

Procesos administrativos sancionatorios de las Secretarías de Salud

Conforme lo disponen la Ley 10 de 1990, la Ley 100 de 1993, el Decreto 1011 de 2006, las Direcciones Seccionales, Distritales y Municipales de Salud tienen como función principal la Dirección Local del Sistema de Salud; además, estas se encuentran autónomamente organizadas y tienen a cargo la inspección y vigilancia de la aplicación de las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras que expida el Ministerio de Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.

Por lo tanto, les corresponde cumplir y hacer cumplir en sus respectivas jurisdicciones las disposiciones establecidas en materia del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad y en la reglamentación que, para el efecto, expide el Gobierno nacional, así como realizar la divulgación correspondiente y “brindar asistencia a los Prestadores de Servicios de Salud y los definidos como tales para el cabal cumplimiento de las normas relativas a la habilitación de las mismas” (Numeral 3, artículo 5.º, del Decreto 1011 de 2006).

Aun cuando las funciones y atribuciones están claramente establecidas, algunos sujetos vigilados por estas entidades se ven expuestos a complejas situaciones cuando enfrentan procesos administrativos sancionatorios, en los que se vulneran los principios constitucionales del debido proceso y legítima defensa.

Aunque resulta inexcusable cualquier actuación adelantada por una entidad estatal fuera del marco legislativo y constitucional, podría afirmarse que esta situación ocurre, por una parte, porque se trata de entidades que responden a organizaciones regionales diferentes y, por otra, por interpretaciones indebidas frente a sus competencias y a las “facilidades” investigativas que, por transición o aplicación de la Ley 1437 de 2011 o Código General del Proceso, fueron generando confusiones, que en la práctica no se han resuelto y, en algunas ocasiones, derivan en actuaciones y decisiones arbitrarias.

Se ha visto que algunas Secretarías de Salud, en sus investigaciones administrativas sancionatorias, aplican el Procedimiento General administrativo del Código de Procedimiento

Elaborado por:
Fabiola Alba Muñoz¹

¹ Jefe Jurídica ACHC



La Constitución Política consagra el debido proceso como un derecho de rango fundamental y garantiza su observancia no sólo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino en las de índole administrativo.

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contenido en los artículos 34 al 46 y no el Procedimiento Sancionatorio, contenido en los artículos 47 al 52 de dicho Código, aplicable a los procedimientos sancionatorios que involucren a los sujetos vigilados por dichas entidades.

Dada la naturaleza jurídica de los procesos sancionatorios, la defensa debe contar con estrictas y amplias garantías procesales. Sobre “el debido proceso administrativo, la Corte ha precisado que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, y a los procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos” (Sentencia C-500 de 2011 MP, Luis Ernesto Vargas Silva).

Respecto de la observancia del debido proceso por parte de la administración, ha señalado la Honorable Corte Constitucional que “La Constitución Política consagra el debido proceso como un derecho de rango fundamental y **garantiza su observancia no sólo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino en las de índole administrativo.** Esa garantía constitucional se traduce en el respeto de la administración a las formas previamente definidas, a la salvaguarda de los principios de contradicción e imparcialidad, y a la garantía de que la actuación administrativa se surtirá respetando todas

sus etapas y ajustándose al ordenamiento jurídico legal y a los preceptos constitucionales. Con ello se pretende garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y contrarios a los principios del Estado de derecho” (Sentencia C-500 de 2011 MP, Luis Ernesto Vargas Silva).

Y específicamente en materia administrativa, la jurisprudencia de Corte Constitucional “ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente **a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines**, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran **encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa**, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y **con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.** En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares” (véase sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003, entre otras; negrillas fuera de texto)

Al amparo de estos pronunciamientos, y recogiendo esa línea jurisprudencial, en la Ley 1437 de 2011, el CPACA, en consonancia con el Artículo 29 de la Constitución Nacional y su desarrollo jurisprudencial, crea un procedimiento especial sancionatorio, regulado en el Capítulo III, Procedimiento Administrativo Sancionatorio, desarrollado de los Artículos 47 al 52 del CPACA, procedimiento que es el que en muchos casos no aplican algunas Secretarías de Salud, lo cual constituye un error procesal, que deriva en violación de garantías constitucionales y desconoce el ordenamiento jurídico aplicable.

