pública y control de medidas sanitarias para garantizar la sanidad de toda la población. Vrg. Los programas de promoción y prevención de hipertensión, planificación familiar control prenatal y vacunación. (R/ Petición 2-2017-109525, 2017)

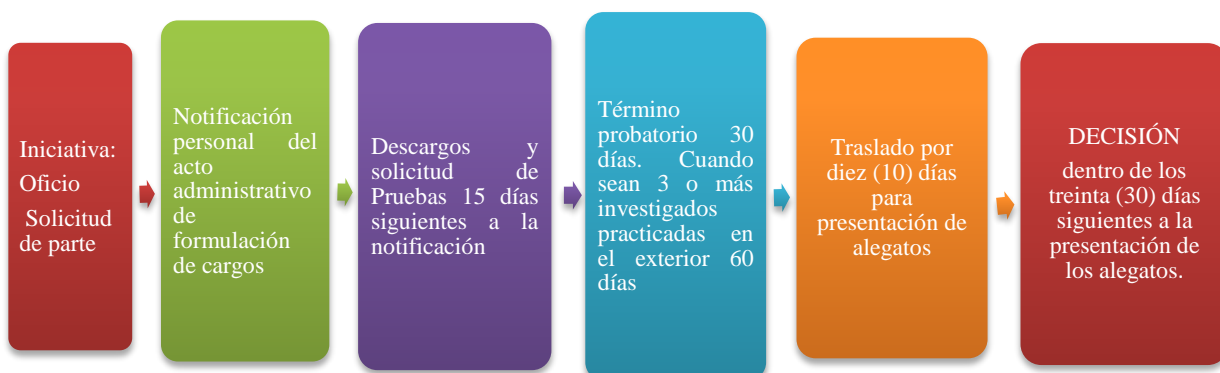
³⁹⁶ (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001).

³⁹⁷ (C-088, 2002)

³⁹⁸ De conformidad a lo previsto en el régimen de transición de la ley 1437 de 2011, el Decreto 01 de 1984 o CCA estuvo vigente hasta el 2 de julio de 2012, de suerte que las disposiciones del CPACA se aplican solamente a los procesos y las actuaciones administrativas que iniciaron con posterioridad a su entrada en vigencia. Resolución 001650 de 2014.

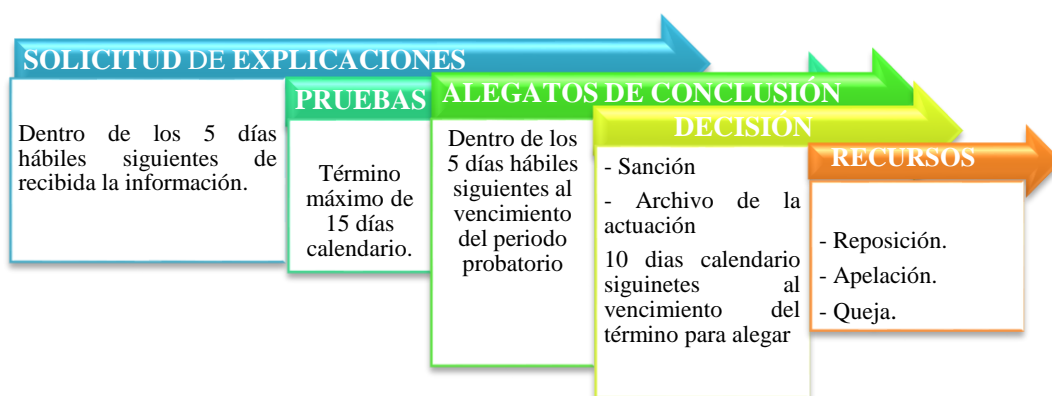
³⁹⁹ Ley 1438 de 2011. Artículo 47.

3.7.1 PAS en la ley 1437 de 2011 CPACA.



Cuadro de elaboración propia, fuente CPACA Artículo 47

3.7.2. PAS Especial - Ley 1438 de 2011



Cuadro de elaboración propia, Fuente ley 1438 de 2011

La legislación procesal para los procesos iniciados antes del 2 de julio de 2012⁴⁰⁰ era:



⁴⁰⁰ Antes de la ley 1437 de 2011 no existía una norma general que sirviera para llenar las lagunas de las normas sectoriales; en el CCA las garantías del debido proceso se enmarcaban en actuaciones en las que se debatía un derecho subjetivo como consecuencia del ejercicio del derecho de petición. Las únicas normas que se referían a sanciones eran los artículos 36 y 38, limitándose al tiempo en el que podía ejercerse, fijando la prescripción de 3 años y la aplicación del principio de proporcionalidad de la sanción; sin que se regularan los criterios para su adecuación tales como agravantes o atenuantes de la conducta, (Sentencia 20738, 2012).

Ante los vacíos del CCA, la resolución 3140 de 2011 se pronunciaba de manera específica en su parte considerativa respecto de los principios inmersos en el procedimiento⁴⁰¹, y pese a que la nueva normativa contenida en la resolución 1650 de 2014 no hace alusión a ellos, no puede considerarse menos garantista al entenderse tenidos en cuenta al estar contenidos en el CPACA.

Para procesos iniciados después del 2 de julio de 2012 las disposiciones son:



Conforme al actual procedimiento, las distintas delegadas dan traslado a la delegada de procesos administrativos y esta al recibir resultantes de inspección y vigilancia resuelve iniciar el PAS mediante resolución de iniciación de procedimiento⁴⁰², o emite un informe de improcedencia⁴⁰³ cuando discorra que no existe mérito para adelantar la investigación⁴⁰⁴, sin que tal consideración imposibilite la apertura posterior de un proceso sancionador.

Contempla la resolución 1650 de 2014 que desarrolla el PAS, que ante la duda sobre dar inicio al proceso sancionatorio se podrá ordenar mediante auto la apertura de averiguaciones preliminares⁴⁰⁵. Para el profesor Ernesto Jinesta, la investigación preliminar es un trámite específicamente útil únicamente en el caso en que se admita supra una acusación anónima, incoada con aspecto *bonus fumus iuris* o apariencia de buen derecho, (Jinesta L, 2007).

Continuando con el curso del proceso sancionador, se tiene que una vez el delegado de procesos administrativos determine que existe mérito para aperturar el proceso administrativo sancionatorio se agotan las siguientes etapas:

⁴⁰¹ Destaca la obligación de la superintendencia de respetar el debido proceso aun cuando la ley no lo contemplara por cuanto la norma de normas así lo establece. Advirtiendo la aplicación además de normas de carácter legal que lo sustituyan, de tal suerte que se entiende que se mantiene implícita esta remisión al momento de la entrada en vigencia del CPACA.

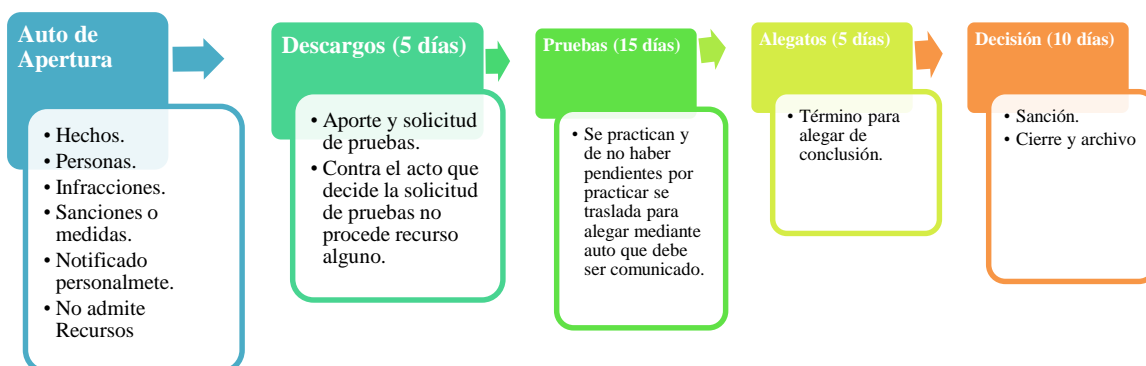
⁴⁰² “Resolución de iniciación de procedimiento administrativo sancionatorio: Acto administrativo con el cual se ordena iniciar una investigación administrativa contra una entidad vigilada y se formulan cargos”, (Delegada de Procesos Adivos, 2014).

⁴⁰³ Informe de improcedencia: El Superintendente Delegado de Procesos Administrativos deja constancia de que no procede abrir una investigación administrativa, (Delegada de Procesos Adivos, 2014).

⁴⁰⁴ Resolución 1650 de 2013 artículo 8.

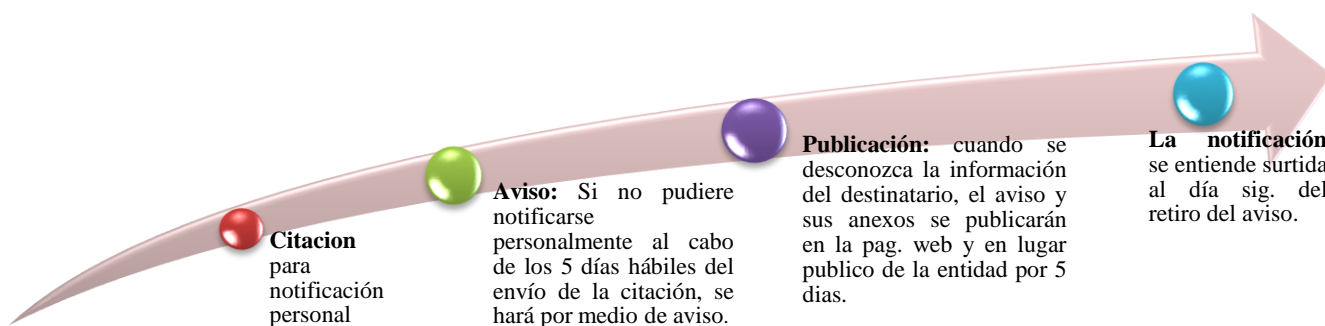
⁴⁰⁵ “Resolución de investigación preliminar: Acto administrativo por medio del cual se ordena abrir indagaciones preliminares para establecer la ocurrencia de presuntos incumplimientos”. (Delegada de Procesos Adivos, 2014).

3.7.2.1. Etapas del PAS en I Instancia



Cuadro de elaboración propia. Fuente ley 1438 de 2011.

3.7.2.2. Modos de Notificar al Presunto Infractor en el PAS Agotado por la Supersalud



Cuadro de elaboración propia. Fuente ley 1438 de 2011.

Respecto a la práctica de pruebas sigue siendo más indemne el CPACA que señala un término de 30 días, mientras que el procedimiento especial de la Supersalud dispone solo 15 días, sumado a ello, el CPACA abre a la posibilidad de ampliar el término hasta por 60 días en el evento que se haga necesario practicar pruebas en el extranjero o cuando el número de investigados sea de 3 o más personas⁴⁰⁶, casos en los que el reglamento de la Supersalud

⁴⁰⁶ CPACA. Artículos 47 y 48

guarda silencio, por lo que se entiende si llegare a presentarse la situación deberá remitirse la autoridad a lo dispuesto en el CPACA.

De otra parte, existe coincidencia en la normatividad procedimental comparada, en cuanto a que contra el acto que decide sobre la solicitud de pruebas a practicar no procede recurso alguno.

Entre tanto en el procedimiento especial el término para alegar, siendo la última oportunidad del procesado para manifestar las razones por las cuales debe ser eximido de sanción, se reduce a 5 días, es decir la mitad del contemplado en el CPACA, empero mientras en el PAS general la administración cuenta con 30 días para decidir, la Supersalud solo dispone de 10 días para resolver, esto es, para decidir en primera instancia si impone la sanción u ordena el cierre y archivo de la actuación, lo que a nuestro juicio podría vulnerar las garantías del vigilado en la medida en que la premura al tomar la determinación podría llevar a que esta fuera injusta o que no fuera debidamente sopesada, a pesar de lo cual cuenta el encartado con los recursos de reposición y apelación conforme a bien considere y podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa con mayor celeridad si discurre afectación en el acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa con la imposición de una sanción.

Si bien la celeridad es de vital importancia en aras de alcanzar los objetivos de la Supersalud, en nuestro criterio dada la naturaleza sancionatoria de su función de control, resulta más garantista el CPACA para el encausado en tanto cuenta con más tiempo para el ejercicio de su defensa, como para la administración al momento de tomar su decisión.

3.8. Del Procedimiento administrativo sancionador y los principios del DAS

- **PAS y el principio de publicidad.**

Si se analizan los términos del PAS del CPACA, los de la ley 1438 de 2014 y su desarrollo en la Resolución 1650 de 2014, se concluye que el despliegue sancionatorio general del CPACA es mucho más extenso que el especial en materia de salud, pues se aprecia que los

términos para presentar explicaciones o descargos en el general es de 15 días y en el especial tan solo de 5; sin embargo la resolución 1650 de 2014 atendiendo las disposiciones del CPACA integró garantías en pro del **principio de publicidad**, en tanto suple con el agotamiento de ciclos, notificar al encartado la apertura del proceso, pese a no haber sido posible agotarla personalmente, ya sea mediante aviso o publicación⁴⁰⁷.

- **PAS y el principio de legalidad.**

Como se evidencia de lo antes expuesto del PAS agotado por la Supersalud, se cumple con las estipulaciones del **principio de legalidad**, pues los pasos procesales a agotar en cada etapa se encuentran contemplados en normas con fuerza de ley, lo cual está fuertemente blindado ante cualquier omisión por la incursión del PAS en el CPACA.

Vemos que la ley 1438 de 2011 plasmo un especial, sucinto y claro procedimiento y que encargó al Superintendente Nacional de Salud para desplegar y desarrollar el PAS, lo cual se llevó a cabo mediante las resoluciones 3140 de 2011, 1650 y 2105 de 2014, lo que pese a reducir la normatividad a actos administrativos respeta el **principio de legalidad** en la medida en que estos poseen fuerza de ley en sentido material y su remisión viene dispuesta por la ley, tratándose de una remesa normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador⁴⁰⁸; lo cual es completamente admisible a la luz del **principio de reserva legal** que se flexibiliza en el DAS⁴⁰⁹ y permite la perfección mediante la norma reglamentaria.

- **Pas y el principio de favorabilidad.**

Al estudiar el procedimiento aplicado vimos que actualmente se aplican 2 tipos de PAS, pues existe una legislación procesal para los casos iniciados antes del 2 de julio de 2012⁴¹⁰ y otra al entrar en vigencia la ley 1438 de 2011 o CPACA. Frente a lo cual si seguimos la directriz

⁴⁰⁷ Resolución 1650 de 2014. Artículo 16.

⁴⁰⁸ (C-860, 2006).

⁴⁰⁹ Constitución Política. Artículo 150; (C-699, 2015).

⁴¹⁰ Antes de la ley 1437 de 2011 o CPACA.

de la Corte Constitucional se podría estar quebrando el **principio de favorabilidad** al dejar de aplicar las normas posteriores en lo que resultaren favorables a los vigilados, siendo la excepción a la regla que reza que la ley aplicable a una situación fáctica es la vigente al momento de su acaecimiento⁴¹¹; y que opera tanto en el proceso de formación del acto sancionador como en su ejecución⁴¹².

No obstante siguiendo el criterio del Consejo de Estado no se vulnera el **principio de favorabilidad** en tanto este en su concepto no opera en el DAS; sino es exclusivo del derecho penal, por tanto la normatividad en que se funde la sanción administrativa debe ser la vigente en el período del acontecer de los hechos⁴¹³, criterio que podemos decir viene siendo aplicado por la Supersalud, pues la norma aplicable a los procesos, depende de la fecha de iniciación de la correspondiente actuación administrativa⁴¹⁴.

- **PAS y el principio de debido proceso administrativo.**

En la etapa inicial del PAS participan las distintas delegadas, las cuales dan traslado a la delegada de procesos administrativos, desde la cual se podrá decidir no dar apertura a la investigación⁴¹⁵, no obstante dicha decisión no impide la iniciación posterior de un proceso sancionador que se entiende por los mismos hechos.

Frente a lo anterior consideramos que ésta abierta disposición puede causar vacilación e incertidumbre en el vigilado, ya que consecuentemente de alguna manera se pone el peligro la seguridad jurídica que únicamente se alcanza con la inamovilidad y claridad del **debido proceso**, que se ve afectado al no tener en cuenta para el inicio de la actuación sancionatoria un plazo razonable, garantía mínima que indefectiblemente debe abrigar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo y más aún si es de carácter sancionador⁴¹⁶.

⁴¹¹ (C-181, 2002)

⁴¹² Ley 153 de 1887, (T-233, 1995).

⁴¹³ (C-922, 2001), (SU515, 2013), (Sentencia CE 2001066, 2009).

⁴¹⁴ Resolución 001650 de 2014, Considerando, párrafo 7.

⁴¹⁵ Resolución 1650 de 2013 artículo 8.

⁴¹⁶ (C-034, 2014)

Por otro lado, contempla la resolución 1650 de 2014 que desarrolla el PAS, que ante la duda sobre dar inicio al PAS se podrá ordenar mediante auto la apertura de averiguaciones preliminares⁴¹⁷, providencia de carácter facultativo que no requería notificación; consideramos que este precepto quebrantaba el principio al **debido proceso** y de contera al **principio de publicidad** y con él los de **buena fe, defensa y contradicción**⁴¹⁸, cercenando las garantías procesales otorgadas por la constitución y la ley. Pues si bien las indagaciones preliminares preceden al proceso formal, sería más garantista darlo a conocer al encartado, teniendo en cuenta la importancia del acervo probatorio que pudiere desplegarse⁴¹⁹.

Por otra parte podemos decir que el reglamento en comentario también desobedecía la orden legal del respeto a los principios del DAS y a la prohibición de oponerse a las disposiciones del CPACA⁴²⁰ que propende por la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto⁴²¹.

Afortunadamente el canon en comentario fue modificado con la resolución 2105 de 2014⁴²², la cual ordenó la notificación personal de la averiguación preliminar, así como también de la investigación, y las decisiones definitivas que pongan término a la investigación administrativa.

- **PAS y los principios de presunción de inocencia e induvio pro administrado.**

En lo que respecta a la **Presunción de Inocencia e Induvio pro Administrado**, insistiendo en el inicio de la actuación sancionatoria, pudimos observar que las delegadas que agotan las funciones de inspección y vigilancia, reciben información de terceros y autoridades ante lo que efectúan visitas y ejecutan acciones previas que ponen en conocimiento al delegado competente para iniciar la investigación.

⁴¹⁷ “Resolución de investigación preliminar: Acto administrativo por medio del cual se ordena abrir indagaciones preliminares para establecer la ocurrencia de presuntos incumplimientos”. (Delegada de Procesos Activos, 2014).

⁴¹⁸ (C-617, 1996).

⁴¹⁹ (T-790, 1999).

⁴²⁰ Ley 1438 de 2011. Artículo 128.

⁴²¹ CPACA. Artículo 66.

⁴²² 2105 de 2014. Artículo 1

Corolario de lo anterior las delegadas hacen entrega a la delegada de procesos administrativos de un requerimiento motivado de apertura de investigación administrativa⁴²³, lo que permite inferir que la delegada sancionadora nunca inicia el PAS oficiosamente o que su fuente sea desconocida, sino que es el resultado de esas previas labores de inspección y vigilancia que le ofrecen un alto grado de verosimilitud para determinar la ocurrencia o no de la conducta infractora y si existe o no mérito para iniciar una investigación de carácter sancionador.

