

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/051
		VERSIÓN 01

DEPENDENCIA: COMITÉ DE CONCILIACION DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

ACTA N° 79

LUGAR: BOGOTÁ D.C.

FECHA: 1° 02 2011

NOMBRE ASISTENTES: Doctoras: Clara Alexandra Méndez Cubillos, Secretaria General, Astrid Helena Cristancho Palacio, designada por el señor Superintendente Nacional de Salud, Gilberto Álvarez Uribe Superintendente Delegado para la Atención en Salud, Claudia Constanza Rivero Betancur Superintendente Delegada para la Generación y Gestión de los Recursos para la Salud. Doctores: William Javier Vega Vargas, Jefe Oficina Asesora Jurídica, Juan David Lemus Pacheco, Jefe de la Oficina Control Interno.

Acto seguido, verificado que existe Quorum decisório, se da inicio a la misma conforme con los asuntos objeto de la convocatória, así:

I - 1. DATOS DE LAS PARTES:

EXPEDIENTE NÚMERO: 2010-334

CONVOCANTE: SALUDCOOP EPS OC.

CONVOCADO: SUPERINTENDENCI NACIONAL DE SALUD.

2. DATOS DEL PROCESO

DESPACHO DE CONOCIMIENTO: PROCURADURIA SEXTA JUDICIAL ADMINISTRATIVA DELEGADA ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.

FECHA DE AUDIENCIA: 2° DE FEBRERO DE 2011.

TIPO DE ACCIÓN: POSIBLE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

VALOR DE LA CUANTÍA: \$630.000'000.000

	FORMATO ACTA	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

3. PRETENSIONES

1. Se proceda a revocar de manera integral las Resoluciones 296 del 11 de febrero de 2010 y 983 del 21 de junio de 2010 por considerarlas abiertamente ilegales.
2. Como consecuencia de lo anterior se condene a la Nación - Superintendencia Nacional de Salud, a pagar los perjuicios de todo orden y de manera integral, tanto materiales como morales que se le hubiesen ocasionado y que se demuestren dentro del transcurso del proceso contencioso administrativo.
3. Se condene a pagar los gastos y costas del proceso.

4. HECHOS Y FUNDAMENTOS DE DERECHO.

1. Saludcoop EPS, durante todo el tiempo de ejercicio de su actividad como EPS, ha dado celoso cumplimiento a sus obligaciones legales tanto con sus afiliados, como también con las autoridades que lo regulen, vigilan y controlan. De acuerdo con la reglamentación vigente para cada momento, cumplidamente remitido sus estados financieros trimestralmente y al final de cada año, y por ello la SNS ha autorizado, mediante comunicaciones por escrito, la publicación año a año de dichos estados financieros.
2. Saludcoop EPS, en el año 2008 recibió una visita por parte de funcionarios de la SNS, visita en la cual se inspeccionó a la EPS en relación con las inversiones permanentes, su procedencia y el análisis de la fuente de recursos utilizadas para las mismas. Esta visita fue ordenada mediante auto 2376 del 4 de julio de 2008.
3. Mediante oficio 0400-2-000480978 de junio de 2009 la SNS dio traslado del informe preliminar resultado de la visita inspectiva ordenada mediante el auto 2741 de marzo de 2009. Mediante la visita anotada y del informe preliminar ya mencionado, se debió enmarcar toda la actuación administrativa que condujo a las resoluciones; esto es los cargos y las imputaciones que se imputaron en esta visita e informe preliminar, eran los límites de competencia y de investigación dentro de la actuación administrativa. Lo que se cuestionaba y a ello se debería circunscribir esta actuación administrativa era a la indebida utilización de la UPC en inversiones o gastos diferentes a los permitidos por la ley.
4. El día 7 de julio de 2010, estando dentro de los términos, se dio respuesta al informe preliminar. En dicho escrito, se advirtió de la violación al debido proceso, al de contradicción y de defensa que se configuraba con el informe preliminar y sus conclusiones, en la medida en que la visita inspectiva y del informe preliminar de una vez se traduce en medidas correctivas y sancionatorias. Saludcoop EPS procedió a aportar y solicitar pruebas cuya pertinencia y contundencia eran evidentes pues estaban dirigidas a demostrar, partida por

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

partida, asiento contable por asiento contable, en que se había gastado la UPC durante los años 2004-2008, para ello se solicitó una inspección ocular y documentaria a la contabilidad, pues con esto se podía determinar el destino de la UPC.

