



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01907-01(60145)**

**Actor: RUCADAVID & CÍA. EN COMANDITA SIMPLE**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

COMPETENCIA DEL SUPERIOR-Se decide sin limitación por apelación de las dos partes. DAÑO O PERJUICIO-Concepto. DAÑO-Debe ser cierto, personal y directo. CERTEZA DEL DAÑO-Debe ser real y efectivo, no hipotético. PERJUICIO-Elemento esencial constitutivo de la responsabilidad civil. ANTIJURIDICIDAD-Contrariedad al derecho. ANTIJURIDICIDAD-Se predica de la acción que causó el daño y no del deber de la víctima de soportarlo. FALLA DEL SERVICIO O CULPA DE LA ADMINISTRACIÓN-Es la regla general. DIRECCIÓN SECCIONAL DE SALUD-Autoridad sanitaria que vigila y controla las instituciones prestadoras de salud. MEDIDA SANITARIA DE SEGURIDAD DE SUSPENSIÓN DEL SERVICIO-Es de carácter preventivo y de inmediata ejecución, sin perjuicio de las sanciones procedentes. PROCESO SANCIONATORIO SANITARIO-Procede al imponer una medida sanitaria de seguridad. DOCUMENTOS PÚBLICOS-Valor probatorio. TESTIGO SOSPECHOSO-Valoración probatoria. INTERROGATORIO DE PARTE-Valor probatorio. INTERROGATORIO A REPRESENTANTE DE ENTIDAD PÚBLICA-La ley no permite la confesión por parte de establecimientos públicos. CARGA !JE LA PRUEBA-Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta. REPARACIÓN DIRECTA-No es una instancia adicional del proceso sancionatorio. COSTAS EN CCA-Imprudencia cuando no se actúa con temeridad o mala fe.

La Sala, de conformidad con el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, decide el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del 4 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió parcialmente a las pretensiones.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El 30 de mayo de 2008, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia impuso una medida preventiva de suspensión del servicio a la IPS Fundación Total Help en Salud, por el presunto incumplimiento de las Condiciones Técnicas de Habilitación como Prestador de Servicios de Salud. El 9 de agosto de 2010, la entidad formuló cargos contra la IPS Fundación Total Help en Salud y, posteriormente, suspendió los términos del procedimiento sancionatorio. Alega falla del servicio, porque la



2  
Expediente<sup>o</sup>: 60.145  
Demandante: Rucadavid & Cía. en comandita simple  
Niega pretensiones

medida preventiva fue desproporcionada, operó la caducidad de la potestad sancionatoria de la Administración y se negaron unas pruebas durante el procedimiento administrativo.

### **ANTECEDENTES**

El 23 de noviembre de 2011, Rucadavid & Cía. en comandita simple, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra el Departamento de Antioquia. Solicitó \$924.595.204, por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, \$4.125.905.530, en la modalidad de lucro cesante y \$74.237.733.600, en la modalidad de lucro cesante futuro. En apoyo de las pretensiones, afirmó que la Dirección Seccional de Salud de Antioquia impuso una medida preventiva de suspensión parcial del servicio que «se convirtió» en permanente. Adujo que transcurrieron más de tres años desde la formulación de cargos contra la IPS y, por ello, caducó la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones. Resaltó que la entidad incurrió en dilaciones injustificadas y negó unas pruebas durante la actuación administrativa.

El 22 de abril de 2013 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, el Departamento de Antioquia, al oponerse a las pretensiones, señaló que todas las actuaciones surtidas en el procedimiento sancionatorio se ajustaron a los mandatos legales. Afirmó que la Dirección Seccional de Salud del departamento no causó daño alguno a la demandante. El 11 de abril de 2016 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. Las partes reiteraron lo expuesto y el Ministerio Público guardó silencio.

El 4 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Antioquia en la **sentencia** accedió parcialmente a las pretensiones, al considerar que la medida preventiva de suspensión del servicio a la IPS Fundación Total Help en Salud se convirtió -por el transcurso del tiempo- en una sanción definitiva. Sostuvo que la autoridad sanitaria no adoptó la decisión de fondo en un término prudencial, esto es, como máximo, dentro de los tres años que dispone el artículo 38 CCA para la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración. Condenó en abstracto al Departamento de Antioquia a pagar a favor de la demandante los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante consolidado, y negó la indemnización de perjuicios por



el daño emergente y el lucro cesante futuro. Las partes interpusieron recursos de apelación que fueron concedidos el 16 de agosto de 2017 y admitidos el 26 de enero de 2018. La demandante insistió en que la medida preventiva sanitaria fue desproporcionada y esgrimió que los perjuicios se acreditaron con el dictamen pericial. La demandada solicitó que se negara el reconocimiento del lucro cesante consolidado. El 1 de junio de 2018 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. Las partes reiteraron lo expuesto. El Ministerio Público conceptuó desfavorablemente a las pretensiones, al considerar que el daño es incierto, pues se desconoce cómo culminó el procedimiento sancionatorio y si hubo una decisión que declaró la caducidad de la potestad sancionatoria.