Se podría razonar, teniendo en cuenta que las delegadas que suministran la información allegan un cumulo de motivos antes de solicitar la apertura de una investigación sancionatoria, que la indagación preliminar podría tornarse como una herramienta para insistir en la búsqueda de conductas trasgresoras, pese a contar con previas inducciones, indagaciones y barruntos, bajo el amparo de la norma indicativa de que procede indagación preliminar “en caso de duda”.

Lo precedente nos hace rememorar que la duda conforme al principio **induvio pro administrado** de la mano del **principio de la presunción de inocencia**⁴²⁴, debe favorecer al vigilado por la ausencia de certeza y presencia de una duda razonable en el facultativo de procesos administrativos, siendo los citados principios de la esencia del debido proceso, pues si las resultas de inspección y vigilancia y la sustentación de las demás delegadas no le dan la certeza de la comisión de una infracción administrativa no debería el delegado de procesos administrativos dar lugar a la apertura de la causa. Desde este punto de vista, en la etapa preliminar no se cumple con el **principio del debido proceso**, principalmente teniendo en cuenta que en el PAS aplicado por la Supersalud no hay lugar a la responsabilidad objetiva que se aplica excepcionalmente en otro tipo de sanciones de carácter administrativo⁴²⁵.

⁴²³ (Delegada de Procesos Activos, 2014).

⁴²⁴ (C-244, 1996), (Sentencia 20738, 2012), (C-595, 2010), (T-581, 1992), (C-244, 1996), (T-470, 1999), (SU.1723, 2000), (C-555, 2001), (C-1156, 2003) (T-561, 2005), (T-969, 2009), (C-595, 2010), y (T-763, 2010).

⁴²⁵ (C-616, 2002), (C-595, 2010), (C-010, 2000), (C-329, 2000), (T-270, 2004), (Sentencia 20738, 2012).

- **PAS y los principios de publicidad, defensa y prohibición de imponer sanciones de plano.**

A su vez, en lo que corresponde a los **principios de publicidad, defensa y prohibición de imponer sanciones de plano**, siguiendo los derroteros del debido proceso, la resolución 1650 de 2014 al momento de la apertura ofrece garantías para notificar al procesado cuando no hubiere sido posible su notificación personal, ya sea mediante aviso o publicación, por lo que observamos que en esta etapa procesal se cumple con el **principio de publicidad**, ya sea con citaciones, avisos y/o publicaciones en aras de obtener la notificación de la resolución de apertura del proceso.

Las distintas formas y medios de notificación introducidos por el acto administrativo precitado blinda al proceso de una sanción sin la intervención del encartado, pues garantiza la intrusión del interesado para el ejercicio de su derecho a controvertir y advertir las razones con las que cuente para no ser objeto de sanción, acatando el **principio de prohibición de imponer sanciones de plano intrínseco en el debido proceso**⁴²⁶.

- **PAS y los Principios de Defensa y de Contradicción Probatoria.**

Continuando con la etapa procesal, y en lo que atañe a los **principios de defensa y de contradicción probatoria**, se constató que tanto en el procedimiento general, como en el especial contra el acto que decide sobre la solicitud de pruebas no proceden los recursos de ley. Situación que a primera vista podría verse como violatorio de los principios de defensa y contradicción, sin embargo este precepto tal cual está expuesto en el CPACA, en la ley 1438 de 2011 y en el Decreto 2462 de 2013, tiene plena cabida dentro del debido proceso administrativo, pues resulta conducente de acuerdo a la jurisprudencia de la corte constitucional, que este tipo de disposiciones si bien por una parte limita los derechos de defensa y contradicción probatoria; por otra, el poder de configuración legislativa y los principios de la función pública, explican la validez y aceptación de este tipo de medidas⁴²⁷,

⁴²⁶ (C-005, 1998).

⁴²⁷ (C-475, 1997), (C-034, 2014), (C-1189, 2005), (C-089, 2011).

en tanto que a la actuación administrativa le concierne el correcto ejercicio de las funciones públicas en pro del interés general.

Podemos asegurar que el derecho a la defensa en el trámite procesal de la Supersalud se haya incólume pues la disposición bajo análisis no lo quebranta, en el sentido que si bien el sujeto pasivo cuenta con el derecho de aportar y pedir la práctica de pruebas estas deben ser conducentes. Sería contrario a derecho so pretexto del principio de defensa permitir o acceder a la práctica de pruebas inconducentes e impertinentes o a la dilatación de dicha etapa, solo porque las mismas fueren requeridas.

Así las cosas podemos colegir que el reglamento cumple con el **principio al debido proceso** en sus acápites de **defensa y contradicción** aun cuando no admita recursos contra el auto que resuelve sobre a practica de pruebas⁴²⁸.

3.9. Decisión sancionatoria. Cuando el delegado competente encuentra méritos para imponer una sanción esta podrá consistir en: amonestación escrita; multa; y, Revocatoria y Suspensión del Certificado de Funcionamiento o la Revocatoria de Habilitación de una EPS, cualquiera que sea su naturaleza o el régimen que administre ⁴²⁹; serán objeto de las citadas sanciones todos los sujetos dentro del ámbito de su vigilancia⁴³⁰.

Las normas sancionatorias vistas no contemplan como sujeto de sanción a los propietarios de las personas jurídicas, ni a los representantes legales de los grupos empresariales que componen las IPS, EPS, EMP y en general las EAPB; y tampoco los inhabilita para volver a constituir, administrar, dirigir, presidir y/o representar a las personas jurídicas del SGSSS.

No se avista en ninguna de las sanciones carácter indemnizatorio, por tanto no existe entre sus disposiciones el declarar civilmente responsable, ya que se limita a propender por el

⁴²⁸ (C-475, 1997).

⁴²⁹ Ley 15 de 1989, Ley 715 de 2001, la Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, la Ley 09 de 1979, Dec. Decreto 2240 de 1996 Resolución 1650 de 2014, art 19.

⁴³⁰ (Ver pág. 106).

interés general, el reconocimiento de los derechos de los usuarios y la defensa de las normas que custodian el SGSSS, (R/ Derecho de Petición 2-2017-098898, 2017).

3.9.1. Amonestación Escrita: la ley 1438 de 2011 no desarrolla en que consiste la amonestación escrita, pero de su nombre se infiere que se trata de una reprimenda expresa por la comisión de una infracción leve o de poca gravedad, que debería quedar consignada en el registro de la persona natural o jurídica del vigilado. El Decreto 2240 de 1996⁴³¹, la define como la llamada de atención que se hace a quien ha violado una disposición sanitaria sin que esta implique peligro para la salud o la vida de las personas. Esta sanción tiene por finalidad hacer ver las consecuencias del hecho, de la actividad o de la omisión, y conminar con que se impondrá una sanción mayor si se reincide. En el escrito de amonestación se debe precisar el plazo que se da al infractor para el cumplimiento de las disposiciones violadas, si es el caso⁴³².

3.9.2. La multa: Para la Corte Constitucional es una sanción pecuniaria, cuyos elementos esenciales deben estar expresos en ley previa a la comisión del hecho, circunscribiendo incluso la cuantía⁴³³. En el caso de las multas impuestas por la Supersalud, serán apropiadas en el Presupuesto General de la Nación como recursos adicionales de la entidad⁴³⁴.

⁴³¹ “Por el cual se dictan normas en lo referente a las condiciones sanitarias que deben cumplir las IPS.”

⁴³² Decreto 2240 de 1996. Artículo 25 y Decreto 780 de 2016. Artículo 2.5.3.7.19.

⁴³³ (C-390, 2002).

⁴³⁴ Ley 1438. Artículo 120

3.9.2.1. Multas impuestas por la Supersalud en el primer semestre del año 2017

SANCIONES IMPUESTAS 2017 CORTE JULIO			
TIPO DE VIGILADO	MOTIVO	No.	MONTO
REGIMEN ESPECIAL/EXCEPCION	PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD	5	\$ 277.381.592
	REPORTE DE INFORMACIÓN	1	\$ 3.688.585
		5	\$ 281.070.177,00
ET MUNICIPAL	PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD	7	\$ 132.389.062
	REPORTE DE INFORMACIÓN	63	\$ 97.502.714
	FLUJO DE RECURSOS	5	\$ 105.831.250
		75	\$ 335.723.026,00
ET DPTAL	PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD	27	\$ 514.926.266
	REPORTE DE INFORMACIÓN	22	\$ 170.667.714
	FLUJO DE RECURSOS	5	\$ 42.049.869
		54	\$ 727.643.849,00
PERSONAS NATURALES	REPORTE DE INFORMACIÓN	7	\$ 40.574.435
	FLUJO DE RECURSOS		
	FLUJO DE RECURSOS	5	\$ 165.986.325
		12	\$ 206.560.760,00
EPS	PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD	206	\$ 11.329.342.486
	REPORTE DE INFORMACIÓN	22	\$ 330.834.935
	FLUJO DE RECURSOS	8	\$ 434.273.998
		236	\$ 12.094.451.419,00
OTRAS EAPB	PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD	2	\$ 162.297.740
	REPORTE DE INFORMACIÓN	4	\$ 0
	FLUJO DE RECURSOS		
		6	\$ 162.297.740,00
ARL	PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD	1	2.213.151,00
		1	\$ 2.213.151,00
IPS	PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD	20	\$ 898.139.202
	REPORTE DE INFORMACIÓN	66	\$ 107.706.662
	FLUJO DE RECURSOS	26	\$ 101.804.946
		112	\$ 1.107.650.810,00
GENERADORES	REPORTE DE INFORMACIÓN	24	\$ 619.082.283
		24	\$ 619.082.283,00
TOTAL		524	\$ 15.536.693.215,00
	PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD (Incluye prestación de servicios de salud POS, NO POS, SALUD PÚBLICA, ACCIONES DE DETECCIÓN TEMPRANA, PROTECCION ESPECIFICA, TEMAS DE HABILITACION, DESNUTRICION INFANTIL, MADRE GESTANTE y otros temas relacionados)		\$ 13.316.689.499,00
	REPORTE DE INFORMACIÓN (Incluye incumplimiento reporte de información, instrucciones SNS, carta de derechos y deberes y otros temas relacionados)		\$ 1.370.057.328,00
	FLUJO DE RECURSOS (Incluye cartera, Circular 30, Saneamiento y otros temas relacionados)		\$ 849.946.388,00
TOTAL			\$ 15.536.693.215,00

Fuente. Cuadro remitido por la Supersalud como R/ a petición de Ref.: 1-2017-140981.

Estudiadas las sanciones pecuniarias impuestas por la Supersalud se tiene que fueron en total 524 multas durante el periodo comprendido entre el 1 de enero a 31 de julio de 2017.

Las 524 sanciones consistentes en multas alcanzaron la suma de \$15.536.693.215.oo., distribuidos así:

3.9.2.2 Multa Impuestas por la Supersalud-I Semestre de 2017 a Personas Naturales y Jurídicas



Grafico propio. Fuente (R/petición de Ref.: 1-2017-140981, 2017)⁴³⁵

3.9.2.3. Personas Naturales multadas por la Supersalud I Semestre de 2017



Grafico propio. Fuente (R/petición de Ref.: 1-2017-140981, 2017)

En su mayoría las personas naturales sancionadas fueron en calidad de Representantes de EPS, y solo procede contra ellos la imposición de una multa cuando quede demostrado que hubo negligencia de parte del funcionario⁴³⁶.

⁴³⁵ Este cuadro y los siguientes son producto de la tabulación de la información realizada por la investigadora, toda vez que la entidad peticionada manifestó que “Sistema de Información de Investigaciones Administrativas SIAD, no se encuentra tipificado por clases de personas naturales investigadas, ni de representante legal”.

⁴³⁶ Resolución 3140 de 2011, artículo 19.

3.9.2.4. Personas Jurídicas Multadas por la Supersalud I Semestre de 2017

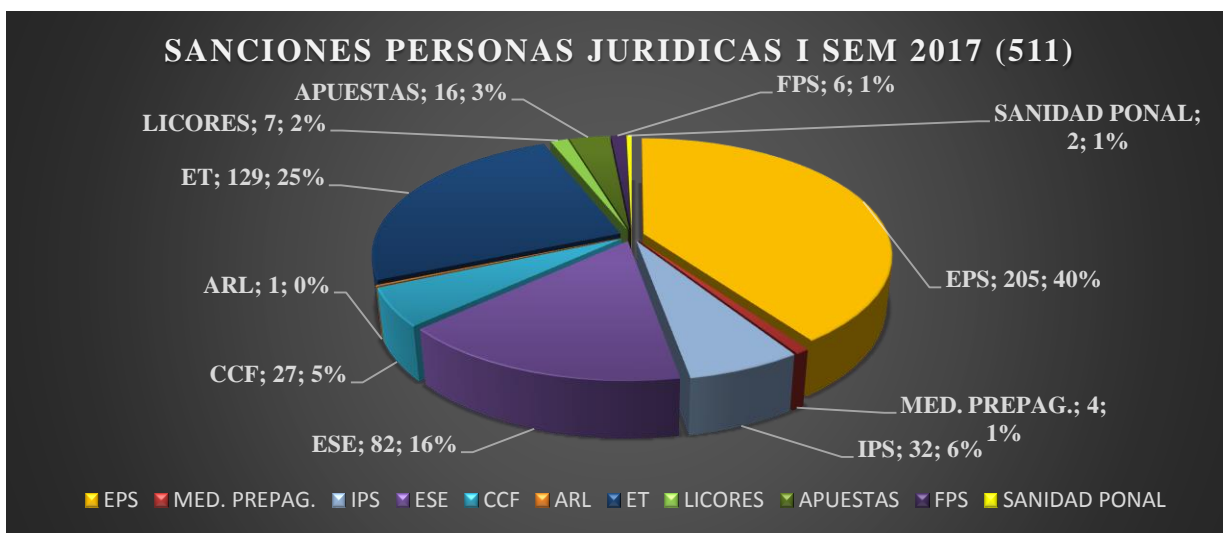


Grafico propio. Fuente (R/petición de Ref.: 1-2017-140981, 2017).

Puede deducirse que no siempre que resulte sancionada la persona jurídica, necesariamente se sancione a la persona natural que ejerce su representación, pues es necesario que se demuestre negligencia del funcionario; de igual manera cuando se multe al representante debe pagar con su patrimonio y no del presupuesto de la entidad⁴³⁷. En este sentido, la Supersalud ha advertido que uno de los acápites de la decisión es la individualización de la persona natural o jurídica sancionada, pudiéndose concluir que no existe solidaridad en la sanción⁴³⁸, (R/Petición NURC 1-2015-042829, 2015).

Como se observa del cuadro estadístico las EPS fueron las personas jurídicas mayormente sancionadas durante el primer semestre del año 2017.

⁴³⁷ Ley 1438, parágrafo del artículo 133.

⁴³⁸ Persona jurídica es el término que indica la individualidad jurídica como sujeto capaz trabar relaciones jurídicas, (Gordillo A. , 2012).

3.9.2.5. EPS Multadas I semestre de 2017 las EPS

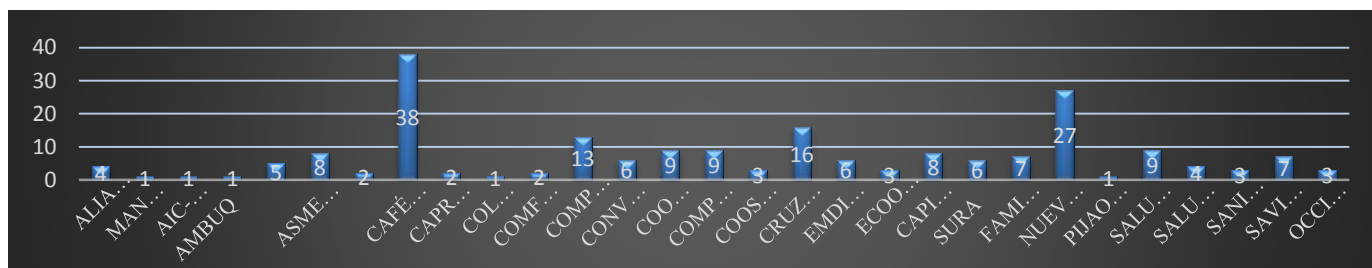


Gráfico de elaboración propia. Fuente (R/petición de Ref.: 1-2017-140981, 2017). Se destaca Cafesalud EPS por ser la más sancionada.

3.9.2.6. Sanciones impuestas a Cafesalud EPS I Semestre de 2017

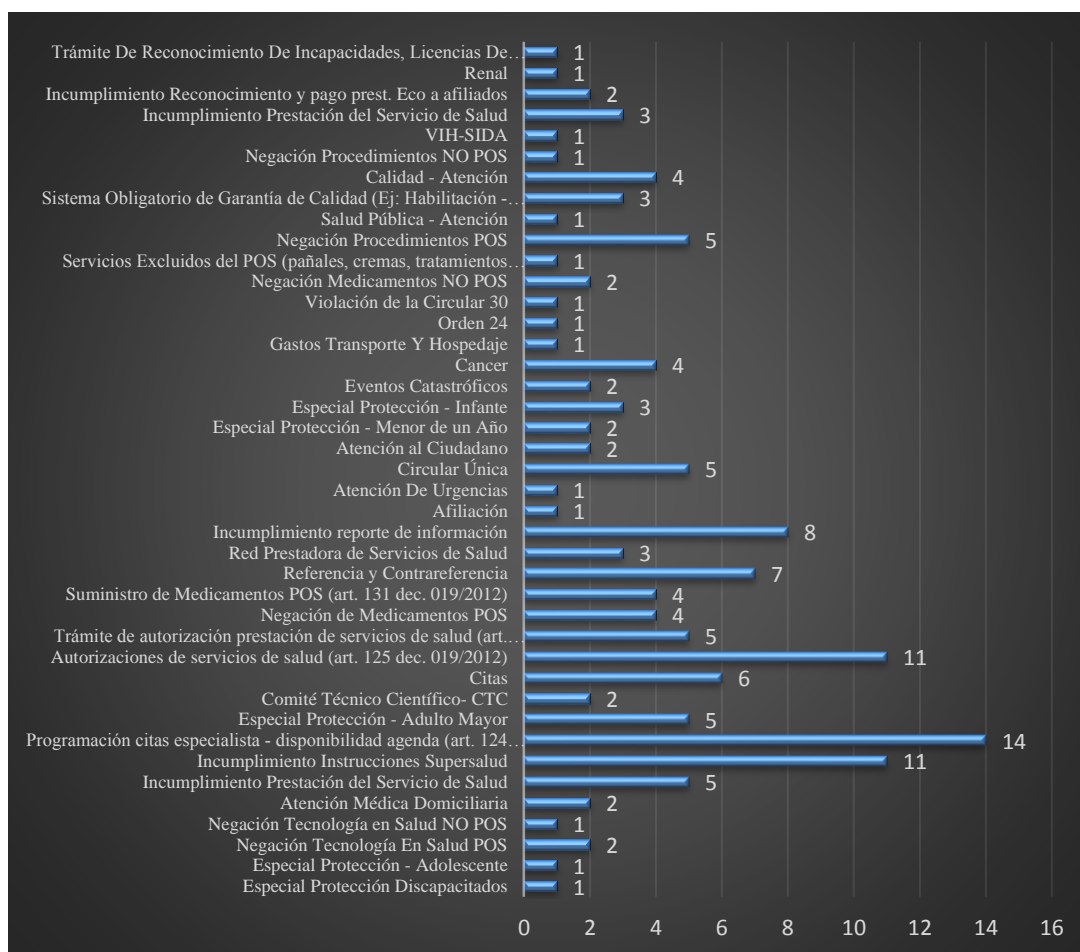


Gráfico propio. Fuente (R/petición de Ref.: 1-2017-140981, 2017)

En cuanto a los criterios de dosificación y topes en las multas, la ley 1438 de 2011 ha dispuesto topes en las sanciones pecuniarias, discriminando que para personas naturales tanto del sector público como privado, las multas serán entre 10 y 200 SMMLV; para personas jurídicas no contempla mínimos, sino advierte que se impondrán hasta por 2.500 SMMLV⁴³⁹. Pero la citada norma, también señala criterios de graduación de las multas, que deben generar variaciones al momento de imponer la sanción.