5. Mediante auto 8021 de agosto de 2009, la SNS niega la práctica de algunas pruebas y decreta la práctica de algunas sin la forma como se habían solicitado. Contra el citado auto se interpuso recurso de reposición, y la SNS tercamente lo confirmó.

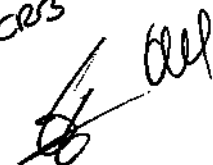
6. El 11 de diciembre de 2009, la SNS sin practicar las pruebas como fueron solicitadas, remite el informe final de visita inspectiva, en el cual cabe resaltar que la SNS realiza un giro radican en la motivación inicial de la investigación, pues en el mismo, ya no se refiere a la utilización de los recursos de la UPC, en actividades distintas al gasto medico y administrativo, violando el derecho al debido proceso, desvía la investigación al tema de los recursos parafiscales y no de la UPC.

7. Se procede a dictar la resolución objeto de la solicitud de conciliación. Contra la Resolución 296 de 2010 se procedió a interponer recurso de reposición. La SNS mediante resolución 983 de 2010 resolvió el recurso de reposición confirmando el acto administrativo impugnado salvo en la prolongación del plazo para la restitución de la liquidez el cual fue modificado de 8 meses a 2 años.

Fundamenta Saludcoop EPS la nulidad de las resoluciones que pretende conciliar, en la violación de derechos fundamentales al Debido Proceso (Proceso sancionatorio, oportunidad de pedir y aportar pruebas y falsa motivación del acto administrativo por ser una sanción materialmente hablando.), la violación al principio de buena fe y confianza legítima y la caducidad de la función sancionatoria.

Se asistió a audiencia de conciliación extrajudicial el día 26 de enero de 2011 a solicitar la suspensión de la misma por el termino de un mes, sin que la Procuraduría Sexta Judicial II delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, avalara dicha propuesta por presentarse el fenómeno de la caducidad en contra de la convocante el día 6 de febrero de 2011.

Existe normatividad que permite a las EPS, realizar inversiones en infraestructura física destinada o usada a la prestación de servicios de salud.

CRS


cel



2x



	FORMATO ACTA	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

5. CONCEPTO Y RECOMENDACIONES.

Luego de analizados los antecedentes tanto normativos como jurisprudenciales, así como los documentos que al interior de la Institución existen, los miembros del Comité de Conciliación por unanimidad determinan que debe asistirse a la audiencia de conciliación para la cual ha sido convocada la Institución, con la siguiente formula conciliatoria:

La propuesta aprobada por los miembros del Comité de Conciliación para conciliar es la siguiente:

1.- La Superintendencia Nacional de Salud revoca las Resoluciones 00296 del 11 de febrero de 2010 **"Por la cual se imparten a la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO SALUDCOOP EPS OC órdenes para que suspendan prácticas ilegales o no autorizadas y adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento"** y 000983 del 21 de junio de 2010 **"por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado por la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO SALUDCOOP EPS OC contra la Resolución 296 de 2010"**.

2.- La Superintendencia Nacional de Salud **NO ESTÁ** renunciando con esta conciliación a ninguna de las potestades que tiene en materia de Inspección Vigilancia y Control, ni a la toma de medidas preventivas o cautelares sobre este caso.

3.- SALUDCOOP EPS OC renuncia a cualquier reclamación de tipo patrimonial, económico, y de responsabilidad frente a la Superintendencia Nacional de Salud y a los funcionarios que estuviesen o estuvieron vinculados a esta, así como a iniciar cualquier tipo de procesos contra el Estado o los funcionarios que hayan intervenido y específicamente a la suma mínima de SEISCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$650.000.000.000), a los daños y perjuicios, apalancamientos de servicios de la deuda, intereses, y demás ítems a que se refiere el escrito de solicitud de conciliación en la página 86, así como a aquellos no relacionados en el citado escrito.