El Consejero Nicolás Yepes Corrales manifestó estar incurso en la causal de impedimento establecida en el artículo 150.12 CPC, porque rindió concepto como Procurador Primero delegado ante esta Corporación. El 22 de agosto de 2022, el Despacho declaró fundado el impedimento manifestado y lo separó del conocimiento (índice 31, Samai).

## CONSIDERACIONES

### I. Presupuestos procesales

#### Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 CCA, modificado por el artículo 1° de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 1395 de 2010, que modificó el artículo 20.2 CPC, el valor de la suma de las pretensiones supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 CCA<sup>1</sup>, esto es, \$267.800.000<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Se aplican las cuantías previstas en la Ley 446 de 1998, pues a la fecha de interposición de los recursos de apelación -24 de mayo de 2017- ya habían entrado a regir, por Ley 954 de 28 de abril de 2005.

<sup>2</sup> Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2011, \$535.600, por 500.



### **Acción procedente**

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo<sup>3</sup>, en este caso por daños causados en un procedimiento administrativo sancionatorio. (art. 90 CN, art. 86 CCA y arts. 2341 y ss. CC).

### **Demanda en tiempo**

3. El término para formular pretensiones, en reparación directa, según el artículo 136.8 CCA es de dos años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. La demanda se interpuso en tiempo - 23 de noviembre de 2011- porque la última actuación en el procedimiento administrativo sancionatorio fue el 14 de junio de 2011 [hecho probado 7.16].

### **Legitimación en la causa**

4. Rucadavid & Cía. en comandita simple es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en el proceso, pues era la propietaria de la IPS Fundación Total Help en Salud [hecho probado 7.18]. El Departamento de Antioquia está legitimado en la causa por pasiva, porque a través de su Dirección Seccional de Salud, impuso la medida preventiva de suspensión del servicio y adelantó el procedimiento administrativo sancionatorio, con base en el artículo 38 y 43 de la Resolución nº. 4445 de 1996, proferida por el Ministerio de Salud, que faculta a la direcciones seccionales, distritales o locales de salud para establecer los mecanismos para dar cumplimiento a las disposiciones sobre vigilancia y control de los establecimientos hospitalarios y similares y, en concreto, aplicar las medidas de

---

<sup>3</sup>Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 [fundamentos jurídicos 10 y 11] y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3). en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744, 746 y 747, disponible en <https://bit.ly/3gjduK>.



seguridad preventiva del artículo 576 de la Ley 9 de 1979 [hechos probados 7.2 y 7.10].

## 11. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se causó un daño por la imposición de una medida preventiva de suspensión del servicio de un centro médico y adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio.

### 111. Análisis de la Sala

5. Como la sentencia fue recurrida por ambas partes, la Sala resolverá en los términos del artículo 357 CPC.

#### Hechos probados

6. Las copias simples serán valoradas porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio<sup>4</sup>.

7. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1. El 30 de mayo de 2008, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia impuso una medida preventiva de suspensión del servicio a la IPS Fundación Total Help en Salud. Conforme al documento, la IPS incumplió la norma de habilitación en salud, según da cuenta copia simple del acta de imposición de la medida preventiva (f. 194 c. 1).

7.2. El 20 de agosto de 2008, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia ordenó la apertura de una investigación administrativa contra la IPS Fundación Total Help en Salud, por incumplimiento de la norma de habilitación, según da cuenta copia simple del auto de apertura del procedimiento (f. 269 c. 1).

7.3. El 22 de agosto de 2008, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia formuló cargos contra la IPS Fundación Total Help en Salud. Conforme al documento, se

---

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022 [fundamento jurídico 1]. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo lo respeta y acoge. Los argumentos de la inconformidad están en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 26.984. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 363, 364 y 365, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3qjjuduK>.



configuró una presunta infracción de las disposiciones normativas del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud, según da cuenta copia simple del auto de formulación de cargos (f. 276-278 c.1).