3.9.2.7. Criterios de Dosificación de las Multas

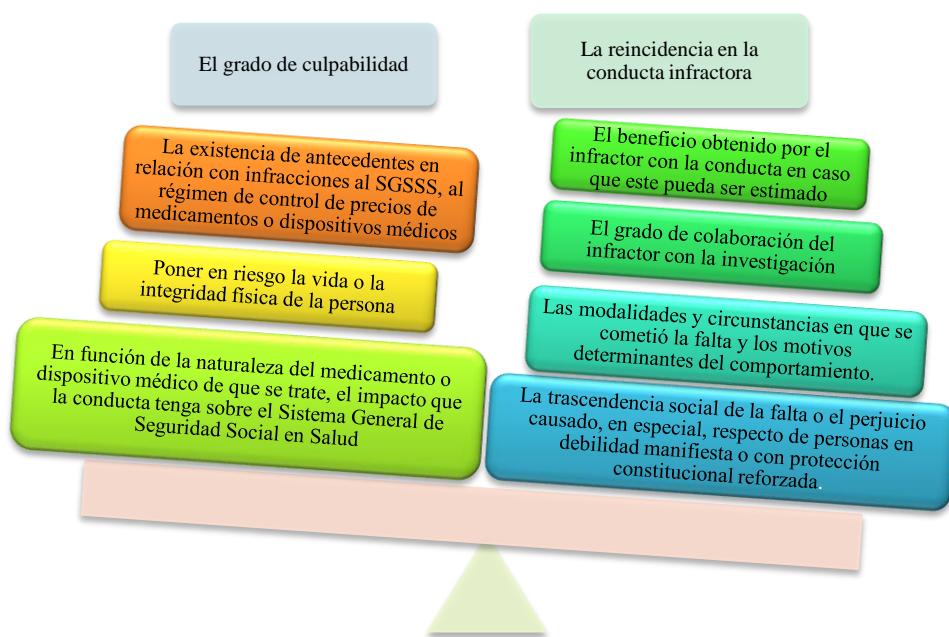


Gráfico de elaboración propia. Fuente ley 1438 de 2011, Artículo 134

Entre otras cosas, la ley dispone que para la imposición de la sanción se debe tener en cuenta elementos como la existencia de antecedentes, es decir, si se impone la sanción por primera vez o hay reincidencia de infracciones al SGSSS, así como también la reiteración o persistencia continuada en la comisión de la infracción en un breve ciclo de tiempo⁴⁴⁰ y también se debe atender la inminencia de factores atenuantes.

⁴³⁹ En ambos casos su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del SMMLV a la fecha de expedición de la sanción. Ley 1438 artículo 131. Para el 2017, 10 SMMLV=\$7.377.170; 200SMMLV=\$147.543.400; 2500SMMLV=\$1.844.292.500.

⁴⁴⁰ (Nuño Jiménez, 2016), (C-506, 2002).

Dentro de la información suministrada por la Supersalud en cuanto a las sanciones impuestas en el primer semestre de 2017 vemos por ejemplo, que Cafesalud fue la EPS mas sancionada y del abanico de sancione a ella impuestas lo fue en 14 oportunidades por exceder los plazos máximos para la asignación de citas con especialista. Si tomamos el comportamiento de la imposición de la multa por esta infracción, se observa una gran fluctuación en la fijación del monto de la sanción, que no corresponde a los criterios contemplados en la norma en cuanto a la imposición de sanciones a personas reincidentes por conductas reiteradas.

3.9.2.8. Fluctuación de la sanción por vulnerar el artículo 124 del decreto 010 de 2012

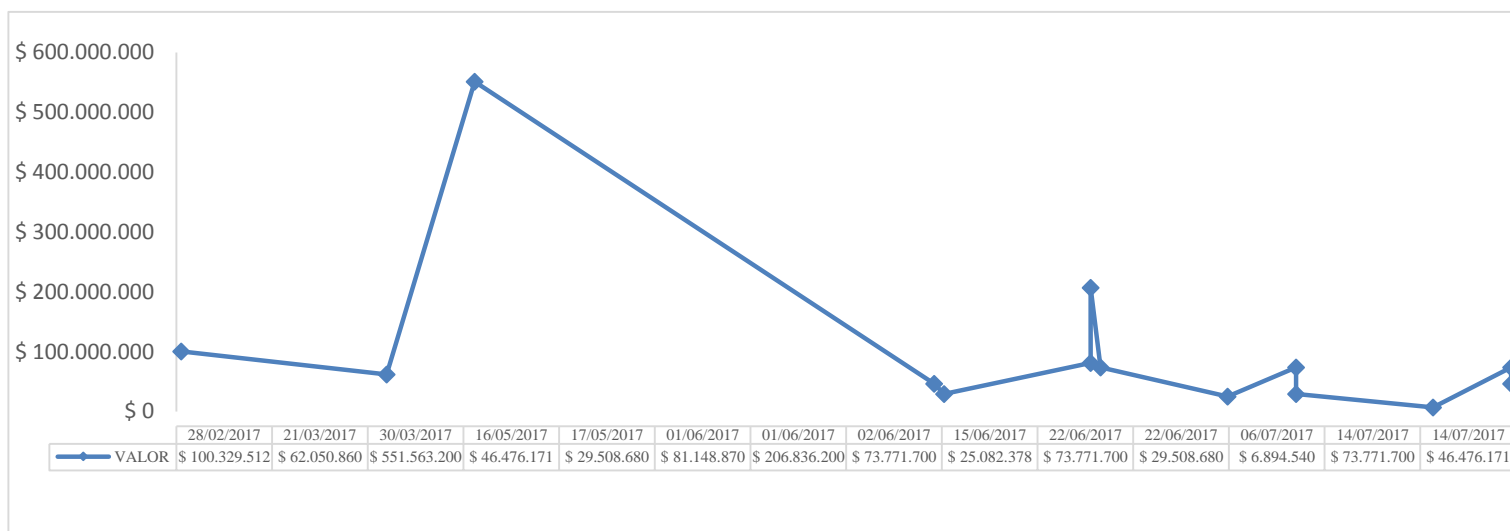


Gráfico de elaboración propia. Fuente (R/petición de Ref.: 1-2017-140981, 2017)

De acuerdo a la ley 1438 de 2011 la curva debería cursar de modo ascendente durante el transcurrir del semestre, pero en este caso sube de manera alarmante y baja con gran notoriedad; como resulta en el mes de junio donde viene siendo inferior al mínimo establecido para sancionar incluso personas naturales, empero la autoridad no se desborda en la medida en que la ley no estable mínimos para multas aplicables a personas jurídicas.

Entre otras cosas la PAS aplicado por la Supersalud no contiene de manera específica causales de exclusión de responsabilidad, sin embargo, no prohíbe la norma la configuración

de las causas genéricas contempladas en la ley y la jurisprudencia⁴⁴¹, (R/ Petición 2-2015-046020, 2015).

3.9.3. Revocatoria y suspensión del certificado de funcionamiento o revocatoria de habilitación de una EPS: Sea lo primero señalar que las entidades que prestan servicios de salud, deberán contar con condiciones de calidad, so pena de ser sancionadas con la deshabilitación⁴⁴². En el caso de las EPS, la ley 100 de 1993 contempla que la Supersalud autorizará como EPS a entidades de naturaleza pública, privada o mixta, previo el cumplimiento de ciertas precisiones⁴⁴³ y al momento de carecer de ellas deviene su deshabilitación

3.9.3.1. Causales de Revocatoria o Suspensión del Certificado de Autorización a las EPS

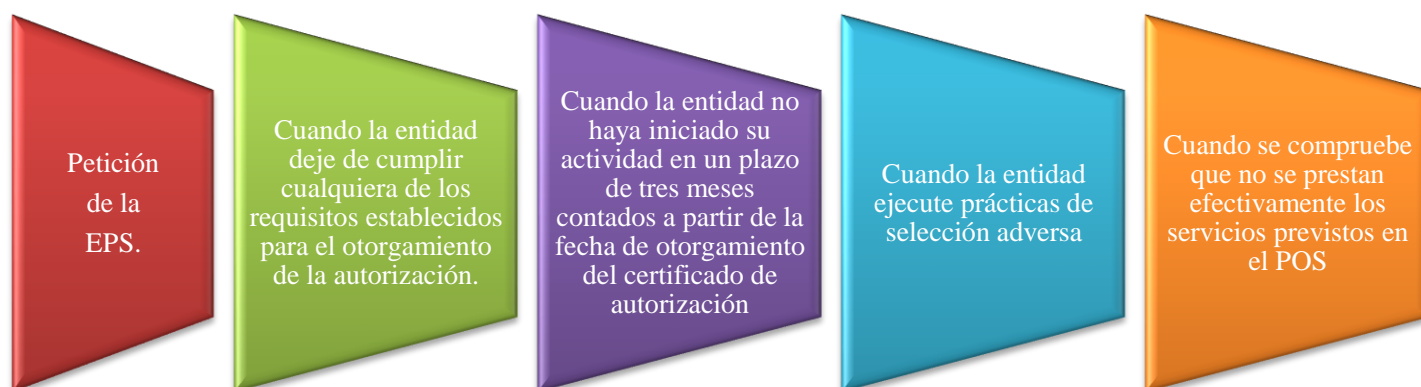


Gráfico de elaboración propia. Fuente ley 100 de 1993, Artículo 230

⁴⁴¹ La fuerza mayor, como eximente de responsabilidad, está señalada en el Código Civil el cual dispone que: “*se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público. etc.*”. Esta causal, por tanto, requiere para obrar como justificación reunir un conjunto de características, las cuales son básicamente: (i) que el hecho sea irresistible; (ii) que sea imprevisible y (iii) que sea externo respecto del obligado, (SU501, 2015)

⁴⁴² Ley 1438 de 2011. Artículo 58.

⁴⁴³ Tener una razón social que la identifique y que exprese su naturaleza de ser EPS; tener personería jurídica reconocida por el Estado; tener como objetivos la afiliación y registro de la población al SGSSS, el recaudo de las cotizaciones y la promoción, gestión, coordinación, y control de los servicios de salud de las IPS; disponer de una organización administrativa y financiera que permita, tener una base de datos de la información sobre las características socioeconómicas y del estado de salud de sus afiliados; acreditar la capacidad técnica y científica necesaria para el correcto desempeño de sus funciones, y verificar la de las IPS y profesionales prestadores de los servicios, y evaluar la calidad de los servicios ofrecidos; acreditar periódicamente un número mínimo y máximo de afiliados tal que se obtengan escalas viables de operación y se logre la afiliación de personas de todos los estratos sociales y de los diferentes grupos de riesgo. Tales parámetros serán fijados por el Gobierno Nacional en función de la búsqueda de la equidad y de los recursos técnicos y financieros de que dispongan las EPS; Acreditar periódicamente el margen de solvencia que asegure la liquidez y solvencia de la EPS, que será fijado por el Gobierno Nacional; Tener un capital o fondo social mínimo que garantice la viabilidad económica y financiera de la entidad, y las demás que establezca la ley. Ley 100 de 1993. Artículo 180.

La suspensión reside en la privación temporal del derecho que se otorga con la autorización de funcionamiento, por haberse incurrido en una acción u omisión contraria a las disposiciones sanitarias, lo cual conlleva al cierre de las mismas hasta por 1 año, sin que la entidad pueda solicitar durante el mismo término nueva autorización para el desarrollo de la misma actividad⁴⁴⁴.

Ahora bien, cuando la sanción impuesta sea la orden de cierre, ella consiste en poner fin a las tareas que en el lugar donde funciona la entidad se desarrollan, por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones sanitarias. El cierre podrá ser temporal si se impone por un período determinado y/o es definitivo cuando así se indique; igualmente podrá ser total o en toda institución, como el cierre de un hospital o sólo para una parte o proceso que se desarrolle en él como por ejemplo el ares de laboratorio⁴⁴⁵.

En cuanto a la revocatoria de la habilitación, esta será total⁴⁴⁶ o parcial⁴⁴⁷ para una EPS del régimen subsidiado, cuando se verifique el incumplimiento una o varias de las condiciones a las que están obligadas por la ley. En tratándose de la revocatoria parcial la EPSS no podrá administrar subsidios en el departamento o departamentos respecto de los cuales se adopta la medida⁴⁴⁸.

⁴⁴⁴ Decreto 2240 de 1996, Artículos 30 a 36.

⁴⁴⁵ Decreto 2240 de 1996, Artículos 37 a 41.

⁴⁴⁶ 16.1. Revocatoria total de la habilitación: La Superintendencia Nacional de Salud revocará totalmente la habilitación de una Entidad Promotora de Salud del régimen subsidiado, cuando se verifique el incumplimiento de por lo menos una de las condiciones que a continuación se señalan:

- a). La provisión de servicios de salud a través de prestadores de servicios, que de acuerdo con el pronunciamiento de la dirección departamental o distrital de salud incumplan las condiciones de habilitación;
- b). La realización de operaciones que deriven en desviación de recursos de la seguridad social;
- c). La realización de operaciones directas o indirectas con vinculados económicos o la celebración de contratos de mutuo, créditos, otorgamiento de avals y garantías a favor de terceros;
- d). La utilización de intermediarios para la organización y administración de la red de prestadores de servicios, en términos diferentes a lo establecido en el presente decreto;
- e). La realización de actividades que puedan afectar la prestación del servicio, la correcta administración o la seguridad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- f). El incumplimiento de las condiciones de capacidad técnico-administrativa;
- g). El incumplimiento de las condiciones de capacidad financiera;
- h). El incumplimiento de las condiciones de capacidad tecnológica y científica.

⁴⁴⁷ 16.2. Revocatoria parcial de la habilitación: La Superintendencia Nacional de Salud revocará parcialmente la habilitación de una Entidad +Promotora de Salud del régimen subsidiado cuando se presente, por lo menos, uno de los siguientes eventos:

- a). Cuando la entidad no demuestre condiciones de capacidad tecnológica y científica en alguno o algunos de los departamentos en los cuales está habilitado para operar;
- b). Cuando, habiendo recibido los recursos de las entidades territoriales, no pague los servicios a alguna de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPS– de la red prestadora de servicios departamentales dentro de los plazos establecidos en el literal d) del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 o la norma que la modifique o sustituya y respecto del departamento o departamentos en que tal circunstancia ocurra.

⁴⁴⁸ Decreto 3556 de 2008. Artículo 4.

Esta sanción de Revocatoria y suspensión del certificado de funcionamiento o revocatoria de habilitación se aplican independientemente de la imposición de la sanción pecuniaria⁴⁴⁹.

3.10. De las sanciones y los principios del DAS

- **Decisión sancionatoria y los principios de prohibición de penas privativas de la libertad.**

Las sanciones impuestas por la Supersalud, como quedo expuesto son de carácter administrativo y van desde una amonestación escrita, el pago de una multa o la inhabilitación o cierre de un establecimiento, por lo que se respeta desde la delegada de procesos administrativos el **principio de prohibición de penas privativas de la libertad**, impuestas exclusivamente por los jueces⁴⁵⁰. De lo contrario estaríamos frente a una medida que incumpliría el **principio de proporcionalidad** por desmedida⁴⁵¹ e incluso se estaría ante el ejercicio de facultades titánicas que romperían incluso con el **principio de separación y equilibrio de poderes**.

- **Decisión sancionatoria y el principio de culpabilidad.**

Observamos que el PAS adelantado por la Supersalud, exige un análisis de culpabilidad para la imposición de la sanción, es decir que debe quedar demostrada la existencia de responsabilidad administrativa, en otras palabras la exacción de culpa del agresor de las disposiciones del SGSSS para la imposición de la sanción⁴⁵²; de lo que claramente se infiere la inadmisibilidad de la aplicación de responsabilidad objetiva.

Por otra parte, pese a que la ley señala criterios de dosificación no existe dentro del PAS adelantado por la Supersalud clasificación de las infracciones, pues no distingue si las faltas

⁴⁴⁹ Ley 1438 de 2011. Artículo 131.

⁴⁵⁰ Sentencia No. C-175/93; Sentencia C-239/12; Sentencia C-366/14; Sentencia C-411/15.

⁴⁵¹ (García Gomez de Mercado, 2007)

⁴⁵² (Ramírez Torrado, 2008)

son “graves”, “leves”, “levísimas”, “gravísimas” o “muy graves”, por lo que puede decirse que no está especificada la fuerza de la culpabilidad⁴⁵³.

- **Decisión sancionatoria y el principio de imparcialidad.**

En el caso de las sanciones pecuniarias impuestas por la Supersalud, la norma ordena que serán apropiadas en el Presupuesto General de la Nación como recursos adicionales de la Superintendencia Nacional de Salud⁴⁵⁴.

Frente a lo antes expuesto es menester recordar que la constitución y la ley demandan la **imparcialidad** como principio de la función administrativa al servicio del interés general⁴⁵⁵; mandato superior que en lo que respecta a las sanciones administrativas de carácter pecuniario podría ser cuestionado en la medida en que los fondos producto de las multas se convierten en recursos para la entidad sancionadora⁴⁵⁶.

- **Decisión sancionatoria y los principios de proporcionalidad y razonabilidad**

Por otra parte, no se observó en las normas estudiadas un cuadro de docimetría punitiva, que atienda o responda al **principio de proporcionalidad**, con el cual la autoridad administrativa pudiera establecer la sanción a imponer, o las fronteras con las que se delimitaría el paso de una amonestación escrita a una multa mínima, o de una multa en su piso mínimo permitido a una multa en su tope máximo sancionatorio; o de una sanción pecuniaria a la revocatoria de habilitación de una entidad, lo que deja en manos del superintendente un gran poder discrecional al sancionar, tan facultativo que puede redundar en decisiones desproporcionadas y carentes de ponderación, por la indeterminación por ejemplo de los montos a aplicarse en cada caso.

⁴⁵³ (Ramírez Torrado, 2011)

⁴⁵⁴ Ley 1438. Artículo 120

⁴⁵⁵ Constitución política. Artículo 209; CPACA. Artículo 3.

⁴⁵⁶ Ley 1438 de 2011. Artículo 120.

En cuanto al **principio de razonabilidad**, se expresa que la ley dispone que para sancionar la autoridad debe tener en cuenta elementos como la existencia de antecedentes, pero no señala cuanto o en que tanto se agrava la sanción, ni el periodo de tiempo que comprendiere transcurrido entre una y otra infracción, lo que deja a criterio de la autoridad el nivel de aplicación de agravación.

Lo mismo sucede con los criterios que pudieren actuar como atenuantes, como el relacionado con el grado de colaboración del infractor en el transcurso de la investigación, pues no se divisa el grado de laxitud que quedará contenido en la sanción; lo que rompe con el **principio de razonabilidad**, frente a una exagerada disposición facultativa del superintendente, quien puede libremente moverse entre mínimos y máximos con el solo uso de su criterio para oscilar dentro de los topes el valor de una sanción pecuniaria.