4.- Mientras el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decide la aprobación de la presente conciliación, la Superintendencia Nacional de Salud expedirá un acto administrativo que suspenda las resoluciones 00296 del 11 de febrero de 2010 **"Por la cual se imparten a la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO SALUDCOOP EPS OC órdenes para que suspendan prácticas ilegales o no autorizadas y adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento"** y 000983 del 21 de junio de 2010 **"por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado por la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO SALUDCOOP EPS OC contra la Resolución 296 de 2010"**

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL CUAL LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD DECIDE CONCILIAR

La Superintendencia Nacional de Salud al realizar el análisis de las Resoluciones 00296 del 11 de febrero de 2010 y 000983 del 21 de junio de 2010, encuentra que estas configuran la causales de revocatoria contempladas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, en razón que se determinó una sanción dentro de una actuación de visita inspectiva, que nunca se constituyó como investigación administrativa. en contravía del Artículo 29 de la Constitución Política Nacional y las normas internas de la Entidad, vulnerando el debido proceso. Así mismo, las determinaciones de estas Resoluciones se presentan como medidas cautelares cuando en realidad tienen los efectos de una sanción porque las decisiones de los Superintendentes conforme a lo expuesto en el Artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, dejando en firme un acto de trámite que por su naturaleza no era susceptible de recursos y da por terminada la actuación administrativa. También concurren como motivaciones para revocar las citadas Resoluciones, la inadecuada interpretación de la normatividad aplicable a la determinación de prácticas inseguras e ilegales en particular sobre la inversión de recursos parafiscales en activos fijos e infraestructura contraria a la ley y la reglamentación; y por otro lado, a la falta de una análisis profundo en materia contable financiera, conforme las particularidades de las organizaciones de naturaleza cooperativa.

A la Superintendencia Nacional de Salud le es exigible, al desarrollar su función de policía administrativa, dar cumplimiento a la garantía del debido proceso consagrado en el artículo 29 del Estatuto Superior, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto de San José de Costa Rica, entre otros instrumentos.

Sobre el principio constitucional del debido proceso dijo la Corte Constitucional en Sentencia T-460 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, lo siguiente:

"La garantía del debido proceso, plasmada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85) y consignada, entre otras, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el mismo año (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Artículos 8 y 9), no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la oportunidad para interponer recursos (...) sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal; el derecho a una

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en su contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características. Todo ello descansa sobre el supuesto de la presunción de inocencia, la cual tiene que ser desvirtuada por el Estado para que se haga posible la imposición de penas o de sanciones administrativas".

Así, pues, el debido proceso, en términos generales, se define doctrinariamente como el conjunto de procedimientos y garantías establecidos en el derecho positivo con el fin de impartir pronta y cumplida justicia, entendida en su sentido lato como la debida resolución de conflictos o peticiones (actuaciones judiciales o administrativas). La figura se expresa mediante un conjunto de derechos básicos, a saber:

- ♦ Derecho a la jurisdicción o competencia, concebido como el libre e igualitario acceso ante el funcionario competente, obtención de decisiones motivadas, impugnación de decisiones, y el cumplimiento de lo decidido, una vez se encuentre en firme.
- El derecho al juez o funcionario natural, comprendido como el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para atender en debida forma la petición o conflicto en cada caso concreto.
- ♦ El derecho a la defensa judicial o administrativa, percibido como la posibilidad y garantía de empleo de todos los medios legítimos y adecuados para hacerse escuchar y obtener, de ser procedente, una decisión favorable. De este derecho fundamental hacen parte los derechos a la presunción de inocencia, al tiempo o términos y al uso y disposición de los medios adecuados para la preparación de la defensa, lo cual incluye la posibilidad de presentar alegatos de conclusión, a la asistencia de un abogado, a la igualdad ante la Ley procesal, el derecho a la buena fe y lealtad de las demás personas que intervienen en el correspondiente proceso.
- ♦ El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas o inexplicables (principios de economía, eficiencia, eficacia y publicidad).
- ♦ El derecho a la independencia e imparcialidad del funcionario judicial o administrativo, que se materializa cuando el funcionario se ciñe objetivamente, en el cumplimiento de sus funciones, a los mandatos del orden jurídico imperante, sin ningún tipo de influencia interna o externa (sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas).

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

- ♦ El derecho de accionar o peticionar (sentencias T-001 de 1993; C-540 de 1997).

En términos generales, en el contexto de nuestro Estado se garantiza el derecho de defensa como una garantía inmanente al ser humano en su condición de individuo que convive en un medio signado por la libertad. Como régimen democrático, Colombia debe preservar tal garantía desde todos los puntos de vista posibles, incluido el marco regulatorio mediante el cual se define procesalmente la manera como se resuelven los diferentes conflictos que de una u otra manera comprometen la vigencia de un orden justo.