7.4. El 12 de septiembre de 2008, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia negó, por improcedente, la práctica de la inspección solicitada por el apoderado de la IPS Fundación Total Help en Salud, según da cuenta copia simple de la decisión (f. 288-290 c. 1).

7.5. El 29 de septiembre de 2008, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia sancionó a la IPS Fundación Total Help en Salud con el cierre definitivo del establecimiento y una multa de 5.000 SMLMV, según da cuenta copia simple de la Resolución nº. 017465 de 2008 (f. 291-356 c.1).

7.6. El 6 de octubre de 2008, la IPS Fundación Total Help en Salud interpuso recurso de apelación contra la resolución que impuso la sanción administrativa de cierre definitivo del establecimiento y solicitó que se declarara la nulidad del acto, por violación del debido proceso, según da cuenta copia simple del memorial (f. 307- 315 c. 1).

7.7. El 14 de marzo de 2009, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia remitió al Tribunal de Ética Médica del departamento veintitrés quejas presentadas desde el año 2006 contra la IPS Fundación Total Help en Salud, por irregularidades en los procedimientos médicos, según da cuenta copia simple del oficio (f. 488 c. 1).

7.8. El 17 de junio de 2010, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia declaró la nulidad procesal de lo actuado desde el auto de cargos del 22 de agosto de 2008, inclusive, en el procedimiento que dio lugar a la expedición de la Resolución nº. 017465 del 29 de septiembre del mismo año. Conforme al documento, el auto de formulación de cargos no indicó las presuntas normas infringidas y la funcionaria que lo profirió se excedió en sus competencias, según da cuenta copia simple de la Resolución nº. 0097198 de 2010 (f. 318-321 c. 1).

7.9. El 9 de agosto de 2010, la Directora de Calidad y Red de Servicios de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia formuló nuevamente cargos contra la IPS Fundación Total Help en Salud por la presunta infracción de las disposiciones

# (9)

7  
Expediente nº. 60.145  
Demandante: Rucavid & Cia. en comandita simple  
Niega pretensiones

normativas del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud, según da cuenta copia simple del auto de formulación de cargos (f. 327-347 c.1).

7.1 O. El 7 de septiembre de 2010, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia negó por improcedente la solicitud de pruebas de la IPS Fundación Total Help en Salud, según da cuenta copia simple de la decisión (f. 373-378 c. 1).

7.11. El 28 de septiembre de 2010, la IPS Fundación Total Help en Salud interpuso recurso de apelación contra el auto que negó la práctica de unas pruebas, según da cuenta copia simple del memorial (f. 380-384 c. 1).

7.12. El 10 de marzo de 2011, el Secretario Seccional de Salud de Antioquia se declaró impedido para resolver el recurso de apelación contra el auto que negó la práctica de unas pruebas, según da cuenta copia simple de la Resolución nº. 01095 del 10 de marzo de 2011 (f. 385-386 c. 1).

7.13. El 8 de abril de 2011, el Gobernador de Antioquia negó el impedimento del Secretario Seccional de Salud del departamento para conocer y decidir el recurso de apelación interpuesto por la IPS Fundación Total Help en Salud, según da cuenta copia simple de la Resolución nº. 011550 de 2011 (f. 391-393 c. 1).

7.14. El 12 de mayo de 2011, el Secretario Seccional de Salud de Antioquia ordenó suspender los términos del procedimiento sancionatorio iniciado contra de la IPS Fundación Total Help en Salud y ordenó el traslado a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para dirimir el conflicto negativo de competencia que suscitó el recurso de apelación contra el auto que negó la práctica de unas pruebas, según da cuenta copia simple de la decisión (f. 394-395 c. 1).

7.15. El 14 de junio de 2011, la IPS Fundación Total Help en Salud interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto del 12 de mayo de 2011 que ordenó suspender los términos del procedimiento sancionatorio, según da cuenta copia simple del memorial (f. 407-409 c. 1).

7.16. El 11 de julio de 2011, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia rechazó el recurso de reposición por extemporáneo y negó la concesión del recurso de



apelación, según da cuenta copia simple de la Resolución nº. 020373 del 11 de julio de 2011 (f. 413-414 c. 1).

7.17. Jhon Jairo Rúa Arias es el representante legal de la sociedad Rucadavid & Cía. en comandita simple, según da cuenta copia simple del certificado de existencia y representación legal (f. 29-30 c. 1). La sociedad Rucadavid & Cía. en comandita simple es la propietaria de la IPS Fundación Total Help en Salud, según da cuenta copia simple del certificado de existencia y representación legal (f. 270-275 c. 1).