Adicionalmente la autoridad debería tener en cuenta la capacidad económica de la persona natural o jurídica sancionada, y no solo el monto máximo de 2.500 SMMLV, cifra que para una gran sociedad resulta ínfimo frente a la copiosa solvencia económica que puede alcanzar producto de incumplimientos y trasgresiones y en ese sentido también se presenta el quiebre al **principio de proporcionalidad** de la mano del **principio de racionalidad**, máxime teniendo en cuenta que el superintendente recibe informes de los ingresos de sus vigilados y está en condiciones de saber si la multa que impone termina en realidad siendo una sanción o no, cuando resultar más provechoso en términos económicos infringir las disposiciones del SGSSS que cumplirlas, de tal suerte que la ley tal como está contemplada es un incentivo al incumplimiento.

Frente a la inhabilitación puede realizarse el mismo cuestionamiento, pues bien puede la entidad inhabitada liquidarse o desaparecer de la vida jurídica, pero no siendo sancionadas las sociedades que las constituyen, resulta favorable al infractor la liquidación, lo que no le resulta difícil teniendo en cuenta que la ley permite que esta sea solicitada de manera voluntaria, recordemos que al desaparecer su personalidad jurídica no es posible cobrarle el monto de las multas impuestas y crear una nueva libre de sanciones, que además en la práctica se queda con los usuarios de la liquidada.

Verbigracia, el dato estadístico del primer semestre de 2017 muestra a Cafésalud como la EPS más sancionada, pero resulta que dicha persona moral, por medio de la Resolución 002426 de 2017, emitida por la Supersalud⁴⁵⁷, feneció y al mismo tiempo nació Medimas. Ahora bien, la Supersalud al ser indagada sobre si una entidad sancionada es liquidada manifestó *“En el evento en que una entidad sancionada se liquida o desaparece, al dejar de tener personería jurídica no puede ser objeto de las funciones de IVC. En el caso en que previamente se había efectuado la sanción, no se podría cobrar la multa impuesta⁴⁵⁸”*; multa que en lo que en el caso de Cafesalud ascendía a la suma de \$2.914.221.635.oo., solo por el primer semestre de 2017.

Alega la Supersalud que una vez se decide la disolución de la persona jurídica, su capacidad queda fijada únicamente para la celebración de los actos necesarios para su liquidación, sin embargo, una vez se aprueba la cuenta final de liquidación los efectos de la ficción jurídica sucumben y con ella su capacidad material de ser parte de cualquier actuación, fuere esta de tipo administrativo o judicial, pues no podría una persona jurídica que no existe ser parte de un proceso, (R/Petición NURC 1-2015-042829, 2015), (R/ Petición 2-2015-046020, 2015).

- **Decisión sancionatoria y el principio de personalidad de la sanción.**

Por último se afirma que no existe solidaridad en la sanción en el PAS impartido por la Supersalud, pues cuando se sanciona a una persona jurídica, no necesariamente se sanciona al tiempo a la persona natural que la preside por cuanto la norma exige que haya quedado probada su negligencia; y a contrario sensu si se sanciona un representante legal no entra a

⁴⁵⁷ Que resolvió sobre la solicitud de aprobación del Plan de Reorganización Institucional – Creación de Nueva Entidad, presentado por Cafesalud EPS y MEDIMAS EPS, persona jurídica totalmente diferente e independiente, con autonomía administrativa y financiera.

⁴⁵⁸ Expone la Supersalud como fundamento legal de este desenlace, que el artículo 14 de la constitución dispone el derecho de toda persona al reconocimiento de la personalidad jurídica, es decir de la capacidad de que sus actos produzcan responsabilidad jurídica frente a ellas mismas y frente a terceros. Cita el artículo 633 del CC, que entra a definirla como aquella cuya existencia surge en virtud de una ficción legal, que le permite ser capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representada judicial y extrajudicialmente. Respecto de los efectos posteriores a la liquidación de una sociedad el código de comercio prevé que disuelta la sociedad se procederá de inmediato a su liquidación. En consecuencia, no podrá iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto y conservará su capacidad jurídica únicamente para los actos necesarios a la inmediata liquidación. Cualquier operación o acto ajeno a este fin, salvo los autorizados expresamente por la Ley, hará responsables frente a la sociedad, a los asociados y a terceros, en forma ilimitada y solidaria, al liquidador, y al revisor fiscal que no se hubiere opuesto. El nombre de la sociedad disuelta deberá adicionarse siempre con la expresión “en liquidación”. Los encargados de realizarla responderán de los daños y perjuicios que se deriven por dicha omisión. (R/ Petición 2-2015-046020, 2015).

responder el patrimonio de la persona jurídica. Por lo que inferimos se aplica el **principio de personalidad de la sanción**⁴⁵⁹.

3.11. Infracciones: La ley 1438 de 2011 estipula que la Supersalud, impondrá multas o revocará la licencia de funcionamiento⁴⁶⁰, si a ello hubiere lugar, cuando sus vigilados violen las disposiciones del SGSSS. También especifica 14 conductas como infracciones al SGSSS.

Las infracciones señaladas en la ley 1438 de 2011 procuran el amparo de diferentes bienes jurídicos, entre los que encontramos la vida en los que hacen referencia a la atención médica en caso de urgencias; la salud en los que giran en torno a la afiliación y prestación del servicio esencial como tal; los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como también de ancianos y personas de especial protección constitucional; el mínimo vital en lo que respecta al reconocimiento y pago de prestaciones económicas y entre otros el sostenimiento y equilibrio del sistema financiero del SGSSS que giran en torno a los cobros.

Los verbos rectores contenidos en las referidas infracciones son:

* Violar: “Infringir o quebrantar una ley, un tratado, un precepto, una promesa, etc.”⁴⁶¹”.

* Aplicar: “(...) Emplear, administrar o poner en práctica un conocimiento, medida o principio, a fin de obtener un determinado efecto o rendimiento en alguien o algo⁴⁶²” preexistencias⁴⁶³.

* Impedir: “Estorbar o imposibilitar la ejecución de algo⁴⁶⁴” u obstaculizar: “Impedir o dificultar la consecución de un propósito⁴⁶⁵” la atención inicial de urgencias⁴⁶⁶.

⁴⁵⁹ (C-699, 2015)

⁴⁶⁰ Ley 1438 de 2011. Artículo 130

⁴⁶¹ RAE <http://dle.rae.es/?id=brZwyOs|braKubI>

⁴⁶² RAE <http://dle.rae.es/?id=3CjZzQU>.

⁴⁶³ “Se entiende por “preexistencia” la enfermedad, malformación o afección que se pueda demostrar, existía a la fecha de iniciación del contrato o vinculación, sin perjuicio de que se diagnostique durante la ejecución del mismo sobre bases científicas sólidas”. (T-184, 2014)

⁴⁶⁴ RAE, <http://dle.rae.es/?id=L2bDcT6>.

⁴⁶⁵ RAE <http://dle.rae.es/?id=QpTjpsO>

⁴⁶⁶ Resolución 0005521 del 27 de diciembre de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, Artículo 8 “prestación de servicios de salud que busca preservar la vida y prevenir las consecuencias críticas, permanentes o futuras, mediante el uso de tecnologías en salud para la atención de usuarios que presenten alteración de la integridad física, funcional o mental, por cualquier causa y con cualquier grado de severidad que comprometan su vida o funcionalidad”

- * Poner: (...) “Reducir, estrechar o precisar a alguien a que ejecute algo contra su voluntad⁴⁶⁷ en riesgo la vida de las personas de especial protección constitucional⁴⁶⁸.”
- * No realizar: No, “Efectuar, llevar a cabo algo o ejecutar una acción⁴⁶⁹”.
- * Impedir o atentar: “Emprender o ejecutar algo ilegal o ilícito⁴⁷⁰”.
- * Incumplir: “No cumplir algo⁴⁷¹”.
- * Efectuar: Poner por obra o ejecutar algo, especialmente una acción⁴⁷²”.
- * No reportar: No. “(...) Transmitir, comunicar, dar noticia⁴⁷³.”
- * Obstruir: “Impedir la acción⁴⁷⁴”

⁴⁶⁷ RAE <http://dle.rae.es/?id=TdpEAZG>

⁴⁶⁸ “*persona sobre la cual, a causa de sus condiciones sociales, económicas, culturales, físicas o psíquicas, en la práctica y por la forma en que la sociedad ha subvalorado su situación, se encuentra en condiciones materiales de desigualdad, que operan en su contra. Sobre él pesan cargas adicionales a las que la generalidad de las personas soporta para acceder a ciertos bienes y servicios, por lo que se ve obligado a esforzarse más para lograrlos, al punto en que el Estado debe intervenir para equilibrar las cargas sociales en su favor*”. (T-533/16)

⁴⁶⁹ RAE <http://dle.rae.es/?id=VHUV2Pi>

⁴⁷⁰ RAE <http://dle.rae.es/?id=4D2QGo44D8GtVz>

⁴⁷¹ RAE <http://dle.rae.es/?id=LL8eVJM>

⁴⁷² RAE <http://dle.rae.es/?id=EP1T95t>

⁴⁷³ RAE <http://dle.rae.es/?id=W3GBnj7>

⁴⁷⁴ RAE <http://dle.rae.es/?id=QpvTrMf>

3.11.1. Infracciones contempladas en la ley 1438 de 2011



Gráfico de elaboración propia. Fuente ley 1438 artículo 130

3.12. De las infracciones y los principios del DAS

- **De las infracciones y el principio de tipicidad.**

Del grupo de infracciones y del significado de los verbos rectores que describen la conducta de los tipos administrativos, podemos colegir que se tratan de aquellos denominados de tipo instantáneo⁴⁷⁵, empero sin perjuicio de que los efectos que su ejecución perduren.

Como quedo expuesto la Supersalud está facultada para imponer multas o revocar una licencia de funcionamiento cuando sus vigilados violen las disposiciones del SGSSS. Pero en Colombia, si existe una legislación densa y dispersa, es la normatividad que gira en torno al SGSSS.

Es tal la magnitud de su extensión que el Ministerio de Salud expidió el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario, como medida de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico, en el cual hizo una recopilación normativa, pues actualmente se encuentran vigente en materia de salud 24 leyes y más de 158 Decretos, sin contar con las resoluciones y circulares expedidas por el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud⁴⁷⁶ y las Entidades Territoriales que también viene a ser disposiciones que contienen instrucciones que se convierten en infracciones al momento de omitirse y actuar contrario a ellas.

Consideramos que lo amplio al tiempo que disperso de la normatividad, produce un alto nivel de desconocimiento por parte de los actores, de las reglas que rigen el sistema, lo que se aleja del objetivo de intimidación en el colectivo frente a la comisión de infracciones⁴⁷⁷.

La norma reza *“Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia (...)”* esta disposición carece de precisión, pues no determina con exactitud los hechos que

⁴⁷⁵ (de Palma del Teso, 2001).

⁴⁷⁶ Decreto 2462 de 2013. Artículo. 6. Numeral. 4 *“Emitir instrucciones a los sujetos vigilados sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones normativas que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”*.

Ley 1438 de 2011. Artículo. 130. Num.7 *“Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud”*.

⁴⁷⁷ (Cassagne, 1996).

constituyen una desobediencia y la descripción de un explícito comportamiento escasea, por lo que razonamos no se entiende como satisfecho el **principio de tipicidad**⁴⁷⁸ pues su perfil queda en el aire al tornarse indeterminable⁴⁷⁹.

Ahora, si bien es cierto en el DAS la precisión y exactitud que contiene en sentido estricto la tipicidad, se matiza dada su naturaleza y los bienes jurídicos que ampara, ello no quiere decir que se abra la puerta a nuevos preceptos⁴⁸⁰, y mucho menos que autoridades administrativas se abroguen funciones del legislador, pues la aplicación blanda y dúctil de la tipicidad solo se admite cuando se respete la exclusividad del legislador para disponer de la infracción y al formular el Superintendente de Salud una instrucción u orden por ínfima que sea lo que el fallador considere incumplimiento de esta es meritorio de sanción.

No obstante, dada la importancia del derecho fundamental a la salud y la delgada línea que lo liga al supremo derecho a la vida, depositados para su garantía en los vigilados de la Supersalud, podríamos decir que existe plena justificación para la maximización de la aplicación de matices aceptados por la corte constitucional al **principio de tipicidad**⁴⁸¹, en tanto al aplicar un test de ponderación este se inclinaría indefectiblemente al amparo de la vida, la salud y el interés general de la población de nuestro país, dada la trascendencia e importancia que poseen dichos bienes jurídicos.

Por otra parte, dentro de las infracciones expuestas por la ley 1438 de 2011, esta violar la Ley 1098 de 2006, en lo relativo a la prestación de servicios de salud.

Lo anterior quiere decir tomando el concepto de la RAE “Infringir o quebrantar” dicha ley en cuanto a que ninguna EPS, ni IPS sea Hospital, Clínica, Centro de Salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un niño o niña que requiera atención en salud. Especifica la norma que incurrirá en multa de hasta 50 SMMLV toda persona que omita la atención médica de menores.

⁴⁷⁸ (Cordero Lobato, 2008), (C-713, 2012), (C-713, 2012), (C-739, 2000), (C-713, 2012).

⁴⁷⁹ (C-699, 2015).

⁴⁸⁰ (C-713, 2012), (C-242, 2010), (Garberí Llobregat & Buitrón Ramírez, 2001).

⁴⁸¹ (C-448, 1998), (C-769, 1998), (C-242, 2010), (C-713, 2012), (C-699, 2015).

Así mismo observamos el precepto incumplir la Ley 972 de 2005, incumplir según la RAE es No cumplir algo, esta norma hace referencia a la atención de pacientes con enfermedades ruinosas, en especial de VIH.

Estos preceptos son de aquellos denominados en blanco, como se observa son un pre tipo que consiste en quebrantar otra disposición⁴⁸². Estos tipos remisorios son permitidos en el DAS⁴⁸³, y desde este punto de vista respetan el **principio de legalidad** en sus dos componentes.

Sin embargo la remisión a la ley 972 de 2005, a pesar de ser corta es amplia, lo que impide definir las conductas en forma razonable, por cuanto la matización de la tipicidad es extrema, pues no contempla el alcance de la conducta, plasmando una indeterminación insuperable que abusa de la descripción genérica, lo cual es inaceptable porque se le confiere un vasto poder discrecional al Superintendente, para determinar la medida de la conducta y calificarla como contraria a derecho, rompiendo el corolario de tipicidad⁴⁸⁴ y distanciándose del objetivo intimidatorio para acercarse a la incertidumbre⁴⁸⁵.

En otro caso, infracciones como “impedir u obstaculizar la atención inicial de urgencias”; “poner en riesgo la vida de las personas de especial protección constitucional”; “No realizar las actividades en salud derivadas de enfermedad general, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, accidentes de tránsito y eventos catastróficos”; son disposiciones cuya descripción ofrece tal generalidad, siendo al mismo tiempo tan cortas, que dejan grandes márgenes de vaguedad e indeterminación de la conducta infractora, por ejemplo ¿Que comprende obstaculizar la atención de urgencias?¿cuáles son sus límites?, luego entonces se imposibilita determinar el alcance de la certeza exigida por el principio de tipicidad, lo que deposita en manos del superintendente tanta discrecionalidad que puede decidir si la conducta ejercida por el vigilado se configura o no como una infracción y consecuentemente la sanción

⁴⁸² (C-404, 2001), (C-726, 2009).

⁴⁸³ (C-564, 2000).

⁴⁸⁴ (C-232, 2002), (C-769, 1998), (C-393, 2006), (C-530, 2003).

⁴⁸⁵ (Mejía Ossman & Quiñonez Ramos, 2004).

que se desprenda igualmente queda a su arbitrio, pues las mismas son en demasía genéricas, lo cual se encuentra proscrito a la luz del principio de legalidad⁴⁸⁶.

Puede decirse que se observan descripciones que en la práctica pueden dar paso con facilidad a la ruptura de la delgada línea que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, dada la laxitud con que se aplica el **principio de legalidad** en la ley 1438 de 2011 en cuanto a las conductas infractoras se refiere⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ (C-769, 1998).

⁴⁸⁷ (Mejía Ossman & Quiñonez Ramos, 2004).

CONCLUSIONES

- ❖ El DAS evoluciono junto al Estado, desarrollando tres estadios: Policía Administrativa, Derecho Penal de Policía y Derecho Administrativo Sancionador, los cuales fueron emergiendo su desarrollo en la medida en que se maximizaban los fines del Estado y aumentaba su intervencionismo.
- ❖ La historia de Colombia muestra que desde el siglo IXX la rama ejecutiva ha tenido facultades sancionatorias mediante potestades de policía administrativa, aun cuando fue en el siglo XX que se incrementó el intervencionismo estatal y tímidamente se introdujo el derecho penal administrativo con la bipartición de la infracción en delitos y contravenciones.
- ❖ El DAS en su evolución reconoce la paternidad del derecho penal en cuanto a su dogmática, principios y garantías pero obligatoriamente matizadas o flexibilizadas al momento de su aplicación en el PAS.
- ❖ Con la declaración de Colombia como Estado Social el Derecho el Estado maximizó las tareas a su cargo y con ellas sus facultades sancionatorias por faltas administrativas, sin embargo es un derecho naciente.
- ❖ El DAS en Colombia ha sido principalmente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de estado, muy recientemente el aporte legal provino de la ley 1437 de 2011, en la cual tuvo gran participación en su elaboración el Consejo de Estado.
- ❖ En Colombia el DAS no goza de independencia, aun no tiene una formación propia, sigue los derroteros y deriva sus principios del derecho penal.
- ❖ La supervisión del Estado empezó a ser garantía de derechos por primera vez en Colombia, mediante las funciones de IVC en los años veinte del siglo vigésimo, para ser

ejercidas en materia económica por parte del Ejecutivo a través de la Superintendencia Bancaria. Con la creación de la primera Superintendencia del país se dio inicio al ejercicio de un poder directamente proporcional al crecimiento institucional y que el Ejecutivo seguiría adoptando al punto que permanece en la actualidad.

- ❖ El derecho a la salud no tiene cabida en el constitucionalismo colombiano del siglo XIX; la salud era vista como un asunto de higiene pública y propio de circunstancias ambientales, por lo cual el Estado instituía entidades de higiene y asistencia pública.
- ❖ El desarrollo de los derechos económicos y sociales abrió paso para que la intervención estatal diera apertura institucional en materia de seguridad social, pero limitada a la clase obrera cuando en los años 40 nace la Caja Nacional de Previsión - CAJANAL y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales – ICSS.
- ❖ La creación del Sistema de Seguridad Social es imputable al crecimiento institucional, producto de la dual necesidad del sector industrial, de estar obligado al tiempo que imposibilitado para asumir solo y en forma directa la salud, las pensiones y las incapacidades laborales de los obreros; exhortando al Estado a crear mecanismos gubernamentales que garantizaran a los trabajadores el acceso a sus prestaciones.
- ❖ En materia de salud las funciones de IVC surgieron en 1949 mediante un reglamento que imponía sanciones dispuestas en la ley por incumplimientos a las normas de los seguros sociales obligatorios, siendo la autoridad sancionadora el Director del ICSS.
- ❖ Las normas en torno a contravenciones administrativas en materia de salud dictadas entrados los años 60, posesionaron como autoridad administrativa sancionadora al Ministro de Salud Pública, siendo el sujeto pasivo las entidades de salud ya fueren públicas o privadas o de orden nacional e internacional, las sanciones básicamente consistían en cierres, cancelación de licencias, y multas, mismas que siguen imperando en la actualidad.