Así, las actuaciones administrativas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo tenga la oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando, en todo caso, los términos y las etapas procesales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-467/95, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, señaló lo siguiente:

“Así, el debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la Ley y los reglamentos. Se entiende que esta obligación no sólo cubre a las autoridades públicas sino también a los particulares, en forma tal que estos últimos también quedan obligados por las reglas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que puedan de conformidad con su propio criterio, acatar y respetar aquellos términos o procedimientos que los benefician, y desconocer o ignorar aquellos que le fuesen desfavorables”¹.

El Artículo 69 del CCA consagra: “Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-467/95, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

En el caso que ahora nos ocupa, las causales 1º y 3º que prevé la norma, se configuran con la expedición de las Resoluciones objeto de la conciliación conforme se explicará posteriormente.

La Superintendencia Nacional de Salud, no cumplió los procedimientos que la rigen para realizar las investigaciones administrativas que le competen, en el caso que ahora nos ocupa en consideración a las siguientes razones:

- a. La Resolución 0280 de 2.009 "Por la cual se adopta el Manual de Procesos y Procedimientos de la Superintendencia Nacional de Salud", consagra que una vez termina una visita de Inspección se debe proceder a: 1. Ordenar un Plan de Desempeño o 2. Abrir una investigación Administrativa o Formular cargos o 3. Ordenar una intervención.

Sin embargo en el caso en comento, se procedió a adoptar inmediatamente, luego de terminada la visita, y de presentado el informe, a dictar medidas sancionatorias, sin que hubiera previa apertura de investigación o se ordenara una medida preventiva o cautelar. Este procedimiento además de ser irregular conlleva la negación al debido proceso.

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

El proceso tutelar y las medidas cautelares

Tanto la jurisprudencia como la doctrina, en reiteradas oportunidades, han establecido que las medidas cautelares o preventivas deben ser tomadas dentro de un proceso de investigación administrativa, abierta formalmente. El proceso es garantía del cumplimiento efectivo de los derechos y en este caso, para cumplir con el fin último del Sistema General de Seguridad Social en Salud, como es garantizar la efectividad de los derechos a la salud y a la seguridad social de los habitantes de Colombia.

El Consejo de Estado en sentencia del 21 de octubre de dos mil diez (2010), radicación 11001 1032 000 2005 00168 01 actor COLMEDICA MEDICINA PREPAGADA. Demandada: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, Consejero ponente doctor Rafael E Ostau De Lafont Pianeta, sobre las ordenes de suspensión que imparte la Superintendencia Nacional de Salud dijo:

	FORMATO ACTA	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

“... 3.1. Vistos los fundamentos de la decisión acusada y los cargos que se le formulan en la demanda, y sin perjuicio de examinar los demás tópicos de esos cargos, la cuestión se contrae a establecer si las razones expuestas justificaban o no dicha decisión, esto es, la orden dada a la actora para que suspendiera la comercialización del referido plan, en especial las concernientes a su falta de aprobación especial situación que se da como cierta, ya que dicha falta es un hecho que no tiene discusión; o si por el contrario son válidas o no las razones aducidas por la actora para justificar la comercialización del plan en mención en esas circunstancias.

3.2.10.- Valga aclarar que dicha medida no es propiamente una sanción, como lo aduce la actora, sino simplemente una medida correctiva de una situación contraria al ordenamiento jurídico que la rige y que por lo mismo está llamada a ser técnicamente un mecanismo cautelar, y si se da en un contexto como el del caso sub lite, esto es, dentro de una actuación administrativa iniciada por petición en interés particular, no puede ser más que una medida cautelar provisional, es decir, mientras se decide de fondo la petición, negando o concediendo lo pedido.

Desafortunadamente, en este caso la Superintendencia la adoptó como si fuera una decisión definitiva, en la medida en que todo indica que con ella puso fin a la actuación administrativa, impidió que ésta continuara, sin definir si negaba o concedía la aprobación solicitada por la actora o si tenía oportunidad de corregir las falencias de su petición, como lo autoriza en esas circunstancias el artículo 12 del C.C.A

En este orden, la Resolución No. 525 de 2004, acusada, siendo finalmente un acto de trámite, al quedar ejecutoriada devino en un acto administrativo definitivo, a voces del último inciso del artículo 50 del C.C.A., por cuanto impidió la continuidad de a actuación administrativa.

Lo normal es que una medida preventiva o cautelar tomada dentro de una actuación administrativa sea un acto de trámite y por lo mismo no sea susceptible de recursos ni de acción contencioso administrativa, puesto que no es la decisión de fondo del asunto, que en este caso era la petición de la actora para que se le aprobara el plan de salud prepagada en mención, que quedó en una situación de indefinición, generándose con todo ello un desgaste innecesario de los aparatos administrativo y jurisdiccional, con la consiguiente afectación de los principios de eficacia y efectividad de a función administrativa, al provocarse un proceso contencioso que en principio no habría tenido objeto.