### **El daño, presupuesto de la responsabilidad civil del Estado**

8. En los procesos de responsabilidad civil del Estado, el primer elemento que debe quedar demostrado es el daño. La noción de daño en el ámbito de la responsabilidad administrativa no difiere de aquella propia del derecho común. Su esencia es la misma: una afectación de un derecho o interés tutelado por el ordenamiento jurídico. Esa afectación relevante para el derecho, al ser opuesta al ordenamiento jurídico -antijuricidad-, permite a su titular obtener una indemnización<sup>5</sup>. La responsabilidad supone la existencia de un perjuicio. El perjuicio es, pues, uno de los elementos esenciales constitutivos de la responsabilidad civil, sin cuya existencia y demostración no nace a la vida jurídica la obligación indemnizatoria. El daño, como tiene determinado la jurisprudencia civil, es la base o punto de partida de toda acción reparatoria<sup>6</sup>.

Según el artículo 90 CN, el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables. En ausencia de una definición constitucional de «daño antijurídico», el Consejo de Estado -en algunos pronunciamientos, sustentados en ciertos sectores de la doctrina española- ha entendido que para estudiar la antijuricidad del daño no es relevante la conducta que lo causa, sino que lo esencial es determinar si la víctima estaba en el deber o no de soportarlo. Esa noción de daño antijurídico podría llevar a una idea: que el artículo 90 CN prevé una responsabilidad objetiva, es decir, sin importar cómo se causó el daño. Esa tesis,

---

<sup>5</sup>Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia del 4 de abril de 1968, Gaceta Judicial, Tomo CXXXIV, nº. 2297-2299, p.58-65, [fundamento jurídico 2].

<sup>6</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 26 de octubre de 1982 [fundamento jurídico 2].





sin embargo, fue superada por esta Corporación desde 1993<sup>7</sup>, pues antijuridicidad significa contrariedad al derecho y, por ello, no puede hablarse de antijuridicidad o ilicitud al margen de los actos humanos. Además, la responsabilidad del Estado no puede estar basada en criterios de solidaridad -como el deber de soportar-, que no son propios del juez de la Administración. La regla general, entonces, debe ser la atribución de culpa de la Administración.

Ahora bien, el daño -entendido como una afectación de un derecho o interés tutelado por el ordenamiento jurídico- se caracteriza por ser cierto, personal y directo<sup>8</sup>. La certeza del daño supone el conocimiento seguro y claro de su existencia, es decir, que aparezca como real y efectivamente causado, pues si se trata solo de una posibilidad de producirse o una hipótesis, no es un daño indemnizable<sup>9</sup>. En otros términos, el daño o perjuicio debe ser real y efectivo, no hipotético. El juicio de responsabilidad, entonces, supone analizar el daño, el nexo causal entre la conducta del Estado y ese daño, y un juicio de atribución que permita explicar por qué su causación genera el deber de indemnizar.

9. Toda persona debe acatar los mandatos de la Constitución y de las leyes, conforme los artículos 4 inc. 2, 6 inc. 1 y 95 inc. 2 constitucionales, que retomaron lo dispuesto por los artículos 9 y 18 CC, 56 y 57 CRPM y 66 CCA (hoy 89 CPACA).

La Ley 9 de 1979, Código Sanitario Nacional, sentó las bases para la expedición de la regulación necesaria para preservar, restaurar y mejorar las condiciones sanitarias en lo que se relacionara con la salud humana, así como los procedimientos y medidas para la legalización y control de los descargos de residuos materiales que afectan o podrían afectar las condiciones sanitarias del ambiente (art. 1). La Constitución retomó lo previsto en ese código al disponer que al Estado le corresponde organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de saneamiento ambiental en términos de eficiencia, universalidad y solidaridad. También le compete establecer las políticas para la prestación de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control (arts. 49 y 365 CN).

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de marzo de 1993, Rad. 7429 [fundamento jurídico párr. 19 a 24] y sentencia del 13 de julio de 1993, Rad. 8163 [fundamento jurídico párr. 12 a 22].

<sup>8</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia del 29 de agosto de 1960 [fundamento jurídico V].

<sup>9</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 10 de agosto de 1976, Gaceta Judicial. Tomo CLII, nº. 2393, p 320, [fundamento jurídico 1].



El Código Sanitario Nacional dispuso unas medidas de seguridad -encaminadas a proteger la salud pública- de inmediata ejecución, con carácter preventivo y transitorio y aplicables sin perjuicio de las sanciones de fondo a que hubiere lugar:

(i) la clausura temporal del establecimiento, (ii) la suspensión parcial o total de trabajos o servicios, (iii) el decomiso de objetos y productos, (iv) la destrucción o desnaturalización de artículos o productos y (v) la congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos, mientras se toma una decisión definitiva (art. 576).