- ❖ Solo hasta 1977 se creó una entidad de control para la vigilancia de la asistencia pública, a la cual se le denominó “Superintendencia de Seguros de Salud” y ejercía estricto control a la prestación de los servicios de salud siendo sus vigilados los seguros sociales obligatorios.
- ❖ La IVC desde que se ejerce por una superintendencia indistintamente de su denominación, ha estado adscrita al Ministerio de Salud.
- ❖ Con la constitución de 1991 la salud abandonó el concepto de “Asistencia Pública” para ser tenida como un Derecho Fundamental, creador y productor de derechos prestacionales, concerniendo a la ley el mecanismo para acceder a él, siendo la ley 100 de 1993, la encargada de plasmar dos regímenes, uno contributivo sustentado por quienes tienen capacidad de aporte y otro subsidiado para personas carentes económicamente para realizar aportes al SGSSS.
- ❖ La ley 100 de 1993 implantó un nuevo sistema de seguridad social, acrecentó las contribuciones a cargo de los trabajadores y el sector privado; aplicó el principio de libertad de elección de los usuarios y concurrencia de operadores, permitió la libre competencia y la eliminación del monopolio Estatal, organizando la participación de los particulares en la provisión de servicios del SGSSS; el sistema solidario de seguridad social, paso a ser y subsiste actualmente permitiendo la escogencia del ciudadano entre empresas privadas y entidades Estatales, siendo los logros en salud, el aumento de índices de cobertura y con ello, reducción en las tasas de mortalidad, morbilidad.
- ❖ La distribución de obligaciones entre el Estado y los prestadores privados ha traído como consecuencia el choque entre el interés general del primero y el interés particular de los segundos, lo que deviene en limitaciones alrededor de la asistencia y prestación del derecho a la salud, negativa a la prestación de servicios pese a ser parte del plan de beneficios; la dilación de tratamientos quirúrgicos por el agotamiento de trámites administrativos, negación de medicamentos, inoportuna fijación de citas con médicos especialistas, abuso del régimen subsidiado y el mal uso del mismo por quienes no

cumplen con los requisitos para ser parte de él, entre otros aspectos, que se han convertido en un cotidiano decaimiento del respeto del derecho a la salud de los habitantes del territorio nacional.

- ❖ El concepto de sanción administrativa en materia de salud se resume en una respuesta estatal que conforme a la doctrina y la jurisprudencia consiste en un quebranto, daño o agravio aplicado al infractor de las normas del SGSSS.
- ❖ El PAS se encuentra constitucionalizado y de manera global legalmente organizado; su cumplimiento implica la suma e integración de garantías jurídicas tanto sustantivas como procesales que han sido nutridas por la jurisprudencia y la doctrina y que deben ser atendidas por el Estado para valerse del Ius Puniendi. De igual manera el CPACA llena la ausencia del señalamiento de los principios en leyes sectoriales, garantizando al administrado completo amparo cuando fuere sometido a un procedimiento administrativo de carácter Sancionatorio.
- ❖ Los principios que rigen el DAS, son los de legalidad, culpabilidad y debido proceso y a su vez en ellos están contenidos un cumulo de principios, protecciones y garantías jurídicas existentes a favor de los administrados.
- ❖ Actualmente el Estado custodia el cumplimiento de la prestación del derecho a la salud mediante autoridades judiciales y administrativas, tanto al interior del SGSSS, como externas al mismo por medio de la operación de organismos de control y también de IVC. De este modo la integralidad funcional de las instituciones tienen poderes que defienden el cumplimiento de las disposiciones normativas que velan por la protección y prestación del derecho a la salud.
- ❖ La Dirección, Vigilancia y Control al interior del SGSSS, está a cargo del Ejecutivo, quien la ejerce a través del Ministerio de Salud y Protección Social como órgano rector del sistema y de la Superintendencia Nacional de Salud la cual posee competencia preferente para sancionar a todos sus vigilados y está adscrita al Ministerio; también la

despliega mediante las entidades territoriales, lo cual no trasgrede el principio de legalidad del DAS por cuanto tal delegación se lleva a cabo mediando autorización legal.

- ❖ El Ministerio de Salud impone sanciones administrativas en materia de salud pública, sanciones administrativas de carácter disciplinario y sanciones administrativas de origen contractual, sin embargo consideramos que dada la densidad de la normatividad que existe en Colombia en materia de salud, ni siquiera la propia entidad que ejerce la potestad conoce la totalidad de su alcance o por lo menos no es así en todas sus áreas.
- ❖ El grupo de vigilados por la Supersalud, es amplio y complejo, está compuesto por toda persona natural y/o jurídica encargada del financiamiento, aseguramiento, administración, atención y prestación del servicio del derecho fundamental a la salud, las entidades territoriales, los fondos o capitales que sostiene el sistema, y quienes exploten el monopolio rentístico de licores y juegos de suerte y azar, así como también instituciones que dentro de sus servicios realizan actividades de salud, como es el caso de las aseguradoras de riesgos laborales, las universidades y las cajas de compensación familiar.
- ❖ La actividad sancionadora de la administración de la Supersalud se ejecuta a partir del Superintendente Delegado de Procesos Administrativos.
- ❖ El PAS de la Supersalud que se surte en primera instancia en la delegada de procesos administrativos, tiene soporte en las motivaciones que señalen las otras delegadas que ejercen inspección y vigilancia, siendo ellas el punto de partida del ejercicio del control, pese a lo dispuesto en el CPACA, en cuanto a que *“Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona”*.
- ❖ La adjudicación a la Supersalud de las facultades de IVC están dispuestas directamente por normas con fuerza de ley, lo que implica una trascendental garantía jurídica que asegura tranquilidad en el sujeto pasivo, respecto de quien lo procesará, y llegado al caso

sancionará cuando cometiere o participare de la comisión de una infracción a las normas del SGSSS. Así mismo, los objetivos de la Supersalud y sus funciones están contemplados en la ley descritas de manera específica y clara, por lo que no hay duda del respaldo legal de las competencias de la Supersalud para ejercer el DAS, de tal manera que puede asegurarse que es correcto el ejercicio de sus facultades a partir también del compendio de la tipicidad al margen del principio de reserva de ley.

- ❖ Existe una relación de absoluta dependencia y subordinación entre el Superintendente Nacional y el Delegado de Procesos Administrativos, quien es funcionario de libre nombramiento y remoción y depende enteramente en tratándose de su estabilidad laboral de la autoridad que revisa sus decisiones en segunda instancia, lo cual no ofrece plenas garantías al procesado, en la medida en que no se cumple el principio de imparcialidad por amenazar la independencia y autonomía con la cual deben ser tomadas las decisiones del funcionario juzgador de primera instancia respecto al sentido en que debe entrar a resolver.
- ❖ La subordinación entre el funcionario que sanciona en primera instancia y el Superintendente Nacional que conoce de los recursos, torna ilusorio el principio de doble instancia, pues aun cuando efectivamente la ley la contempla y consecuentemente permite la interposición de los recursos de reposición y apelación esta indemnidad del debido proceso dadas las condiciones de sumisión y acato del primer fallador no ofrece garantías de una verdadera evaluación y revisión de la inicial sanción, partiendo de la alta probabilidad de que la primera esté sesgada por las directrices del superior.
- ❖ Los sujetos pasivos del Ius Puniendi administrativo bajo estudio no son personas naturales y jurídicas dedicadas exclusivamente a prestar servicios médicos por lo que pueden ser vigiladas por distintas superintendencias, pero ello no implica riesgo de imposición de dobles sanciones administrativas, pues aun cuando se llegaren a presentar sanciones por una u otra superintendencia en relación a un mismo hecho, cada una protege bienes jurídicos disímiles, lo que se traduce en que cada autoridad protege

acervos judiciales claramente diferenciados, sin poner en riesgo el principio de non bis in ídem.

- ❖ Si se analizan los términos del PAS del CPACA, los de la ley 1438 de 2014 y su desarrollo en la Resolución 1650 de 2014, se concluye que el despliegue sancionatorio general del CPACA es mucho más extenso que el especial en materia de salud y si bien la celeridad es de vital importancia en aras de alcanzar los objetivos de la Supersalud, en nuestro criterio dada la naturaleza sancionatoria de su función de control, resulta más garantista el CPACA para el encausado en tanto cuenta con más tiempo para el ejercicio de su defensa, como para la administración al momento de tomar su decisión.
- ❖ El PAS agotado por la Supersalud, cumple con las estipulaciones del principio de legalidad, pues los pasos procesales a agotar en cada etapa se encuentran contemplados en normas con fuerza de ley, lo cual está fuertemente blindado ante cualquier omisión de normas sectoriales por la incursión del PAS en el CPACA.
- ❖ Teniendo en cuenta que se aplican o aplicaron 2 tipos de PAS, pues existe una legislación procesal para los casos iniciados antes del 2 de julio de 2012 y otra al entrar en vigencia la ley 1438 de 2011 o CPACA se concluye que si se sigue la directriz de la Corte Constitucional se podría estar quebrando el principio de favorabilidad al dejar de aplicar las normas posteriores en lo que resultaren favorables a los vigilados. No obstante, siguiendo el criterio del Consejo de Estado no se vulnera el principio de favorabilidad en tanto este en su concepto no opera en el DAS; sino es exclusivo del derecho penal, por tanto la normatividad en que se funde la sanción administrativa debe ser la vigente en el período del acontecer de los hechos, criterio que viene siendo aplicado por la Supersalud, pues la norma aplicable a los procesos, depende de la fecha de iniciación de la correspondiente actuación administrativa.
- ❖ La facultad legal con la que cuenta el delegado de procesos administrativos de no iniciar el PAS cuando lo requieran las demás delegadas, sin perjuicio de darle apertura posteriormente, pone el peligro la seguridad jurídica que únicamente se alcanza con la

inamovilidad y claridad del debido proceso, que se ve afectado al no tener en cuenta para el inicio de la actuación sancionatoria un plazo razonable, garantía mínima que indefectiblemente debe abrigar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo y más aún si es de carácter sancionador.

- ❖ La resolución 1650 de 2014 que desarrolla el PAS, permitía la apertura de averiguaciones preliminares sin previa notificación, lo cual quebrantaba el debido proceso en cuanto al principio de publicidad y con él los de buena fe, defensa y contradicción, contrariando a las disposiciones del CPACA que propende por la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Afortunadamente el canon en comento fue modificado con la resolución 2105 de 2014, la cual ordenó la notificación personal de la averiguación preliminar, así como también de la investigación, y las decisiones definitivas que pongan término a la investigación administrativa.

- ❖ Los principios de Presunción de Inocencia e Induvio pro Administrado no son tenidos en cuenta, en la medida en que de acuerdo a los preceptos de la resolución 1650 de 2014, procede indagación preliminar “en caso de duda”; se llega a esta conclusión porque las delegadas que suministran la información al Superintendente Delegado de Proceso Administrativos allegan un cumulo de motivos antes de solicitar la apertura de una investigación sancionatoria, pero puede aquel si así lo considera iniciar indagación preliminar, tornándose esta en una herramienta para insistir en la búsqueda de conductas trasgresoras, pese a contar con previas inducciones, indagaciones y barruntos precisos pero insuficientes y que no le dan claridad para dar apertura a un procedimiento sancionador.

- ❖ Tanto el CPACA, la ley 1438 de 2011 y en el Decreto 2462 de 2013, cumplen con el principio al debido proceso en sus acápites de defensa y contradicción aun cuando no admitan recursos contra el auto que resuelve sobre a practica de pruebas. Ello en la medida en que si bien el sujeto pasivo tiene el derecho de aportar y pedir la práctica de pruebas estas deben ser conducentes, lo cual es avalado por la jurisprudencia constitucional, por cuanto el poder de configuración legislativa y los principios de la

función pública, explican la validez y aceptación de este tipo de medidas, en tanto que a la actuación administrativa le concierne el correcto ejercicio de las funciones públicas en pro del interés general.

- ❖ Las sanciones impuestas por la Supersalud, son de carácter administrativo, van desde una amonestación escrita, el pago de una multa o la inhabilitación o cierre de un establecimiento, por lo que se respeta desde la delegada de procesos administrativos el principio de prohibición de penas privativas de la libertad.
- ❖ Del PAS adelantado por la Supersalud, exige un análisis de culpabilidad para la imposición de la sanción, es decir que debe quedar demostrada la existencia de responsabilidad administrativa, de lo que claramente se infiere la inadmisibilidad de la aplicación de responsabilidad objetiva.
- ❖ No existe dentro del PAS adelantado por la Supersalud clasificación de las infracciones, pues no existe distinción de las faltas en “graves”, “leves”, “levísimas”, “gravísimas” o “muy graves”, por lo que no está especificada la fuerza de la culpabilidad.
- ❖ El principio de imparcialidad puede ser cuestionado en el caso de las sanciones pecuniarias impuestas por la Supersalud, pues la norma ordena que serán apropiadas en el Presupuesto General de la Nación como recursos adicionales de la misma autoridad sancionadora.
- ❖ No existe un cuadro de docimetría punitiva, que atienda o responda al principio de proporcionalidad, con el cual la autoridad administrativa pudiera establecer la sanción a imponer, o las fronteras con las que se delimitaría el paso de una amonestación escrita a una multa mínima, o de una multa en su piso mínimo permitido a una multa en su tope máximo sancionatorio; o de una sanción pecuniaria a la revocatoria de habilitación de una entidad, lo que deja en manos del superintendente un gran poder discrecional al sancionar, tan facultativo que puede redundar en decisiones desproporcionadas y carentes

de ponderación, por la indeterminación por ejemplo de los montos a aplicarse en cada caso.

- ❖ En cuanto al principio de razonabilidad, se expresa que la ley dispone que para sancionar la autoridad debe tener en cuenta elementos como la existencia de antecedentes, pero no señala cuanto o en que tanto se agrava la sanción, ni el periodo de tiempo que comprendiere trascurrido entre una y otra infracción, lo que deja a criterio de la autoridad el nivel de aplicación de agravación. Lo mismo sucede con los criterios que pudieren actuar como atenuantes, como el relacionado con el grado de colaboración del infractor en el transcurso de la investigación, pues no se divisa el grado de laxitud que quedará contenido en la sanción.
- ❖ Se rompe con el principio de razonabilidad al momento de imponer sanciones pecuniarias, frente a una exagerada disposición facultativa del superintendente, quien puede libremente moverse entre mínimos y máximos con el solo uso de su criterio para oscilar dentro de los topes el valor de una sanción económica.
- ❖ Se quebranta el principio de razonabilidad y de proporcionalidad porque la Supersalud no tiene en cuenta la capacidad económica del sancionado, sino el monto máximo de 2.500 SMMLV cifra que para una gran sociedad resulta ínfimo frente a la copiosa solvencia económica que puede alcanzar producto de trasgresiones al SGSSS, de suerte que la norma tal como está contemplada es un incentivo al incumplimiento.
- ❖ La liquidación de una entidad reiteradamente sancionada puede resultar favorable, pues al desaparecer de la vida jurídica, desaparece su personalidad jurídica y no es posible cobrarle el monto de las multas impuestas, y no siendo sancionadas las sociedades que las constituyen bien pueden crear una nueva libre de sanciones, que además en la práctica se queda con los usuarios de la liquidada.
- ❖ No existe solidaridad en la sanción en el PAS impartido por la Supersalud, pues cuando se sanciona a una persona jurídica, no necesariamente se sanciona al tiempo a la persona

natural que la preside por cuanto la norma exige que haya quedado probada su negligencia; y a contrario sensu si se sanciona un representante legal no entra a responder el patrimonio de la persona jurídica, concluyéndose también que se aplica el principio de personalidad de la sanción.

- ❖ Existe plena justificación para la maximización de la aplicación de matices aceptados por la corte constitucional al principio de tipicidad en lo referente a las infracciones, siempre y cuando no resulte en indeterminaciones insuperables, pues dada la importancia del derecho fundamental a la salud y la delgada línea que lo liga al supremo derecho a la vida, al aplicar un test de ponderación este se inclinaría indefectiblemente al amparo de la vida, la salud y el interés general de la población de nuestro país, dada la trascendencia e importancia de dichos bienes jurídicos.
- ❖ Dentro de las infracciones administrativas del PAS de la Supersalud, la remisión a la ley 972 de 2005, es demasiado amplia e impide definir las conductas en forma razonable, por cuanto la matización de la tipicidad es extrema, no contempla el alcance de la conducta, plasmando una indeterminación insuperable que abusa de la descripción genérica, lo cual es inaceptable porque se le confiere un vasto poder discrecional al superintendente, para determinar la medida de la conducta y calificarla como contraria a derecho, rompiendo el corolario de tipicidad.
- ❖ Infracciones como “impedir u obstaculizar la atención inicial de urgencias”; “poner en riesgo la vida de las personas de especial protección constitucional”; “No realizar las actividades en salud derivadas de enfermedad general, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, accidentes de tránsito y eventos catastróficos”; son disposiciones cuya descripción ofrece tal generalidad, siendo al mismo tiempo tan cortas, que dejan grandes márgenes de vaguedad e indeterminación de la conducta infractora, luego entonces se imposibilita determinar el alcance de la certeza exigida por el principio de tipicidad, lo que deposita en manos del Superintendente tanta discrecionalidad que puede decidir si la conducta ejercida por el vigilado se configura o no como una infracción y consecuentemente la sanción que se desprenda igualmente queda a su

arbitrio, pues las mismas son en demasía genéricas, lo cual se encuentra proscrito a la luz del principio de legalidad y en la práctica pueden dar paso con facilidad a la ruptura de la delgada línea que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Adarve Calle, L. (enero-junio de 2012). La Ley de los Caballos de 1888: entre la búsqueda del “orden” y la construcción de un enemigo. (U. EAFIT, Ed.) *Revista Nuevo Foro*
- Álvarez Echagüe, J. M. (2002). *La clausura en materia tributaria*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
Recuperado el 20 de Mayo de 2017, de <http://www.aeyasoc.com.ar/>:
<http://www.aeyasoc.com.ar/articulo8.pdf>
- Anitua, G. (2004). Contradicciones y dificultades de las teorías del castigo en el pensamiento de la ilustración. En I. Rivera, & B. Amaral, *Mitologías y discursos sobre el castigo: historia del presente y posibles escenarios* (págs. 13-32).
Barcelona: Anthropos.
- Baena Toro, D., Ramírez Osorio, J. H., & Hoyos Walteros, H. (2008). *Guía Temática Financiera*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Banco de la República, C. (2013). *www.banrep.gov.co*. Recuperado el 6 de Diciembre de 2015, de www.banrep.gov.co: <http://www.banrep.gov.co/es/el-banco/antecedentes>
- Bermejo, J. (2005). *Derecho administrativo parte especial* (Sexta ed.). España: Thomson civitas.
- Botero, S. (24 de Febrero de 2006). LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936, EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES EN COLOMBIA. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*(33), 85-109. Recuperado el 11 de Mayo de 2015, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/14332/1/3-8216-PB.pdf>
- Brito Ruiz, F. (Diciembre de 2005). El Debido Proceso en las actuaciones administrativas. (J. Vidal Perdomo, V. Diaz Perilla, & G. A. Rodriguez, Edits.) *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*, 390-410.
- Calvo Charro, M. (1999). *Sanciones Medioambientales*. (U. C. Madrid, Ed.) madrid: Marcial Pons.
- Cardenas Rioseco, R. (2005). *El Principio Non Bis in Idem* (Primera ed.). Mexico D.F.: Porrúa S.A.
- Carillo Florez, F., & Pinzón Sanches, J. (1985). *Sector Financiero y Delincuencia Económica*. Bogotá: Temis.