El artículo 47 del CPACA mencionado, sobre el procedimiento administrativo sancionatorio, dispone que “Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio **no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código.** Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”.

Para el desarrollo de las funciones de inspección y vigilancia de las Secretarías de Salud, en materia de procedimiento administrativo, no existe norma especial, ni se ha dispuesto procedimiento administrativo diferente, lo cual les impone que, al adelantar procedimientos administrativos sancionatorios, no regulados por leyes especiales, deben dar aplicación al procedimiento sancionatorio

del CPACA. Quiere decir lo anterior que el procedimiento debe tener: i) unas averiguaciones preliminares; ii) mérito para adelantar proceso, formulación de cargos y notificación personal al investigado; iii) presentación de descargos, en término de quince (15) días; iv) periodo probatorio de treinta (30) días; v) traslado para alegar las partes de diez (10) días, y vi) decisión en treinta (30) días, tal como se ha dicho en los términos de los Artículos 47, Inciso 3², 48³ y 49⁴ del CPACA.

Así las cosas, conforme a los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, la no aplicación de la norma especial sancionatoria (artículos 47 al 52 del CPACA) viola abiertamente el derecho fundamental al debido proceso, lo que permite al afectado solicitar el amparo constitucional o legal, mediante acción de tutela o con

² Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. (Subraya y negrilla fuera de texto.)

³ Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos. (Subraya y negrilla fuera de texto.)

⁴ Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos. El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar.
2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
3. Las normas infringidas con los hechos probados.
4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Un debido proceso sancionatorio debe contar con las etapas procesales correspondientes, notificaciones en debida forma que permitan conocer las actuaciones de la administración

la acción legal de nulidad y el restablecimiento del derecho.

Vale precisar que el procedimiento general administrativo puede describirse como “más informal” en materia probatoria, pues no tiene periodo probatorio definido, ni etapa de alegatos, lo cual le permite al funcionario público decidir las actuaciones con base en las pruebas e informes disponibles, que considere son las necesarias para fallar. Algunos han interpretado que puede ser justamente por su laxitud e informalidad que las Secretarías de Salud prefieren aplicar ese procedimiento administrativo general.

Lo anterior impone la necesidad de que las IPS vigilen que sus derechos fundamentales al debido proceso y contradicción plena de la prueba se garanticen debidamente. Un debido proceso sancionatorio debe contar con las etapas procesales correspondientes, notificaciones en debida forma que permitan conocer las actuaciones de la administración, la oportunidad de realizar descargos, de contar con un periodo probatorio que permita pedir y controvertir las pruebas, impugnar los actos administrativos, así como que acusados e investigados puedan ejercer plenamente el derecho de defensa.

Estos principios y derechos se ven conculcados cuando la administración, en estos casos representada por las Secretarías, no hacen las notificaciones o traslados ni garantizan el acceso en las oportunidades debidas. Adicional a las ambigüedades en el manejo del proceso en general, se vienen presentando con frecuencia interpretaciones respecto de la caducidad de la facultad sancionatoria.

También por vía de interpretación consideran algunas Secretarías que, como el artículo dispone que los actos que resuelven recursos deben ser decididos en el término de un año, este término no contempla la notificación y, por ello, se limitan a que la fecha del acto se dé dentro del año, aun cuando no se notifique en dicho término al investigado. El artículo 52 precisa que el acto sancionatorio debe ser expedido y notificado en un término máximo de tres (3) años; igual interpretación debiera aplicarse al acto que resuelve los recursos, en especial si se encuentra dentro del mismo artículo, porque dicha decisión está poniendo un término a la investigación e, inclusive, puede ser el cierre por vía gubernativa de una investigación administrativa, por lo que no solo debe expedirse sino notificarse en el término establecido en la Ley.

De aceptarse esta interpretación, las instituciones investigadas no tienen la certeza de que los procesos e investigaciones de los que son sujetos caducan en el término establecido, lo cual vulnera el derecho fundamental al debido proceso. 