El Ministerio de Salud, con apoyo en lo previsto en el artículo 241 del Código Sanitario Nacional, reglamentó las condiciones sanitarias que deben cumplir los establecimientos hospitalarios para garantizar que se proteja la salud de sus trabajadores, usuarios y población en general. La Resolución n°. 4445 de 1996 dispuso que a las direcciones seccionales, distritales o locales de salud y los funcionarios que cumplan funciones de vigilancia y control les compete aplicar las medidas de seguridad previstas en el Código Sanitario Nacional la tienen (art. 43). A su vez, la Resolución n°. 1043 de 2006 del Ministerio de la Protección Social previó las condiciones que deben cumplir los prestadores de servicios de salud para habilitar sus servicios, que se adoptaron a través del Manual Único de Estándares y Verificación, incluido como anexo técnico a esa resolución. Por su parte, el Decreto 2240 de 1996 reguló las condiciones sanitarias que deben cumplir las instituciones prestadoras de servicios de salud y estableció el procedimiento para la imposición de las medidas de seguridad y trámite del procedimiento sancionatorio (arts. 23 y 42). Las pruebas se decretarán y practicarán según lo previsto en los artículos 34, 56, 57 y 58 CCA (art. 53) y contra la providencia que impone la sanción proceden los recursos de reposición y apelación (art. 61).

10. Según la demanda, el Departamento de Antioquia es responsable por los perjuicios sufridos por una medida preventiva de suspensión del servicio que -alega- fue desproporcionada y se «convirtió» en permanente, al operar la caducidad de la potestad sancionatoria.

Está acreditado que el 30 de mayo de 2008, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia impuso a la IPS Fundación Total Help en Salud una medida preventiva de



suspensión de servicios por incumplir las normas de habilitación para la prestación del servicio, según lo dispuesto en el artículo 576 de la Ley 9 de 1979 [hecho probado 7.1]. El 20 de agosto siguiente, esa Dirección inició investigación administrativa contra la IPS y el 29 de septiembre de 2008, la sancionó con el cierre definitivo del establecimiento [hechos probados 7.2 a 7.5]. La IPS Fundación Total Help en Salud apeló la resolución que impuso la sanción definitiva y solicitó la nulidad del acto por violación del debido proceso [hecho probado 7.6]. En marzo de 2009, la Dirección remitió al Tribunal de Ética Médica de Antioquia veintitrés quejas presentadas desde el año 2006 contra la IPS Fundación Total Help en Salud, por irregularidades en los procedimientos médicos (hecho probado 7.7). En junio de 2010, la Dirección declaró la nulidad de lo actuado al considerar que el auto de formulación de cargos no indicó las presuntas normas infringidas y la funcionaria que lo profirió se excedió en sus competencias (hecho probado 7.8).

El 9 de agosto de 2010, la Directora de Calidad y Red de Servicios de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia formuló nuevamente cargos contra la IPS Fundación Total Help en Salud (hecho probado 7.9) y el 7 de septiembre siguiente, la entidad negó por improcedente la solicitud de pruebas de la IPS [hecho probado 7.10]. La IPS apeló esa decisión (hecho probado 7.11), el Secretario Seccional de Salud de Antioquia se declaró impedido para resolverlo [hecho probado 7.12] y el 8 de abril de 2011, el Gobernador de Antioquia negó el impedimento [hecho probado 7.13]. El 12 de mayo siguiente, entonces, el secretario seccional de salud ordenó suspender los términos del proceso y correr traslado a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para dirimir el conflicto negativo de competencia [hecho probado 7.14]. La IPS interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto que suspendió términos [hecho probado 7.15], pero la Dirección Seccional de Salud de Antioquia rechazó la reposición por extemporánea y no concedió la apelación [hecho probado 7.16].

11. Según el artículo 251 CPC (retomado por el art. 243 CGP), documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención y se presume auténtico, es decir, existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. Esa presunción puede desvirtuarse a través de la tacha de falsedad, de conformidad con el artículo 252 CPC. El mérito



probatorio de los documentos públicos lo asignará el juez, luego de la apreciación de las pruebas en su conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, en los términos del artículo 187 CPC.