- Carvajal Sánchez, B. (2010). Alcance y Limitaciones del Debido Proceso en el Procedimiento Administrativo. (U. E. Colombia, Ed.) *Revista Digital de Derecho Administrativo*(4), 7-21. Recuperado el 20 de Mayo de 2017, de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2765>
- Cassagne, J. C. (1996). *Derecho Administrativo* (Quinta ed., Vol. II). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- CNSC. (10 de Agosto de 2016). <https://docs.supersalud.gov.co>. Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de <https://docs.supersalud.gov.co>: <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/TalentoHumano/OtrosDocumentosTalentoHumano/ACUERDO%20-%2020161000001336.pdf>
- Cordero Lobato, E. (2008). *Tipificación y Competencia en el Derecho Sancionador De Consumo*. (U. D.-L. Mancha, Ed.) Castilla-La Mancha, España: Centro de Estudios de Consumo. Recuperado el 17 de Mayo de 2017, de <https://previa.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/18/2008/18-2008-1.pdf>
- Cotés Gonzalez, J. C. (2012). *Estructura de la protección social en Colombia* (Primera ed.). Colombia: Legis S.A. Recuperado el 3 de Julio de 2016
- Cuello, J. (1989). Las raíces filosófico - jurídicas del pensamiento penal español contemporáneo. *Anuario de Filosofía del Derecho VI*, 175 - 203.
- d' Ors, X. (2001). *Antología de textos jurídicos de Roma*. Madrid: Akal.
- De Palma del Teso, Á. (1996). *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- de Palma del Teso, A. (2001). Infracciones Administrativas Continuadas, las Infracciones Permanentes, las Infracciones de Estado y las Infracciones de Pluralidad de Actos. *Revista española de Derecho Administrativo*(112), 553-574. Recuperado el 2 de junio de 2017, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=60920>
- De Paula Perez, F. (1992). *Derecho Constitucional Colombiano* (Sexta ed.). Santa Fé de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 5 de Junio de 2016
- definiciona.com. (11 de Noviembre de 2014). <https://definiciona.com>. Recuperado el 11 de Septiembre de 2017, de <https://definiciona.com>: <https://definiciona.com/aseguramiento/>

- Delegada de Procesos Activos, S. (8 de Julio de 2014). <https://docs.supersalud.gov.co>. Recuperado el 25 de Septiembre de 2017, de <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/planeacion/AdministracionSIG/PAPD01.docx>
- Díaz de Valdés Juliá, J. M., & Verdugo Ramírez, S. (Enero-Julio de 2010). El principio de irretroactividad de las sanciones debe aplicarse en forma estricta: el caso del artículo 4° de la Ley Chilecompra. (U. d. Desarrollo, Ed.) *ACTUALIDAD JURIDICA*(21), 225-253. Recuperado el 28 de Abril de 2017, de <http://derecho-scl.udd.cl/investigacion/files/2013/09/Irretroactividad-de-sanciones-D%C3%8DAZ-DE-VALD%C3%89S-y-VERDUGO.pdf>
- Díaz, L. M. (2012). Relato de una agonía: El sistema de la seguridad social de salud en Colombia. En C. Rodríguez Garavito, & A. Portes, *Las instituciones en Colombia* (Primera ed., págs. 213-250). Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado el 3 de Julio de 2016
- Domínguez Vila, A. (1997). *Constitución y derecho sancionador administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Dueñas Ruiz, Ó. J. (2004). *Lecciones de Hermenéutica jurídica* (Segunda ed.). Bogotá D.C.: Centro Editorial Universidad del Rosario. Recuperado el 28 de Mayo de 2017, de https://books.google.com.co/books?id=vVZAE9lAqEkC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Espectador, E., & Nacional, R. (25 de Noviembre de 2016). Supersalud sancionó por \$4.412 millones a 15 hospitales por cobros indebidos al SOAT. *El Espectador*, págs. <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/supersalud-sanciono-4412-millones-15-hospitales-cobros-articulo-667431>. Recuperado el 31 de Agosto de 2017, de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/supersalud-sanciono-4412-millones-15-hospitales-cobros-articulo-667431>
- Espinosa, B. (1822). *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia* (Vol. I). Bogotá: impresor del Gobierno General. Recuperado el 8 de Octubre de 2016, de <https://books.google.com.co/books?id=7JUwAAAAIAAJ&pg=PA168&lpg=PA168&dq=el+juez+politico+es+el+jefe+inmediato+del+circuito+o+canton&source=bl&>

- ots=BWriiZAZ_v&sig=axEtG-LSglpPXT-z1oHsw2R3BKA&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwikvpjZyczPAhWBNx4KHfSFAPcQ6AEIGjAA#v=one
- Esteve Pardo, J. (2013). *Lecciones de derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- etimologias.dechile.net/. (2001). *www.dechile.net*. Recuperado el 29 de noviembre de 2015, de *www.dechile.net*: <http://etimologias.dechile.net/?lumpen>
- Fiandaca, G., & Musco, E. (2006). *Derecho Penal parte general*. (L. Niño, Trad.) Bogotá D.C.: Temis.
- Franco Holgin, J. (1966). *Evolución de las Instituciones Financieras en Colombia*. Mexico D.F., Mexico: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Recuperado el 11 de Junio de 2016
- Garberí Llobregat, J., & Buitrón Ramírez, G. (2001). *Procedimiento Administrativo Sancionador* (Cuarta ed., Vol. I). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García De Enterría, E., & Fernández, T. R. (2004). *Curso de derecho administrativo II*. Madrid: Civitas.
- García Gómez de Mercado, F. (2007). *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Granada: Comares.
- García González, M., & Gómez Quiles, I. (2013). HIJAS DE LA CARIDAD. PRECURSORAS DE LA ENFERMERÍA. (U. d. Cádiz, Ed.) *Salud y enfermedad en los tiempos de las Cortes de Cádiz: crónica sanitaria de un bicentenario*, 223-236. Recuperado el 23 de Mayo de 2015, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4594963>
- Garrido Falla, F. (Enero/Abril de 1959). Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*(28), 11-50. Recuperado el 22 de Noviembre de 2016, de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=28&IDA=22055>
- Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A., & Lozada González, H. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo* (Duodécima ed., Vol. II). Madrid, España: Tecnos.
- Gómez Buendía, H., & Cifuentes Noyes, A. (1991). Los servicios públicos en la nueva constitución colombiana. En H. Torres, & H. Torres Corredor (Ed.), *Constitución y*

- nuevo municipio* (págs. 99-111). Santa fé de Bogotá: Federación colombiana de municipios - DCM.
- Gómez P., C. A. (2011). “*DOGMÁTICA del DERECHO DISCIPLINARIO* (Quinta ed.). Bogotá D.C.: Universidad externado de Colombia.
- Gómez Pérez, A. (2000). *ProQuest ebrary*. (U. d. Valencia, Ed.) Recuperado el 29 de Mayo de 2017, de ProQuest ebrary:
<http://site.ebrary.com/lib/unortesp/reader.action?docID=10576941>
- Gordillo, A. (1975). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Macchi - López.
- Henao Hidrón, J. (2013). *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano* (Decimocuarta ed.). Bogotá: Temis S.A. Recuperado el 30 de junio de 2016
- Hernández Álvarez, M. (2000). El Derecho a la Salud en Colombia: Obstáculos Estructurales para su Realización. *Salus Pública*, 2(2), 121-144. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de
<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revsaludpublica/article/download/18882/19840>
- Hernández Rendón, Z. (2015). <http://repository.ucc.edu.co>. Recuperado el 16 de Septiembre de 2017, de <http://repository.ucc.edu.co>:
<http://repository.ucc.edu.co/bitstream/ucc/332/1/Guia%20para%20envio%20de%20informes%20de%20obligatorio.pdf>
- Hernandez Vasquez, J. R. (1973). *El derecho penal administrativo en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
<https://docs.supersalud.gov.co>. (24 de Agosto de 2017). Recuperado el 19 de Septiembre de 2017, de <https://docs.supersalud.gov.co>:
<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/CircularesExterna/Circular%20externa%20008%20de%202017.pdf>
- <https://www.supersalud.gov.co>. (18 de Septiembre de 2017). Recuperado el 19 de Septiembre de 2017, de <https://www.supersalud.gov.co>:
<https://www.supersalud.gov.co/es-co/superintendencia/nuestra-entidad/organigrama>
- Huergo Lora, A. (2007). *Las Sanciones Administrativas* (Primera ed.). Marid, España: Iustel.

- Humanidades, E. N. (2015). *Portal Académico CCH*. Recuperado el 7 de Agosto de 2016, de Portal Académico CCH:
<http://portalacademico.cch.unam.mx/alumno/historiademexico1/unidad3/sociedadnovohispana/espanolesycriollos>
- Illera Santos, M. d., & Guardela Contreras, L. M. (2010). *La convivencia ciudadana como norma policiva*. (Uninorte, Ed.) Barranquilla, Colombia: Temis S.A.
- Jinesta L, E. (mayo-junio de 2007). La Investigación Preliminar en el Procedimiento Administrativo. *IVSTITIA*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2017, de
http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/INVESTIGACION%20PRELIMINAR%20EN%20EL%20PROCEDIMIENTO%20ADMINISTRATIVO.PDF
- Lamprea M., E. (2011). *La Constitución de 1991 y la crisis de la salud: encrucijadas y salidas*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado el 25 de Agosto de 2016, de
<http://site.ebrary.com/lib/unortesp/reader.action?docID=10692844>
- Lancheros-Gómez, J. (Diciembre de 2009). Del Estado Liberal al Estado Constitucional. *Dikaion*(18), 247-267.
- Laverde Álvarez, J. M. (2016). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio* (Primera ed.). Bogotá D.C., Colombia: Legis Editores S.A.
- Legis Editores S.A. (2009). *Cartilla de Seguridad Social y Pensiones* (Dieciséis ed.). (M. A. Valdivieso Rojas, Ed.) Bogotá: Legis.
- Lema Añón, C. (s.f.). Historia y concepto del derecho a la salud. *vlex.es*, 21-70.
- Lexbase Colombia. (9 de Octubre de 2010). *www.lexbase.com*. Recuperado el 29 de Enero de 2016, de *www.lexbase.com*: <http://blogs.portafolio.co/juridica/la-ley-de-los-caballos/>
- Ley 100 (1993).
- Ley 1122 (2007).
- Ley 1438 (2014).
- Lleras Pizarro, M., Bg. Londoño Cárdenas, F., & My. Vera Moreno, R. (2009). *DERECHO DE POLICIA Ensayo de una teoría general*. Bogotá, Colombia: Policía Nacional República de Colombia.
- López Betancourt, E. (2007). *Introducción al Derecho Penal* (Treceaba ed.). Mexico: Porrúa.

- Lozano Cutanda, B. (2009). *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: Dykinson.
- Maisel, A., Ruiz, F., López, A., & BanRepública. (1994). *Kemmerer y el Banco de la República*. (B. d. República, Ed., & F. Ruiz, Trad.) Santa fé de Bogotá D.C., Colombia: Banco de la República. Recuperado el 12 de Junio de 2016
- Malagón Pinzón, M. A. (2009). El Régimen de los intendentes en la constitución de Cúcuta de 1821: Un modelo de administración policial en el Estado republicano. En F. A. Londoño Cardenas, & E. Lizarazo, *Memorias I Congreso Internacional de Ciencia de Policía* (págs. 113-134). Bogotá: Policía Nacional.
- Mejía Ossman, J., & Quiñonez Ramos, S. S. (2004). *Procedimiento Disciplinario* (Primera ed.). Bogota D.C.: Ediciones Doctrina y Ley.
- Melo González, J. O. (Enero de 1991). Las reformas liberales de 1936 y 1968. *Credencial Historia - Colección Política y diplomacia en la historia de Colombia*(13). Recuperado el 10 de Mayo de 2015, de <http://www.banrepcultural.org/node/81508>
- Melo González, J. O. (Enero de 2002). Instituciones de Colombia: una historia inconclusa. *Revista Credencial Historia*(145). Recuperado el 3 de Diciembre de 2016, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/instituciones.htm>
- Mendoza, D. (22 de Agosto de 2013). <http://dantemendoza.blogspot.com.co>. Recuperado el 3 de Junio de 2017, de <http://dantemendoza.blogspot.com.co>: <http://dantemendoza.blogspot.com.co/2013/08/el-principio-de-retroactividad-benigna.html>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (10 de Julio de 2017). <https://www.minsalud.gov.co>. Recuperado el 10 de Julio de 2017, de <https://www.minsalud.gov.co>: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/SG/GT/organigrama-minsalud.pdf>
- Minsalud. (2014). <https://www.minsalud.gov.co>. doi:<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/R/L/cartillas-de-aseguramiento-al-sistema-general-de-seguridad-social-en-salud.pdf>
- Minsalud. (12 de Septiembre de 2017). <https://www.minsalud.gov.co>. Recuperado el 12 de Septiembre de 2017, de <https://www.minsalud.gov.co>:

- <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Paginas/entidadesAdscritasVinculadas.aspx>
x
- Minsalud, & Laborales, S. d. (30 de Noviembre de 2016). <https://www.minsalud.gov.co>. Recuperado el 14 de Septiembre de 2017, de <https://www.minsalud.gov.co:https://www.minsalud.gov.co/Lists/FAQ/DispForm.aspx?ID=819>
- Molina, G. (1986). *Breviario de Ideas Politicas*. Bogotá: Tercer mundo. Recuperado el 6 de Agosto de 2016, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/politica/breviari/index.htm>
- Moreno Viafara, F. (2010). El desarrollo del Estado liberal en Colombia. *Papel político*, XV(1), 135-163. Recuperado el 28 de 1 de 2017, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5648662>
- Moreno-Viafara, F. (15 de Enero-Junio de 2010). El desarrollo del Estado Liberal en Colombia. (P. U. Javeriana, Ed.) *Papel Político [en línea]*, 135-163. Recuperado el 7 de Agosto de 2016, de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77719013006>> ISSN 0122-4409
- Muñoz Segura, A. M. (2010). La reforma constitucional de 1936 y el camino hacia la construccion de la seguridad social. (U. Javeriana, Ed.) *Vniversitas*(120), 101-124.
- Navarro De Bautista, Z. (2000). *La Potestad Disciplinaria*. Santa Fé de Bogotá D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez C Ltda.
- Nieto, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Nuño Jiménez, I. (Marzo de 2016). Derecho Administrativo Sancionador. Principios de la Potestad Sancionadora. *GABILEX*(5). Recuperado el 22 de Octubre de 2017, de http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/derecho_administrativo_sancionador_irene_nuno.pdf
- Olano García, H. A. (2007). *Constitucionalismo Histórico: La Historia de Colombia a través de sus Constituciones y Reformas*. Bogotá, D.C.: Ediciones Doctrina y Ley.
- Orozco Africano, J. M. (2006). *CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD PARA EL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO EN COLOMBIA*. Cartagena. Recuperado el 11 de mayo de 2015, de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/386/#indice>

- Ossa Arbeláez, J. (2009). *Derecho administrativo sancionador: Una aproximación dogmática* (Segunda ed.). Bogotá D.C.: Legis.
- Palacios Cerezales, D. (2009). ¿Por qué la policía es una institución política? En F. A. Londoño Cardenas, & E. L. Fabiola, *Memorias I Congreso Internacional de Ciencia de Policía* (págs. 135-160). Bogotá: Policía Nacional.
- Perelló Doménech, I. (1994). Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional. *Jueces para la democracia*(22), 76-81. Recuperado el 29 de Mayo de 2017, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=169854>
- Perez Escobar, J. (2004). *Derecho Constitucional Colombiano* (Séptima ed.). Bogotá: Temis S.A. Recuperado el 5 de Junio de 2016
- Pérez, E., Farah, M., & Rojas, M. (2000). *Reconstruir la confianza en Colombia: Nueva Institucionalidad en el sector rural* (Primera ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 3 de Julio de 2016
- Pombo, C. R., & Camacho, J. M. (2009). *Génesis de la Democracia Local en Colombia y la Planeación Participativa* (Vols. I Marco socioeconómico, jurídico e institucional). Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado el 12 de Junio de 2016
- PONAL. (15 de Enero de 2017). Código Nacional de Policía y Convivencia para Vivir en Paz. Colombia. Recuperado el 16 de Enero de 2017, de <https://www.policia.gov.co/codigo-nacional-policia>
- Procuraduría General de la Nación. (10 de Mayo de 2011). <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Historia.page>. Recuperado el 15 de Octubre de 2016, de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Historia.page>: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Historia.page>
- Pulgarín Reyes, M. (2007). *Historia Institucional Secretaría de Salud de Bogotá 1910 - 2007* (Primera ed.). (G. Giraldo Fernández, Ed.) Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado el 8 de Febrero de 2016, de http://portel.bogota.gov.co/archivo/libreria/pdf/HI_SECRETARIA_SALUD.pdf
- Quinche Ramirez, M. F. (2012). *Derecho Constitucional Colombiano La carta de 1991 y sus reformas* (Quinta ed.). Bogotá D.C.: Temis S.A.
- RAE. (2014). *Diccionario de la lengua española* (Vigesimotercera ed.). España. Recuperado el 2 de Julio de 2017, de <http://www.rae.es/>: <http://dle.rae.es>

- Ramírez Moreno, H. (2006). *Descentralización y desarrollo institucional en Colombia: Análisis crítico* (Primera ed., Vol. XI). Ibagué, Tolima, Colombia: Universidad del Tolima. Recuperado el 2 de Julio de 2016
- Ramírez Torrado, M. L. (Junio de 2008). Consideraciones de la Corte Constitucional acerca del Principio de Culpabilidad en el Ámbito Sancionador Administrativo. (F. U. Norte, Ed.) *Revista de Derecho*(29), 153-177. Recuperado el 13 de Abril de 2017, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972008000100007
- Ramírez Torrado, M. L. (Julio de 2009). Consideraciones al Requisito de Identidad Subjetiva del Principio Non Bis In Ídem en el Ámbito del Derecho Administrativo Sancionador Español. *Revista de Derecho (Valdivia)*, XXII(1), 93-111. Recuperado el 2 de Junio de 2017, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502009000100005
- Ramírez Torrado, M. L. (2009). Poder sancionador de la administración de acuerdo a la lectura de la Corte Constitucional colombiana. *La reforma del derecho penal y del derecho procesal en el Perú Anuario de Derecho Penal 2009*, 275-300. Recuperado el 21 de Abril de 2017, de <http://www.cervantesvirtual.com/obra/poder-sancionador-de-la-administracion-de-acuerdo-a-la-lectura-de-la-corte-constitucional-colombiana/>
- Ramírez Torrado, M. L. (Junio de 2011). La Tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionador. *Estudios de Derecho*, LXVIII(151), 37-50. Recuperado el 1 de Marzo de 2017, de http://www.academia.edu/13814096/LA_TIPICIDAD_EN_EL_DERECHO_ADMINISTRATIVO_SANCIONADOR
- Ramírez Torrado, M. L. (julio-diciembre de 2013). El non bis in idem en el ámbito administrativo sancionador. (U. d. Norte, Ed.) *Revista de Derecho*(40), 1-29. Recuperado el 30 de Marzo de 2017, de <http://www.redalyc.org/comocitar.ou?id=85131028001>
- Ramírez Torrado, M. L., & Hernandez Meza, N. (2016). El Debido Proceso en el Derecho Administrativo Sancionador. En M. Vásquez Alfaro, *Temas de Derecho Procesal y*

- Administracion de Justicia* (págs. 112-151). Barranquilla: Universidad del Norte; Grupo Editorial Ibañez.
- Ramírez, M. H. (Noviembre de 2002). BENEFICENCIA Y SALUD EN COLOMBIA. *Revista Credencial Historia*(155). Recuperado el 9 de Mayo de 2015, de <http://www.banrepcultural.org/node/86404>
- Ramirez, M. L. (14 de Mayo de 2013). El non bis in idem en el ámbito administrativo sancionador. (U. d. Norte, Ed.) *Revista de Derecho*(40), 1-29.
- Ramírez, M. L., & Aníval, H. (2015). A propósito de la sanción administrativa. *debates contemporaneos sobre derecho público en Colombia*, 1-18. Obtenido de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/15025/0>
- Rando Casermeiro, P. (2010). *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador*. Valencia, España: Tirant.
- Roa, O. M.-P. (31 de Julio de 2017). Conozca los servicios de Salud que le ofrecen las Cajas de Compensación Familiar a sus afiliados, y cuáles son las entidades encargadas de vigilar estos servicios. (C. B. Vásquez, Entrevistador) <https://www.youtube.com>. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=0LoYIO_U9yU
- Rocha Buelvas, A. (2010). Antecedentes históricos de la seguridad social en salud: parte de la construcción de un país sin memoria. *CES Odontologia*, 23(1), 67-70. Recuperado el 3 de Julio de 2016, de <http://revistas.ces.edu.co/index.php/odontologia/article/downloadSuppFile/649/34>
- Rodríguez Gomez, L. E. (2004). *Contravenciones y Amparos Administrativos de Policía*. Tunja, Boyacá, Colombia: UniBoyacá.
- Rodríguez López, R. (2009). *El huerto en la Roma antigua: su problemática urbanística y agraria* (Vol. 1). España: Dykinson. Recuperado el 9 de agosto de 2015, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=379343>
- Rodríguez Mesa, R. (2012). *Estudios sobre seguridad social* (Tercera ed.). (G. E. Ibañez, Ed.) Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte.
- Rodríguez, L. (2013). *Derecho Administrativo General y Colombiano* (Décimo Octava ed.). Bogotá, Colombia: Temis.
- Rojas Arbeláez, G. (1972). *El espíritu del Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis Ltda.