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

3.2.11. Pese a que aluden a cuestiones no planteadas en los cargos, los precedentes comentarios se hacen con el fin de hacer un llamado a la demandada y, por contera a las autoridades administrativas, a que sea más cuidadosa en atender aspectos técnicos jurídicos de las actuaciones administrativas a su cargo y los fines de sus facultades y funciones....” (subrayados y resaltados fuera del texto original)

Además de la Jurisprudencia antes citada, es importante traer a colación la Doctrina planteada por el maestro Héctor Enrique Quiroga Cubillos, en su obra “La Tutela Cautelar, medidas cautelares, embargo y secuestro de bienes”, editorial Sabiduría limitada tercera edición 2007, quien considera que:

“...el proceso es la respuesta a una necesidad de justicia de los asociados, y por tanto, se comporta como un instrumento de tutela de los derechos fundamentales y subjetivos de las personas. Es decir, el proceso es tutelar, es la forma ordinaria y normal de hacer prevalecer los derechos fundamentales y subjetivos, surge pues la tutela procesal como uno de los instrumentos más poderosos para la consecución del valor justicia, de la cual arriba partimos....²

Y aparece aquí la llamada tutela cautelar, como instrumento que se utiliza desde el inicio del proceso, para garantizar que la tutela judicial será materializada. En la tutela cautelar encuentra la tutela judicial, el instrumento idóneo que le asegura su cumplimiento, y por tal razón, se erige como un derecho fundamental que tienen los asociados, y por la cual el Juez protege la eficacia de sus decisiones que ha de producir la tutela judicial...

Creo entonces que la tutela cautelar y ninguna de sus figuras, tiene como finalidad asegurar el acceso a la justicia, sino la eficacia de las decisiones tomadas dentro de la tutela judicial...” (Pág. 5) (Resaltados y subrayados fuera del texto original)

DE LAS SANCIONES Y LAS MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares son provisionales, no definitivas, son urgentes, siguiendo una actuación pronta y rápida.

² Página 2 obra citada.

	FORMATO ACTA	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

La Tutela cautelar gira en torno a la Sentencia a fin de asegurar los futuros efectos de la sentencia solamente se puede predicar dentro de un proceso, debe ser proporcional al peligro del daño que se cierne sobre la ejecución de la sentencia³. Estas medidas pueden ser mutables en la medida en que se desarrolle el proceso.

Las sanciones, son actos administrativos definitivos que generan un daño, y deben ser proferidos al finalizar etapas procesales dentro de las cuales deben evaluarse pruebas, cumplirse con etapas de notificación y traslados oportunos y pertinentes, debiéndose cumplir a cabalidad el debido proceso.

La Resolución 296 de 2.010 modificada por la Resolución 893 de 2.010 Resuelve:

"ARTICULO PRIMERO: ORDENAR A LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO SALUDCOOP QUE:

- a) Restituya a la liquidez de la EPS los recursos utilizados en la adquisición de activos y otras operaciones glosadas en los informes de visita y en las consideraciones de esta resolución, durante el periodo 2.004 a 2.008, suma que asciende a doscientos ochenta y seis mil ochocientos noventa y cinco millones cien mil pesos m/cte (\$286.895.1 millones)" que a precio de 2.008 equivalen a trescientos dieciocho mil cuatrocientos cincuenta millones de pesos m/cte(\$318.250 Millones).
- b) Atender con sus propios recursos los pagos que por amortizaciones, intereses y otros costos impliquen la restitución de la financiación externa que por valor de trescientos ocho mil novecientos cincuenta y ocho millones (\$308.958 Millones)" obtuvo la EPS para el financiamiento de las operaciones descritas en las consideraciones de esta resolución.
- c) Se abstenga en lo sucesivo de consumir la liquidez generada por cualquier operación contable con los ingresos derivados de UPC, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones u otros definidos como parafiscales provenientes de sus usuarios, para ser utilizados en infraestructura, inversiones, prestamos, donaciones, servicio de la deuda y en general en cualquier uso distinto a los costos y gastos producto de la prestación de servicios de salud a la población afiliada.

³ Páginas 27 a 39 obra citada

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

- d) Desmante las operaciones de préstamo, donación, leasing e inversión glosadas en los informes de visita de que tratan las consideraciones de este informe, si son financiadas con los ingresos derivados de la UPC, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidas, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones u otros definidos como parafiscales.