11.1. Obra en el expediente copia simple del informe de la visita a la IPS Fundación Total Help en Salud y de las actas de verificación de prestadores de servicios de salud, suscritas por la directora de vigilancia y control de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Conforme a esos documentos, la entidad visitó a la IPS Fundación Total Help en Salud entre el 28 y el 30 de mayo de 2008, para verificar los estándares del sistema único de habilitación a los servicios ofrecidos por la IPS.

Según el informe, la institución no tenía contratos vigentes que garantizaran la prestación de los servicios habilitados y varias de las hojas de vida del personal asistencial no tenían soportes; la institución no cumplía con los estándares de señalización definidos en la Resolución nº. 04445 de 1996; el plan de mantenimiento no incluía la infraestructura física, ni muebles de uso asistencial y administrativo, de comunicación e informática, ni tampoco la planta eléctrica; el área destinada al almacenamiento de residuos no estaba señalizada, ni contaba con la ventilación adecuada; la IPS no tenía manuales ni guías de operación de los equipos y había inconsistencias con la información reportada en el inventario del almacén. De acuerdo con el documento, dada la gravedad de los hallazgos, el comité técnico impuso como medidas sanitarias de seguridad el decomiso de insumos y el cierre temporal de la IPS Fundación Total Help en Salud (f. 43-195 c. 2).

11.2. Obra en el expediente copia simple de la comunicación nº. 450012 suscrita por la directora administrativa de vigilancia y control de la Dirección Seccional de Antioquia, y dirigida al representante legal de la IPS Fundación Total Help en Salud. Conforme al documento, como en la visita de verificación del 28 de mayo de 2008 se encontró que los servicios habilitados y verificados no cumplían con estándares de habilitación, iniciaría el proceso administrativo sancionatorio (f. 201 c. 2).

11.3. Obra en el expediente copia simple de la comunicación del 17 de mayo de 2011, elaborada por el secretario jurídico de la Gobernación de Antioquia, y dirigida al secretario seccional de salud de Antioquia. Según el documento, el funcionario solicitó adoptar las medidas necesarias para proferir el acto administrativo definitivo



en el procedimiento sancionatorio contra la IPS Fundación Total Help en Salud y así evitar que operara la caducidad de la potestad sancionatoria (f. 398 c. 2).

Estos documentos son públicos, pues los suscribieron los funcionarios encargados de la vigilancia y control de las instituciones prestadoras de salud y se presumen auténticos porque no se tacharon de falsos (art. 252 CPC). Su contenido da cuenta de los hallazgos de las visitas de verificación del 28 y 30 de mayo de 2008, el cierre temporal de la IPS, el inicio del procedimiento sancionatorio y de que, para el 17 de mayo de 2011, no había operado la caducidad de la potestad sancionatoria.

12. Gloria Gómez González, Ángela María Gutiérrez Posada, Gloria Elena Urrego Dávila, Martha Luz Bustamante Osorno y Beatriz Irleny Lopera -funcionarias de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia- declararon que practicaron la visita de verificación a la IPS Fundación Total Help en Salud y encontraron incumplimientos que quedaron consignados en el acta. Documento que también contiene la identificación de la institución, los servicios verificados, habilitados y no prestados, los hallazgos de las condiciones técnico-administrativas y financieras y las técnico-científicas, las medidas sanitarias y la firma del representante legal y de cada uno de los funcionarios verificadores de la visita. Afirmaron que había incumplimientos en infraestructura, mantenimiento de dotación y planta eléctrica y almacenamiento de residuos y, por ello, se adoptó, como medida de seguridad, la suspensión de todos los servicios de la IPS (f. 509-532 c. 2).

Como las funcionarias participaron en la visita de verificación del 28 y 30 de mayo de 2008, son testigos sospechosos, en los términos del artículo 217 CPC pues son dependientes de la entidad demandada y tienen relación directa con los hechos de la demanda. El artículo 218 CPC dispone que el juez apreciará los testimonios sospechosos de acuerdo con las circunstancias de cada caso y que no se pueden desechar de plano, sino que deben ser analizados con mayor rigurosidad<sup>10</sup>. Aunque se trata de testigos sospechosos, su relato fue claro, completo y preciso, pues explicaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos que presenciaron y su versión es coincidente con las pruebas documentales que dan

---

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de febrero de 2011, Rad. 20.262 [fundamento jurídico 2.3].



cuenta de la investigación administrativa [hechos probados 7.1 a 7.16].

13. La declaración de parte y el testimonio son especies del género probatorio denominado declaración<sup>11</sup>. Difieren en cuanto a la calidad de la persona que declara. El testimonio proviene de un tercero ajeno a la controversia y la declaración de parte de quienes conforman uno de los extremos del proceso, es decir, es una versión de parte interesada. El artículo 194 CPC dispone que la declaración o interrogatorio de parte es la forma en la que se provoca la confesión judicial.