- Rojas, D. M. (2010). La alianza para el progreso de Colombia. (U. N. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Ed.) *anal.polit. [online]*, 23(70), 91-124. Recuperado el 18 de Agosto de 2016, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000300006#1
- Ruiz Salazar, J. A. (2004). *Procedimiento policivo en Colombia* (Decimaprimer ed.). Bogotá D.C.: Leyer.
- Sáchica, L. C. (1992). *Constitucionalismo Colombiano* (Décima ed.). Bogotá: Temis S.A.
- Sáchica, Luis Carlos, Acta número 28 - Seguros Sociales Obligatorios (Corte Suprema de Justicia - Sala Plena 24 de agosto de 1978). Recuperado el Diciembre de 10 de 2016, de <http://www.lexbasecolombia.net/cortesuprema/sala%20constitucional/1978/s040%20-%20agosto%2024.pdf>
- Salazar, D. R. (1980). *Historia Constitucional de Colombia*. Bogotá D.E.: Librería Jurídicas Wilches.
- Sanchez Morón, M. (2010). *Derecho Administrativo parte general* (Sexta ed.). Madrid, España: Tecnos.
- Sanchez-Terán Hernández, J. M. (2007). *Los Criterios de Graduación de las Sanciones Administrativas en el Orden Social* (Primera ed.). Valladolid, España: Lex Nova S.A. Recuperado el 2 de Junio de 2017, de https://books.google.com.co/books?id=E6KdB4g9zfcC&pg=PA330&lpg=PA330&dq=reincidencia+sanciones+administrativas&source=bl&ots=t4t_NNcx2s&sig=Igr7gkIyLO59Q4KulTLIC014Ap8&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjB0t3HjKDUAhUGKiYKHdHEDicQ6AEIQjAE#v=on
- Santofimio Gamboa, J. O. (2014). *Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora: aplicación en el sector energético, ambiental, de telecomunicaciones y en otros sectores* (Primera ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sarmiento Pavas, D. (2016). La misión Kemmerer y el control estatal. *@puntas Contables*(12), 79-90. Recuperado el 10 de Diciembre de 2016, de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contad/article/view/1640/1479>

Sarria, E., & Sarria Barragan, M. (1984). *Derecho Administrativo Colombiano* (Novena ed.). Bogotá: Colección pequeño foro. Recuperado el 1 de Octubre de 2016

Semana.com. (25 de Noviembre de 2014). <http://www.semana.com>. Recuperado el 11 de Septiembre de 2017, de <http://www.semana.com>:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/las-eps-controlan-los-medicos-con-polemicos-metodos/409528-3>

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). <http://www.banrepcultural.org>. Recuperado el 3 de Diciembre de 2016, de <http://www.banrepcultural.org>:
http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/historia_de_las_instituciones

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015).
http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/constituciones_de_e_colombia. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de
http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/constituciones_de_colombia:
http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/constituciones_de_colombia

Superfinanciera. (4 de Diciembre de 2015). <https://www.superfinanciera.gov.co>. Recuperado el 6 de Diciembre de 2015, de <https://www.superfinanciera.gov.co>:
<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=20483>

Superfinanciera. (13 de Septiembre de 2017). <https://www.superfinanciera.gov.co>. Recuperado el 14 de Septiembre de 2017, de <https://www.superfinanciera.gov.co>:
<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=61694>

Supersalud. (7 de Junio de 2013). <https://www.supersalud.gov.co>. Recuperado el 1 de Julio de 2017, de <https://www.supersalud.gov.co>:
<https://docs.supersalud.gov.co/Intranet/Planeacion/Estrategico/EA002.pdf>

Supersalud. (2015). <http://rvccv.supersalud.gov.co>. Recuperado el 16 de Septiembre de 2017, de <http://rvccv.supersalud.gov.co>:
<http://rvccv.supersalud.gov.co/v01/Public/inicio.aspx>

- Supersalud. (30 de Junio de 2017). <https://docs.supersalud.gov.co>. Recuperado el 13 de Septiembre de 2017, de <https://docs.supersalud.gov.co>:
<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/CircularesExterna/CIRCULAR%20EXT%200007%20DE%202017.pdf>
- Téllez Pedroza, M. (2011). <http://www.bdigital.unal.edu.co/4138/>. (U. Nacional, Ed.)
Recuperado el 12 de Febrero de 2017, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/4138/>:
<http://www.bdigital.unal.edu.co/4138/>
- Torío Lopez, Á. (1991). Injusto penal e injusto administrativo. (Presupuestos para la reforma del sistema de sanciones). En *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (Primera ed., Vol. III, págs. 2529-2546). Madrid, España: Civitas.
- Torres Rico, R. (1995). *Derecho de Policia* (Segunda ed.). Santa fe de Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Trujillo García, J. R. (25 de Agosto de 2014). <http://es.slideshare.net/jafatru/inspeccin-vigilancia-y-control-en-salud>. Recuperado el 11 de Febrero de 2016, de
<http://es.slideshare.net/jafatru/inspeccin-vigilancia-y-control-en-salud>:
<http://es.slideshare.net/jafatru/inspeccin-vigilancia-y-control-en-salud>
- Uribe Vargas, D. (1985). *LAS CONSTITUCIONES DE COLOMBIA perspectiva histórica y sociológica* (Segunda ed., Vol. I). (E. c. hispánica, Ed.) Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana. Recuperado el 19 de Junio de 2016
- Uribe Vargas, D. (1996). *Evolución política y constitucional de Colombia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Valencia Pinzón, G. (7 de Julio de 2001). LA LEX ARTIS. *Médico-Legal*, 21-25.
Recuperado el 13 de Mayo de 2017, de
http://www.medicolegal.com.co/pdf/esp/2001/7/3/asp_resp_2_v7_r3.pdf
- Vargas López, K. (Junio de 2008). Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica de Seguridad Social*(14), 59-70. Recuperado el 25 de Mayo de 2017, de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com>:
<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/onus-probandi-incumbit-actori/onus-probandi-incumbit-actori.htm>

- Vélez, M. (29 de Febrero de 2016). "El sistema de salud en Colombia no es equitativo":
Marcela Vélez. (U. C. El Espectador, Entrevistador) Recuperado el 11 de
Septiembre de 2017, de <http://www.elespectador.com/entretenimiento/unchatcon/el-sistema-de-salud-colombia-no-equitativo-marcela-vele-articulo-619354>
- Verdera Izquierdo, B. (2006). *La irretroactividad: problemática general*. Madrid, España:
Dykinson. Recuperado el 3 de Junio de 2017, de
<http://site.ebrary.com/lib/unortesp/reader.action?docID=10721439&ppg=13>
- Villar Borda, L. (Diciembre de 2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. (U. E.
Colombia, Ed.) *Revista de derecho del Estado*(20), 73-96. Recuperado el 6 de Enero
de 2016, de <https://es.scribd.com/document/351626557/Estado-de-derecho-pdf>
- www.banrepcultural.org. (2016). *www.banrepcultural.org*. Recuperado el 12 de Junio de
2016, de www.banrepcultural.org: <http://www.banrepcultural.org/bogota/biblioteca-luis-angel-arango>
- Zuluaga Gil, R. (11 de junio de 2015). <http://ricardozuluagagil.blogspot.com.co/>.
Recuperado el 29 de Junio de 2016, de <http://ricardozuluagagil.blogspot.com.co/>:
<http://ricardozuluagagil.blogspot.com.co/2015/06/enmienda-constitucional-de-1945-una.html>

TABLA DE SENTENCIAS

Corte constitucional:

- C - 1150, Expediente D-4574 (Corte Constitucional 2 de Diciembre de 2003). Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1150-03.htm>
- C-003, Expediente D-11399 (Corte Constitucional 18 de Enero de 2017). Recuperado el 21 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-003-17.htm>
- C-005, Expediente D-1725 (Corte Constitucional 22 de Enero de 1998). Recuperado el 25 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-005-98.htm>
- C-008, Expediente RE-125 (Corte Constitucional 23 de Enero de 2003). Recuperado el 16 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-008-03.htm>
- C-010, Expediente D-2431. (Corte Constitucional 19 de Enero de 2000). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-010-00.htm>
- C-010, Expediente D-4092 (Corte Constitucional 23 de Enero de 2003). Recuperado el 4 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-010-03.htm>
- C-016, Expediente D-1382 (Corte Constitucional de Colombia 23 de Enero de 1997). Recuperado el 4 de Febrero de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-016-97.htm>
- C-024/94 (Corte Constitucional 27 de Enero de 94). Recuperado el 11 de Septiembre de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>
- C-030, Expediente D-4129 (Corte Constitucional 28 de Enero de 2003). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-030-03.htm>
- C-032, Expediente D-11430 (Corte Constitucional 25 de Enero de 2017). Recuperado el 4 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-032-17.htm>

- C-033, Expediente D-9753 (Corte Constitucional 29 de Enero de 2014). Recuperado el 14 de Noviembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-033-14.htm>
- C-034, Expediente D-9566 (Corte Constitucional 29 de Enero de 2014). Recuperado el 24 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/C-034-14.htm>
- C-077, Expediente D-5915 (Corte Constitucional 8 de febrero de 2006). Recuperado el 2 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-077-06.htm>
- C-088, Expediente D-3637 (Corte Constitucional 13 de Febrero de 2002). Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-088-02.htm#_ftnref6
- C-089, Expediente D-8206 (Corte constitucional 16 de Febrero de 2011). Recuperado el 2 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-089-11.htm>
- C-095, Expediente D-4172 (Corte Constitucional 11 de Febrero de 2003). Recuperado el 27 de Mayo de 2017, de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-095-03.htm#_ftnref18
- C-1011, Expediente PE-029 (Corte Constitucional 16 de Octubre de 2008). Recuperado el 3 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1011-08.htm>
- C-1041, D-6756 (Corte Constitucional 4 de Diciembre de 2007). Recuperado el 20 de Julio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-1041-07.htm>
- C-1076, Expedientes D-3954 y D-3955 (acumulados) (Corte Constitucional 5 de Diciembre de 2002). Recuperado el 8 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1076-02.htm>
- C-1076, Expedientes D-3954 y D-3955 (acumulados) (Corte Constitucional 5 de Diciembre de 2002). Recuperado el 9 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1076-02.htm>
- C-1156, Expediente D-4676 (Corte Constitucinal 4 de Diciembre de 2003). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1156-03.htm>
- C-1189, Expediente D-5804 (Corte Constitucional 22 de Noviembre de 2005). Recuperado el 12 de Noviembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1189-05.htm>

- C-1190, Expediente D-2871 (Corte Constitucional 13 de Septiembre de 2000). Recuperado el 22 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1190-00.htm>
- C-125 , Expediente D-4059 (18 de Febrero de 2003). Recuperado el 5 de Junio de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-125-03.htm>
- C-1262, Expediente No. D-5751 (Corte Constitucional 5 de Diciembre de 2005). Recuperado el 16 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1262-05.htm>
- C-1287, Expediente D-3549 (Corte Constitucional 5 de Diciembre de 2001). Recuperado el 7 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm>
- C-135, Expediente D-10951 (Corte Constitucional 17 de Marzo de 2016). Recuperado el 17 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-135-16.htm>
- C-136, R. E. 0018 (Corte Constitucional 15 de Abril de 1993). Recuperado el 9 de Septiembre de 2017, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-136_1993.html
- C-155, Expediente D-3680 (Corte Constitucional 5 de Marzo de 2002). Recuperado el 9 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-155-02.htm>
- C-156, Expediente RE-171 (Corte Constitucional 9 de Marzo de 2011). Recuperado el 16 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-156-11.htm>
- C-181, Expediente D-3676 (Corte Constitucional 12 de Marzo de 2002). Recuperado el 3 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-181-02.htm>
- C-181, Expediente D-10946 (Corte Constitucional 13 de Abril de 2016). Recuperado el 15 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-181-16.htm>
- C-197, Expediente D-8533 (Corte Constitucional 14 de Marzo de 2012). Recuperado el 20 de Julio de 2017, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47769>
- C-199, Expediente D-3127 (Corte Constitucional 21 de Febrero de 2001). Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-199-01.htm>

- C-205, Expediente D-4229 (Corte Constitucional 11 de Marzo de 2003). Recuperado el 22 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-205-03.htm>
- C-205, Expediente D-5381 (Corte Constitucional 8 de Marzo de 2005). Recuperado el 22 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-205-05.htm>
- C-219, D-11662 (Corte Constitucional 19 de Abril de 2017). Recuperado el 30 de Abril de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-219-17.htm>
- C-232, Expediente D-3711 (Corte Constitucional 4 de Abril de 2002). Recuperado el 4 de Mayo de 2017, de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-232-02.htm#_ftnref21
- C-233, D-1488 (Corte Constitucional 15 de Mayo de 1997). Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-233-97.htm>
- C-242, Expediente D-7852 (Corte Constitucional 7 de Abril de 2010). Recuperado el 2 de 5 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-242-10.htm>
- C-244, Expediente No. D-1058 (Corte Constitucional 30 de Mayo de 1996). Recuperado el 25 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-244-96.htm>
- C-252, Expediente R.E.152 (Corte Constitucional 16 de Abril de 2010). Recuperado el 20 de Julio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-252-10.htm>
- C-271, Expediente D-4248 (Corte Constitucional 1 de Abril de 2003). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-271-03.htm>
- C-280, D-1067 y D-1076 acumulados (Corte Constitucional 25 de Junio de 1996). Recuperado el 23 de Abril de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>
- C-289, Expediente D-8698 (Corte Constitucional 18 de Abril de 2012). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-289-12.htm>
- C-315, Expediente D-8694 (Corte Constitucional 2 de Mayo de 2012). Recuperado el 19 de Mayo de 2017, de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-315-12.htm#_ftnref32

- C-328, Expediente D-4224 (Corte Constitucional 29 de Abril de 2003). Recuperado el 8 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-328-03.htm>
- C-329, Expediente D-2452 (Corte Constitucional 22 de Marzo de 2000). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-329-00.htm>
- C-343, Expediente D-6046 (Corte Constitucional 3 de Mayo de 2006). Recuperado el 5 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-343-06.htm>
- C-350, Expediente D-7394 (Corte Constitucional 20 de Mayo de 2009). Recuperado el 9 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-350-09.htm>
- C-365, D-8798 (Corte Constitucional 16 de Mayo de 2012). Recuperado el 27 de Abril de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-365-12.htm>
- C-371, Expedientes D-8301 y D-8322 (Corte Constitucional 11 de Mayo de 2011). Recuperado el 27 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-371-11.htm>
- C-372, D-3770 y D-3775 (Corte Constitucional 15 de Mayo de 2002). Recuperado el 16 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-372-02.htm>
- C-372, Expedientes acumulados D-3770 y D-3775 (Corte Constitucional 15 de Mayo de 2002). Recuperado el 4 de junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-372-02.htm>
- C-374, Expedientes acumulados D-3756, D-3757 y D-3763 (Corte Constitucional 14 de Mayo de 2002). Recuperado el 24 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-374-02.htm>
- C-388, Expediente D-2588 (Corte Constitucional 5 de Abril de 2000). Recuperado el 23 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2000/C-388-00.htm>
- C-390, Expediente D-3779 (Corte Constitucional 22 de Mayo de 2002). Recuperado el 27 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-390-02.htm>

- C-393, Expediente D-6042 (Corte Constitucional 24 de Mayo de 2006). Recuperado el 2 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-393-06.htm>
- C-401, Expediente D-9373 (Corte Constitucional 3 de Julio de 2013). Recuperado el 2 de 5 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-401-13.htm>
- C-402, Expediente D-1943 (Corte Constitucional 10 de Agosto de 1998). Recuperado el 3 de Junio de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-402-98.htm>
- C-404, Expediente D-3218 (Corte Constitucional 19 de Abril de 2001). Recuperado el 11 de Mayo de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-404-01.htm>
- C-406, Expediente D-4874 (Corte Constitucional 4 de Mayo de 2004). Recuperado el 23 de Abril de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-406-04.htm>
- C-412, Expediente D-10485 (Corte Constitucional 1 de Julio de 2015). Recuperado el 29 de Abril de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-412-15.htm>
- C-416, Expediente D-3788 (Corte Constitucional 28 de Mayo de 2002). Recuperado el 21 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-416-02.htm>
- C-417, Expediente D-7483 (Corte Constitucional 26 de Junio de 2009). Recuperado el 21 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>
- C-417, Expediente D-7483 (Corte Constitucional 26 de Junio de 2009). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>
- C-422, D-3801 (Corte Constitucional 28 de Mayo de 2002).
- C-426, Expediente D-1584 (Corte Constitucional 4 de Septiembre de 1997). Recuperado el 20 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-426-97.htm>
- C-432, Expediente D-4882 (Corte Constitucional 6 de Mayo de 2004). Recuperado el 16 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-432-04.htm>