ARTICULO SEGUNDO: CONCEDER el término de ocho (8) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, para dar cumplimiento a las órdenes impartidas en los literales a) y d) del artículo primero de esta Resolución. Las órdenes impartidas en los literales b) y c) del artículo primero son de cumplimiento inmediato. La EPS deberá presentar a la Superintendencia dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución un programa de cumplimiento de las órdenes impartidas.⁴

Las resoluciones objeto de la conciliación constituyen verdaderas sanciones por lo siguiente:

- 1.- Tiene un efecto definitivo.
- 2.- Es una decisión que no tiene segunda instancia y en consecuencia cierra el proceso de manera definitiva.
- 3.- Generan limitaciones de operación a la EPS para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de su misión.
- 4.- Se le impone a SALUDCOOP EPS CO costos financieros y limitaciones para acceder a recursos que conllevan mayores costos.
- 5.- La restitución de la liquidez que menciona el ARTICULO PRIMERO de la Resolución antes transcrita se traduce en la necesaria venta de activos fijos de un valor significativo en infraestructura de salud, en unos plazos y condiciones contrarios al costo de oportunidad de la Entidad y bajo el riesgo patrimonial para la vigilada que podría tener repercusiones en el SGSSS y contra el Estado Colombiano

Handwritten signatures and initials:
 - Two signatures on the left, one with a checkmark below it.
 - "CAB" in the center.
 - "cu" on the right.
 - A signature at the bottom right.

⁴ El término del Artículo 2º fue ampliado a dos(2) años por la Resolución 983 del 21 de Junio de 2.010

Handwritten signature:

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

EL PROCEDIMIENTO VULNERADO Y LOS HECHOS QUE DIERON LUGAR A LA VULNERACIÓN

Se considera que existe vulneración de los procesos y procedimientos aprobados al interior de la Superintendencia Nacional conforme se explica a continuación:

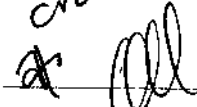
NORMATIVIDAD Y PROCEDIMIENTOS APLICABLES

- a. Normatividad que regula los procedimientos de visita de Inspección Vigilancia y Control así como el de Sanciones Administrativas en la Superintendencia Nacional de Salud

Las normas internas que rigen estos procedimientos son las siguientes:

- Resolución 1212 de 2.007 por medio de la cual se señalan los procedimientos aplicables a los vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de las investigaciones administrativas sancionatorias.
- Resolución 1242 de 2008 de la Superintendencia Nacional de Salud, "Por medio de la cual se adopta el Manual de Visitas de la Superintendencia Nacional de Salud", establece la manera en que deben realizarse las visitas y remite al Manual de Procesos y Procedimientos de la Superintendencia Nacional de Salud que a la fecha es la Resolución 280 de 5 de marzo de 2009.
- Resolución 280 de 2009 "Por medio de la cual se adopta el Manual de Procesos y Procedimientos de la Superintendencia Nacional de Salud", en cuanto se refiere al procedimiento de visitas, proceso inspección, vigilancia y control, PT-MVIC-2002,⁵ establece que el objeto de las visitas es conocer in situ el estado de la entidad visitada en su situación técnica, jurídica, contable, financiera, administrativa, científica, de prestación de servicios de salud y demás que interesen y manifiesta en su alcance, que la visita inicia con la preparación y planeación de la misma y culmina con el traslado de hallazgos de la visita.

Para mejor comprensión del procedimiento de visita deben remarcarse los siguientes aspectos:

Handwritten signatures and initials:
 *CRB*


Handwritten signature



⁵ Ver resolución 280 de 2008. manual de Procesos y Procedimientos de la Superintendencia Nacional de Salud