La declaración de parte solo se puede apreciar en los términos del artículo 195.2 CPC, es decir, en aquello que le produzca consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezca a la parte contraria. Debe reunir los siguientes requisitos que establece esta norma: (i) que el confesante tenga capacidad y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado; (ii) que recaiga sobre hechos sobre los cuales la ley no exija otro medio de prueba; (iii) que sea expresa, consciente y libre; (iv) que verse sobre hechos personales del confesante y (v) que se encuentre probada, cuando fuere extrajudicial o judicial trasladada.

El artículo 199 CPC<sup>12</sup> establece que no tendrá valor probatorio la confesión espontánea o provocada -mediante interrogatorio de parte- de los representantes de la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los establecimientos públicos. Dentro de las prohibiciones especiales de renuncia que tiene la ley (arts. 424, 1522, 1637, 1867 y 1950 CC) está la prevista en esta norma de orden público (art. 199 CPC), pues en su observancia está comprometido el orden social. Un precepto que interesa más a la comunidad que a las personas individualmente consideradas. En el ámbito del Código Civil, no es fácil distinguir las normas que pertenecen al orden público de los que gobiernan intereses estrictamente privados, porque como señala la jurisprudencia civil no existe antagonismo entre el interés general y el privado<sup>13</sup>. En contraste, la legislación procesal -por tratarse de normas de orden público- no está -por regla general- condicionada a la voluntad de las

<sup>11</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 17 de julio de 2003, Rad. 24231 [fundamento jurídico 1], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 374, disponible en <https://bit.ly/3ajiduk>.

<sup>12</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional, sentencia C-632 de 2012 [fundamento jurídico 5].

<sup>13</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 27 de junio de 1940, *Gaceta Judicial*, Tomo XLIX, nº. 1953 y 1954, p. 566-571 [fundamento jurídico párr. 3 y ss].



partes, sin que ello signifique que las partes litigantes no puedan, por ejemplo, renunciar a traslados.

La prueba de confesión se opone al interés general que persiguen este tipo de entidades gobernadas fundamentalmente por el derecho público. Esta forma de declaración no es válida en esos eventos, porque no es compatible con la naturaleza eminentemente pública de estas entidades, pues afecta el interés colectivo que está en juego. En estos casos, los agentes del Estado no tienen la disponibilidad objetiva o poder dispositivo sobre el derecho que resulte confesable (art. 195.1 CPC). En definitiva, por virtud de esta norma de orden público (arts. 16 CC y 6 CPC) la Administración -en estos casos- no puede comprometer su responsabilidad mediante confesión. Y ello es así, porque en este tipo de entidades es claro que no pueden renunciarse derechos, pues no miran solo el interés del renunciante (art. 15 CC). Conforme al artículo 199 CPC, al representante administrativo de las entidades previstas en ese artículo solo se le podrá pedir que rinda un informe escrito, bajo juramento, sobre los hechos debatidos en el proceso. El Código General del Proceso, sin embargo, extendió la prohibición de confesión a todo tipo de entidad pública, sin importar el régimen jurídico al que estén sometidas (art. 195).

Como Luz María Agudelo Suárez era la secretaria de salud del Departamento de Antioquia -demandada en este proceso- su declaración no puede valorarse como testimonio, sino como declaración de parte (f. 533-534 c. 2). Se trata, entonces, de un medio probatorio sin validez alguna, pues la declaración de parte se aprecia si cumple los requisitos de la confesión judicial y la Administración no puede comprometer su responsabilidad mediante confesión. En todo caso, la declaración no trató sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas a la parte demandante o que favorezcan a la demandada.

14. Conforme a las pruebas, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, en ejercicio de sus funciones como autoridad sanitaria de inspección, vigilancia y control, realizó visita de verificación a las instalaciones de la Fundación Total Help en Salud. Los resultados de la visita fueron negativos y conforme a los hallazgos, la entidad constató el incumplimiento de las normas de habilitación contenidas en la Resolución nº. 1043 de 2006.



Según el artículo 1757 CC, incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta. De modo que, el acreedor debe demostrar el surgimiento de la obligación con la prueba del hecho jurídico generador de la misma o el deudor - si excepciona-debe probar su extinción (carga de la prueba). Al demandante, pues, es a quien le corresponde probar hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones<sup>14</sup>. En concordancia, el artículo 177 CPC, aplicable por remisión expresa de los artículos 168 y 267 CCA, prevé que las partes deben probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen.