- C-448, Expediente No. D-1958 (Corte Constitucional 26 de Agosto de 1998). Recuperado el 9 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-448-98.htm>
- C-450, Expediente D-10539 (Corte Constitucional 16 de Julio de 2015). Recuperado el 27 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-450-15.htm>
- C-475, Expediente D-1630 (Corte Constitucional 25 de Septiembre de 1997). Recuperado el 19 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-475-97.htm>
- C-475, Expediente D-5020 (Corte Constitucional 18 de Mayo de 2004). Recuperado el 23 de Abril de 2017
- C-478, Expediente D-6564 (Corte Constitucional 13 de Junio de 2007). Recuperado el 2 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2007/C-478-07.htm>
- C-484, Expediente D-2633 (Corte Constitucional 4 de Mayo de 2000). Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-484-00.htm>
- C-491, Expediente D-11249 (Corte Constitucional 14 de Septiembre de 2016). Recuperado el 5 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-491-16.htm>
- C-496, Expediente D-1979 (Corte Constitucional 15 de Septiembre de 1998). Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-496-98.htm>
- C-506, Expediente D-3852 (Corte Constitucional 3 de Julio de 2002). Recuperado el 4 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>
- C-507, Expediente D-6063 (Corte Constitucional 6 de Julio de 2006). Recuperado el 16 de Mayo de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-507-06.htm>
- C-512, Expediente D-9466 (Corte Constitucional 31 de Julio de 2013). Recuperado el 25 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-512-13.htm>
- C-516, Expediente D-4998 (Corte Constitucional 25 de Mayo de 2004). Recuperado el 20 de Julio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-516-04.htm>

- C-530, D-4386 y D-4396 (Acumulados) (Corte Constitucional 3 de Julio de 2003). Recuperado el 23 de Abril de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-530-03.htm>
- C-555, Expediente D-3243 (Corte Constitucional 31 de Mayo de 2001). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-555-01.htm>
- C-561, Expediente D-2376 (Corte Constitucional 4 de Agosto de 1999). Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-561-99.htm>
- C-564, D-2642 (Corte Constitucional 17 de Mayo de 2000).
- C-564, Expediente D-2642 (Corte Constitucional 17 de Mayo de 2000). Recuperado el 1 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-564-00.htm>
- C-564, Expediente D-2642 (Corte Constitucional 17 de Mayo de 2000). Recuperado el 29 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-564-00.htm>
- C-595, Expediente D-7977 (Corte Constitucional 27 de Julio de 2010). Recuperado el 23 de Mayo de 2017, de <https://www.youtube.com/watch?v=TmGiRNJBfoM>
- C-595, Expediente D-7977 (Corte Constitucional 27 de Julio de 2010).
- C-599, Expediente No. D-062 y D-104 (Corte Constitucional 10 de Diciembre de 1992). Recuperado el 23 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-599-92.htm>
- C-607, Expediente D-8857 (Corte Constitucional 1 de Agosto de 2012). Recuperado el 20 de Julio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-607-12.htm>
- C-616, Expediente D-3860 (Corte Constitucional 6 de Agosto de 2002). Recuperado el 23 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-616-02.htm>
- C-617, Expediente D-1339 (Corte Constitucional 13 de Noviembre de 1996). Recuperado el 19 de Mayo de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-617-96.htm>
- C-619, Expediente D-8906 (Corte Constitucional 8 de Agosto de 2012). Recuperado el 8 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-619-12.htm>

- C-644, expediente LAT-250 (Corte Constitucional 8 de Julio de 2004). Recuperado el 26 de Mayo de 2017, de www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-644-04.htm
- C-690, Expediente D-1353 (Corte Constitucional 5 de Diciembre de 1996). Recuperado el 24 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-690-96.htm>
- C-699, Expediente D-10610 (Corte Constitucional 18 de Noviembre de 2015). Recuperado el 3 <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-699-15.htm> de Mayo de 2017
- C-703, Expediente D-8019 (Corte Constitucional 6 de Septiembre de 2010). Recuperado el 1 de Mayo de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-703-10.htm>
- C-710, Expediente D-3287 (Corte Constitucional 5 de Julio de 2001). Recuperado el 16 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-710-01.htm>
- C-713, Expediente D-8984 (Corte Constitucional 12 de Septiembre de 2012). Recuperado el 23 de Abril de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-713-12.htm>
- C-713, Expediente D-8984 (Corte Constitucional Septiembre de 2012). Recuperado el 8 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-713-12.htm>
- C-726, Expediente D-7662 (Corte Constitucional 14 de Octubre de 2009). Recuperado el 10 de Mayo de 2009, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-726-09.htm>
- C-727, Expediente D-2696 (Corte Constitucional 21 de Junio de 2000). Recuperado el 22 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>
- C-739, Expediente D-2718 (Corte Constitucional 22 de Junio de 2000). Recuperado el 23 de Abril de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-739-00.htm>
- C-762, Expediente D- 7607 (Corte Constitucional 29 de Octubre de 2009). Recuperado el 27 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-762-09.htm>
- C-769, Expediente D-2086 (Corte Constitucional 10 de Diciembre de 1998). Recuperado el 4 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-769-98.htm>

- C-769, Expediente D-2086 (Corte Constitucional 10 de Diciembre de 1998).
- C-774, Expediente D- 3271 (Corte Constitucional 25 de Julio de 2001). Recuperado el 21 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-774-01.htm>
- C-776, D-3364 (Corte Constitucional 25 de Julio de 2001).
- C-796, Expediente D-4997 (Corte Constitucional 24 de Agosto de 2004). Recuperado el 13 de Mayo de 2017
- C-799, Expediente D-5464 (Corte Constitucional 2 de Agosto de 2005). Recuperado el 20 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2005/C-799-05.htm>
- C-818, D-5521 (Corte Constitucional 9 de Agosto de 2005). Recuperado el 27 de Abril de 2017, de http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-818-05.htm#_ftnref43
- C-829, Expediente D-4003 (Corte Constitucional 8 de Octubre de 2002). Recuperado el 9 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-829-02.htm>
- C-838, Expediente D-9663 (Corte Cnstitucional 13 de Noviembre de 2013). Recuperado el 19 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-838-13.htm>
- C-860, Expediente D-6235 (Corte Constitucional 18 de Octubre de 2006). Recuperado el 8 de Mayo de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-860-06.htm>
- C-921 (Corte Constitucional 29 de Agosto de 2001). Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44262#>
- C-922, Expediente D-3434 (Corte Constitucional 29 de Agosto de 2001). Recuperado el 28 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-922-01.htm>
- C-980, Expediente D-8104 (Corte Constitucional 1 de Diciembre de 2010). Recuperado el 3 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>
- C-992, Expediente D-3436 (Corte Constitucional 19 de Septiembre de 2001). Recuperado el 16 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-992-01.htm>

Demanda D-11648, expediente D-11648 (Corte Constitucional 2016 de Septiembre de 2016). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/AutosS/AUTO%20D-11648%20-%2020%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202016.pdf>

SU.1723, Expediente T-235650 (Corte Constitucional 12 de Diciembre de 2000). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU1723-00.htm>

SU449, Expediente T- 5.380.986 (Corte Constitucional 22 de Agosto de 2016). Recuperado el 5 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU449-16.htm>

SU501, Expediente T-3.756.821 (Corte Constitucional 6 de Agosto de 2015). Recuperado el 22 de Octubre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU501-15.htm>

SU515, Expediente T-3215147 (Corte Constitucional 1 de Agosto de 2013). Recuperado el 3 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/SU515-13.htm>

T- 760/2008 Derecho a la salud, T-1281247 y acum (Corte Constitucional 31 de Julio de 2008). Recuperado el 6 de Agosto de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm>

T- 812, Expediente T-2.952.706 (Corte Constitucional 27 de Octubre de 2011). Recuperado el 30 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-812-11.htm>

T-096, Expedientes T-5156690, T-5161374, T-5169399 (Corte Constitucional 25 de Febrero de 2016). Recuperado el 12 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-096-16.htm>

T-100, Expediente T-5165162 (Corte Constitucional 1 de Marzo de 2016). Recuperado el 12 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-100-16.htm>

T-1031, T-454716 (Corte Constitucional 27 de Septiembre de 2001). Recuperado el 24 de Abril de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-1031-01.htm>

T-1071, Expediente T-1652277 (Corte Constitucional 12 de Diciembre de 2007). Recuperado el 9 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1071-07.htm>

- T-118A, Expediente T-3.615.351 (Corte Constitucional 12 de Marzo de 2013). Recuperado el 15 de Mayo de 2017, de http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-118A-13.htm#_ftnref38
- T-121, Expediente T-4.574.405 (Corte Constitucional 26 de Marzo de 2015). Recuperado el 2 de Julio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-121-15.htm>
- T-1303, T-1180721 (Corte Constitucional 9 de Diciembre de 2005). Recuperado el 21 de Marzo de 2016, de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-1303-05.htm#_ftnref6
- T-1313, Expediente T452221 (Corte Constitucional 7 de Diciembre de 2001). Recuperado el 26 de Mayo de 2017, de www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1313-01.htm
- T-164, Expediente T- 3.728.593 (Corte Constitucional 22 de Marzo de 2013). Recuperado el 24 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-164-13.htm>
- T-184, Expediente T-4122795 (Corte Constituional 31 de Marzo de 2014). Recuperado el 16 de Noviembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-184-14.htm>
- T-209, Expediente T-1220297 (Corte Constitucional 17 de Marzo de 2006). Recuperado el 29 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-209-06.htm>
- T-233, Expediente T-58902 (Corte Constitucional 25 de Mayo de 1995). Recuperado el 3 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-233-95.htm>
- T-238, Expediente T-2.860.298 (Corte Constitucional 1 de Abril de 2011). Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-238-11.htm>
- T-270, Expedientes acumulados T-684762, T-684763, T-684765, T-684766, T-684767, T-684768, T-685872, T-685873, T-685874, T-685919, T-685926, T-685927, T-685929, T-685930, T-685942, T-685944 y T-686052. (Corte Constitucional 14 de Marzo de 2004). Recuperado el 23 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-270-04.htm>
- T-270, Expedientes acumulados T-684762, T-684763, T-684765, T-684766, T-684767, T-684768, T-685872, T-685873, T-685874, T-685919, T-685926, T-685927, T-

685929, T-685930, T-685942, T-685944 y T-686052. (Corte Constitucional 19 de Marzo de 2004). Recuperado el 4 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-270-04.htm>

T-270, Referencia: Expedientes acumulados T-684762, T-684763, T-684765, T-684766, T-684767, T-684768, T-685872, T-685873, T-685874, T-685919, T-685926, T-685927, T-685929, T-685930, T-685942, T-685944 y T-686052. (Corte Constitucional 19 de Marzo de 2004). Recuperado el 4 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-270-04.htm>

T-272, Expediente T-2477686 (Corte Constitucional 16 de Abril de 2010). Recuperado el 26 de Mayo de 2017, de www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-272-10.htm

T-297, Expediente T-122970 (Corte Constitucional 17 de Junio de 1997). Recuperado el 27 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-297-97.htm>

T-319A, Expediente T- 3312418 (Corte Constitucional 3 de Mayo de 2012). Recuperado el 9 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-319A-12.htm>

T-331, Expediente T-1525503 (Corte Constitucional 4 de Mayo de 2007). Recuperado el 6 de Julio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-331-07.htm>

T-345, Expedientes T-2.917.429 y 2.935.581 (acumulados) (Corte Constitucional 5 de Mayo de 2011). Recuperado el 26 de Mayo de 2017, de www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-345-11.htm

T-345, Expediente T-3765520 (Corte Constitucional 14 de Junio de 2013). Recuperado el 12 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-345-13.htm>

T-380, T-1554318 (Corte Constitucional 17 de Mayo de 2007). Recuperado el 26 de Mayo de 2017, de www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-380-07.htm

T-460, Expediente T-2018 (Corte Constitucinal 15 de Julio de 1992). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-460-92.htm>

T-470, Expediente T- 203018 (Corte Constitucional 6 de Julio de 1999). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-470-99.htm>

T-490, T-1973 (Corte Constitucional 13 de Agosto de 1992). Recuperado el 21 de Marzo de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-490-92.htm>

T-525, Expediente T-2755 (Corte Constitucional 18 de Septiembre de 1992). Recuperado el 21 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-525-92.htm>

T-545, Expediente T-4275743 (Corte Constitucional 21 de Julio de 2014). Recuperado el 12 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-545-14.htm>

T-561, Expediente T-1039607 (Corte Constitucional 26 de Mayo de 2005). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-561-05.htm>

T-569, Expedientes T-171.895 y T-176.175 (Corte Constitucional 8 de Octubre de 198). Recuperado el 9 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-569-98.htm>

T-581, Expediente 4015 (Corte Constitucional 7 de Noviembre de 1992). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-581-92.htm>

T-581, Expediente 4015 (Corte Constitucional 11 de Noviembre de 1999).

T-657, Expediente T-172.301 (Constitucional 11 de Noviembre de 1998). Recuperado el 27 de Mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-657-98.htm>

T-697, T- 588245 (Corte Constitucional 29 de Agosto de 2002). Recuperado el 23 de Marzo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-697-02.htm>

T-737, Expediente T-3.949.804 (Corte Constitucional 17 de Octubre de 2013). Recuperado el 5 de Febrero de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-737-13.htm>

T-760, T-1315769 (Corte Constitucional 31 de Julio de 2008). Recuperado el 18 de Julio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm>

T-763, Expediente T-2677205 (Corte Constitucional 21 de Septiembre de 2010). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-763-10.htm>

T-790, Expediente T-243.366 (Corte Constitucional 14 de Octubre de 1999). Recuperado el 22 de Septiembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-790-99.htm>

T-827, Expediente T-1094239 (Corte Constitucional 10 de Agosto de 2005). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-827-05.htm>

T-969, Expediente T-233886 (Corte Constitucional 18 de Diciembre de 2009). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-969-09.htm>

T-982, T-916680 (Corte Constitucional 8 de Octubre de 2004). Recuperado el 11 de Marzo de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-982-04.htm>

T-982, Expediente T-916680 (Corte Constitucional 8 de Octubre de 2004). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-982-04.htm>

T-138/13 (Corte Constitucional 2013). Recuperado el 8 de Septiembre de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-138-13.htm>

Consejo de Estado

Concepto 11001030600020140017400, 11001030600020140017400 (Consejo de Estado 16 de Abril de 2015). Recuperado el 16 de Agosto de 2017, de <https://www.google.com.co/search?q=%C3%81LVARO+NAM%C3%89N+VARGAS&oq=%C3%81LVARO+NAM%C3%89N+VARGAS&aqs=chrome..69i57j0l3.460j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Concepto 254487, 254487 (Consejo De Estado - Sala De Consulta Y Servicio Civil 16 de Octubre de 2002). Recuperado el 28 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Concepto1458, 1458 (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil 7 de Noviembre de 2002). Recuperado el 18 de Septiembre de 2017, de <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Sentencias/CE-SC-RAD2004-N1458.pdf>

Sentencia 2223, 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) (Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil 16 de Abril de 2015). Recuperado el 29 de Agosto de 2017

Sentencia 2002539, 200253911001-03-25-000-2003-00287-01 (Consejo de Estado Sección Primera 2010 de Enero de 28). Recuperado el 28 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 6075, 25185325000-23-24-000-1996-8048-01(6075) (Consejo de Estado Seccion Primera 29 de Noviembre de 2001). Recuperado el 31 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 14821, 14821 (Consejo de Estado 24 de Septiembre de 1998). Recuperado el 9 de Septiembre de 2017

Sentencia 17009, 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 13 de noviembre de 2008). Recuperado el 11 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 17343, 201142025000-23-27-000-2006-00825-01 (Consejo de Estado 13 de Septiembre de 2012). Recuperado el 12 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 18726, 25000-23-27-000-2006-0046-01 (Consejo de Estado - Sección Cuarta 9 de Diciembre de 2013).

Sentencia 18826, 2105003-11001-03-27-000-2011-00013-00 (Consejo de Estado - Sección Cuarta 25 de Octubre de 2017). Recuperado el 10 de Diciembre de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 2001066, 25000-23-27-000-2001-01180-01 (15392) (Consejo de Estado - Seccion Cuarta 3 de Diciembre de 2009). Recuperado el 28 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 20738, 05001-23-24-000-1996-00680-01 (Consejo de Estado-Seccion Tercera Subseccion C 22 de Octubre de 2012). Recuperado el 24 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 2076277, 08001-23-31-000-2006-01812-01 (Consejo de Estado 26 de Junio de 2015). Recuperado el 12 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 20910, 2104106-68001-23-33-000-2013-00687-01 (Consejo de Estado - Sección Cuarta 25 de Septiembre de 2017). Recuperado el 10 de Diembre de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 21734, 2104338-08001-23-31-000-2011-00452-01 (Consejo de Estado - Sección Cuarta 19 de Julio de 2017). Recuperado el 10 de Diciembre de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 25000-23-25-000-2003-02405-0, 218725 (Consejo de Estado 19 de Junio de 2006). Recuperado el 12 de Septiembre de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 2839-14, 2103972-08001-23-33-000-2012-000171-01 (Consejo de Estado - Sección Segunda Subsección B 17 de Octubre de 2017). Recuperado el 10 de Diciembre de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 29590, 2073386 05001-23-31-000-1991-06952-01 (29590) (Consejo de Estado - Sala Contencioso Administrativa 10 de Septiembre de 2014). Recuperado el 15 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 37534, 2104987- 25000-23-26-000-2004-00102-01 (Consejo de Estado 30 de Octubre de 2017). Recuperado el 10 de Diciembre de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 4798-14, 2097333-08001-23-31-000-2003-00871-02 (Consejo de Estado - Sección Segunda Subsección B 11 de Mayo de 2017). Recuperado el 10 de Diciembre de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 5537, 252547CE-SEC1-EXP2000-N5537 (5537) (Consejo de Estado Seccion Primera 25 de Mayo de 2000). Recuperado el 29 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia 8962, 21432376001-23-31-000-1999-01865-01 (8962) (Consejo de Estado Seccion Primera 4 de Septiembre de 2003). Recuperado el 29 de Mayo de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia AP 2001397, 200139725000-23-26-000-2003-01663-01 (Consejo de Estado Seccion Tercera 19 de Agosto de 2009). Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://181.57.206.9:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencia C-016, Expediente D-1382 (Corte Constitucional de Colombia 23 de Enero de 1997). Recuperado el 4 de Febrero de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-016-97.htm>

Sentencia C-632, Expedientes D-8379 (Corte Constitucional Colombiana 24 de Agosto de 2011). Recuperado el 21 de Noviembre de 2016, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-632-11.htm>

Sentencia nº 0007, 0007 (Consejo de Estado - Sección Cuarta 21 de abril de 1986).

Sentencia T-520, Expediente T2988 (Corte Constitucional 16 de Septiembre de 1992). Recuperado el 6 de Junio de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-520-92.htm>

Sentencia 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009), Expediente 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009) (Consejo de Estado - Sección Tercera 13 de Noviembre de 2008). Recuperado el 10 de Septiembre de 2017, de https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HPdffP7h0n0J:https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/sentencia/2008/CE%2520SIII%2520E%252017009%2520DE%25202008//CE%2520SIII%2520E%252017009%2520DE%25202008_ORIGINAL.doc+&cd=3&hl=es-

Reposicion (SUSPENSIÓN PROVISIONAL), 11001-03-24-000-2006-00205-00(16546) (Consejo De Estado - Seccion Cuarta 11 de Diciembre de 2007). Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de <https://www.notinet.com.co/pedidos/16546.doc>.