Handwritten signature


	FORMATO ACTA	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

1. El informe preliminar debe trasladarse al vigilado antes de 10 días hábiles para que ejerza su derecho de contradicción y defensa. Así lo señala el literal f) del numeral 5.1.1. de la Resolución 280 de 2.009 en concordancia con el inciso 2 del artículo 10 de la Resolución 1242 de 2008,
2. Con posterioridad a la presentación del informe final de visita, debe procederse a archivar la actuación o dar traslado de los hallazgos encontrados en la visita. Así lo establecen los numerales 5.2.3. que señala las actividades que se realizan en el desarrollo de la visita y el 5.2.4 que regula la elaboración del informe de la visita y en las actividades 15 y 16.
3. En aquellos casos en los que se registran hallazgos en las visitas inspectivas, se procede a remitir el respectivo informe al Superintendente Delegado, de acuerdo a sus competencias, según el numeral 5.2.5. de la Resolución 280 de 2.009, quien sucesivamente procede conforme a la actividad descrita en el numeral 6 de la Resolución antes mencionada.
4. La actividad 6, a desarrollar por parte del Superintendente Delegado que conoce de los hallazgos, consiste en: a) Ordenar plan de desempeño, o, b) Abrir investigación administrativa o, c) Si se dan causales de intervención ordenar la toma de posesión para intervención forzosa administrativa.⁶

PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS PARA LA EXPEDICIÓN DE LAS RESOLUCIONES A CONCILIAR.

1. La visita inspectiva fue ordenada por auto 2741 del 20 de marzo de 2009⁷.
2. En el proceso de visita inspectiva el día 18 de junio de 2009 por NURC 0400-2-000480978, se dio traslado del informe preliminar de visita a SALUCOOP EPS OC⁸,

⁶ La resolución 280 de 2009 de la Superintendencia Nacional de Salud fue publicada en Diario Oficial No. 47.288 de 11 de marzo de 2009s

⁷ Ver folios 1 y 2 del expediente carpeta 1 Caja 5

⁸ Folios 3754 a 3812 del expediente carpeta 18 Caja 3.

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/051
		VERSIÓN 01

3. El 7 de Julio de 2.009 el apoderado de SALUDCOOP EPS OC describió traslado del informe preliminar.
4. El 3 de Agosto de 2.009 por auto 8021 se decretó la práctica de las siguientes pruebas: Inspección Administrativa en las dependencias de SALUDCOOP EPS mediante prueba de auditorías de reconocido valor técnico, de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas con el objeto que se indica en el escrito de la solicitud; el análisis de los libros, papeles y estados financieros de SALUDCOOP E.P.S. OC , comprobantes contables y soportes documentales, que permitan establecer las fuentes y usos de los recursos del SGSSS administrados por SALUDCOOP y determinar las fuentes generadoras de liquidez realizadas por la Entidad. Análisis de la información a través de medio físico o magnético que permita determinar cuáles fueron los movimientos contables de las obligaciones financieras y Leasing de los 263.078.471 miles a que hace referencia en el folio 73 de la respuesta al informe preliminar de la visita, así como del aumento de los pasivos a largo plazo y de las obligaciones financieras a que hace referencia a folio 66. Recibir declaración juramentada del Doctor Javier Mauricio Sabogal Jaramillo.
5. El 4 de Agosto de 2.009 interpuso recurso de reposición contra el auto de que trata el numeral anterior el cual fue resuelto por Auto 8028 del 6 de Agosto de 2.009 denegando el recurso de reposición por improcedente por ser un acto de tramite conforme al artículo 49 del C.C.A
6. Las pruebas decretadas fueron practicadas el 10 de Agosto de 2.009
7. El 2 de Diciembre de 2.009 se corrió traslado a SALUDCOOP del informe y de la Inspección Administrativa.
8. El 11 de Diciembre de 2.009 se entregó informe final de la visita al Representante Legal de SALUDCOOP y a través de correo del Superintendente Nacional de Salud el día 18 de Diciembre de 2.009
9. El apoderado de SALUDCOOP solicitó nulidad, la cual no prosperó, decretada por Resolución 3124 del 18 de Enero de 2.010, habiéndose interpuesto por el apoderado de la vigilada recursos de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron negados por improcedentes; a través de Resolución 3240 de 2.010

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

10.El 11 de Febrero de 2.010 se expide la Resolución 296 de 2.010 por la cual se imparten las instrucciones de suspender prácticas ilegales o no autorizadas y que se adopten las medidas correctivas correspondientes.

11.El 25 de Febrero de 2.010 se interpone recurso de reposición contra la Resolución 296 de 2.010.

12.EL 21 de Junio de 2.010 la Superintendencia Nacional de Salud decide el recurso de reposición por Resolución 938 del 21 de Junio de 2.010.