De acuerdo con las pruebas de este proceso, la demandante no probó que la Dirección Seccional de Salud de Antioquia actuó sin competencia o más allá de sus facultades legales, ante el resultado negativo de la visita de verificación. En contraste, la medida sanitaria de suspensión, conforme a lo probado, era procedente, pues la entidad estimó que debía asegurar condiciones mínimas y adecuadas para la prestación de servicios médicos y sustentó la necesidad de la medida en prevenir o impedir daños graves a los pacientes.

La demandante acudió a la acción de reparación directa al estimar que operó la caducidad de la potestad sancionatoria, pero, según lo probado, no pidió -durante la actuación administrativa- la cesación del procedimiento. Tampoco se probó que la medida preventiva de suspensión del servicio se «convirtió» en permanente al operar la caducidad de la potestad sancionatoria, pues no hay certeza de la fecha en que presuntamente operó la caducidad, ni que la demandante solicitó el levantamiento de la medida cautelar por esa razón. Correspondía a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, dentro del procedimiento sancionatorio, determinar si era posible proseguir la actuación o, de lo contrario, ordenar cesar el procedimiento contra el presunto infractor al haber operado, por ejemplo, la caducidad de la potestad sancionatoria (art. 49 del Decreto 2240 de 1996).

15. La demanda también alega que la Dirección Seccional de Salud de Antioquia

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 13 de febrero de 1936 [fundamento jurídico párr. 10] en *Gaceta Judicial*, Tomo XLIII nº. 1907 - 1908, pp. 334 - 336 y sentencia del 13 de enero de 1971 [fundamento jurídico IV párr. 4] en *Gaceta Judicial*, Tomo CXXXV/11, nº. 2340 a 2345, p. 24.





incurrió en falla del servicio por violación al debido proceso, porque declaró una nulidad, negó la práctica de pruebas y suspendió los términos del procedimiento sancionatorio.

Conforme a las pruebas de este proceso, la demandada inició un procedimiento administrativo y adoptó una medida preventiva de seguridad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 y siguientes del Decreto 2240 de 1996. Luego declaró la nulidad de lo actuado, al decidir favorablemente una solicitud de nulidad interpuesta por IPS Fundación Total Help en Salud (propiedad de la sociedad aquí demandante). La entidad inició un nuevo procedimiento sancionatorio, negó las pruebas que pidió la IPS al considerarlas inconducentes, y suspendió los términos del procedimiento, según lo prescrito en el artículo 53 del Decreto nº. 2240 de 1996, esto es, que se decretan únicamente las pruebas que la autoridad sanitaria estime conducentes.

No hay certeza, según las pruebas de este proceso, de cómo culminó la actuación administrativa, esto es, si el hecho investigado efectivamente existió, si el presunto infractor lo cometió, si se impuso una sanción administrativa o si el procedimiento sancionatorio no podía proseguirse. La demandante tampoco probó si la entidad demandada profirió un acto administrativo definitivo que sea susceptible de control jurisdiccional. En efecto, conforme a lo probado, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia suspendió los términos de la actuación administrativa antes de adoptar una decisión definitiva.

La Sala advierte que la acción de reparación directa no puede interponerse sin límite<sup>15</sup>, ni restar -por su uso indiscriminado- eficacia a las demás acciones contenciosas. Esta acción no constituye una instancia adicional para sustituir las solicitudes que los investigados deben formular a las autoridades administrativas, ni para estudiar la legalidad de los actos de trámite en un procedimiento sancionatorio. La certeza del daño, se reitera, supone su existencia, esto es, que aparezca como real y efectivamente causado. Como la parte demandante acudió a la acción de

---

<sup>15</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, Rad. 27.422 [fundamento jurídico 2] y sentencia del 13 de mayo de 2009, Rad. 15.652 [fundamento jurídico 11], con salvamento de voto. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de septiembre de 2021, Rad. 55608 (fundamento jurídico 5), con votos particulares.



18  
Expediente nº. 60.145  
Demandante Rucadauid & Cia. en comandita simple  
Niega pretensiones

reparación directa y no probó un daño real y efectivamente causado por «violación al debido proceso», el perjuicio que pidió es solo una hipótesis o posibilidad, y no un daño indemnizable. Por ello, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, negará las pretensiones de la demanda.

16. Según el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**REVÓCASE** la sentencia del 4 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, se dispone:

**PRIMERO: NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

\_\_\_\_\_  
**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

  
**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**