IRREGULARIDADES EVIDENCIADAS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD PARA IMPONER LAS MEDIDAS MEDIANTE LAS RESOLUCIONES OBJETO DE LA CONCILIACION

Hubo violación del debido proceso, contemplado en las Resoluciones 1212 de 2007, 1242 de 2.008, 280 de 2009 y artículo 29 de la Constitución Política que da lugar a que se pueda aplicar la causal 1 del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que la Superintendencia Nacional de Salud en lugar de abrir investigación administrativa, intervenir u ordenar un plan de desempeño conforme lo establece la actividad 6 del numeral 5.2.5. de la Resolución 280 de 2.009, ordenó a SALUDCOOP EPS OC, que suspendan prácticas ilegales o no autorizadas y adopte las medidas correctivas y de saneamiento, como medida definitiva, sin que hubiera previa apertura de investigación.

INCORRECTA INTERPRETACION DE LA NORMATIVIDAD RELACIONADA CON LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El argumento central de las Resoluciones 296 del 11 de Febrero de 2.010 y 983 del 21 de Junio de 2.010 consiste en que los recursos de la UPC, copagos y cuotas moderadoras son parafiscales y únicamente se pueden emplear para cumplir la finalidad de la Seguridad Social para sus afiliados.

Sucesivamente a partir de esta tesis y de manera equivocada, se concluye que las EPS no pueden destinar los recursos parafiscales en inversiones en activos fijos porque esto les impediría cumplir la finalidad parafiscal.

CD3

Cep


at 





	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

Esta tesis no es correcta por las siguientes razones:

1. Si era y es posible cumplir la finalidad de la parafiscalidad a través de la inversión en activos fijos, cuando estos tienen la finalidad de prestar los servicios de salud a los afiliados. Es decir, las EPS pueden cumplir la finalidad parafiscal contratando los servicios con terceros o a través de su propia red; e incluso en muchos casos, cuando no existe oferta disponible, esta es la única manera de cumplirla.
2. No existe una prohibición de ley o gubernamental para que las EPS presten los servicios de salud a través de inversiones en activos fijos que tengan como finalidad la atención de sus afiliados. La Ley 100 de 1.993 en su artículo 181 Parágrafo 1º, Artículo 10º del Decreto 1485 de 1.994 y el Decreto 1804 de 1.999 en su artículo 5º permitió a estas el suministro de servicios por conducto de terceros o en forma directa, a través de sus propios prestadores de servicios de salud. Solo hasta el 2.008, cuando tuvo plena aplicación el artículo 15 de la Ley 1122 de 2.007, se estableció una limitación a la prestación de servicios con la red propia de las EPS, que está autorizada hasta por el 30% del valor de los servicios, respecto del gasto en salud.
3. Aunque las medidas que se establecen en las Resoluciones objeto de la conciliación se fundamentan en la Circular Externa No. 49 de 2.008 de la Superintendencia Nacional de Salud, donde se califica como practica insegura e ilegal, la inversión en activos fijos con recursos de la UPC y parafiscales, debe aclararse que esta Circular se refiere a inversiones de manera amplia y genérica, sin observar si realmente están destinadas a la prestación de los servicios de salud de sus afiliados. Por esta razón debe advertirse que la aplicación literal de esta norma, de menor jerarquía, contradice abiertamente lo dispuesto en los Decretos Reglamentarios del SGSSS vigentes a la fecha de la aplicación de la visita inspectiva (Decreto 574 de 2.007, 1698 de 2.007, 2353 de 2008 y 4789 de 2.009) así como las leyes 100 de 1.993 y 1122 de 2.007.

De la misma manera que en las Resoluciones objeto de la presente conciliación se consideró ilegal e insegura cualquier tipo de inversión en activos fijos con recursos parafiscales, también se obvió verificar si los activos de la EPS SALUDCOOP OC cumplen o no la finalidad parafiscal. No se hizo un inventario detallado de cada uno de los activos ni se verificó su destinación y uso.

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

Así mismo, se le negó a esta Entidad la práctica de pruebas conducentes a demostrar lo anteriormente expuesto.

La Superintendencia Nacional de Salud ha debido:

- a) Inventariar el tipo de inversión en infraestructura y verificar su destinación.
- b) Analizar si la inversión que realizó el vigilado se encontraba ajustada a la norma vigente para la época de la expedición de las resoluciones objeto de la conciliación.
- c) Garantizarle el derecho a la defensa a la EPS SALUDCOOP OC, practicando las pruebas solicitadas por aquella y que permitieran determinar el destino real y efectivo de los activos fijos registrados en sus Estados Financieros.

También sostienen las Resoluciones 296 de 2.010 y 938 de 2.010 que las inversiones en activos fijos con recursos parafiscales, sin verificar su destinación, pueden llevar a riesgos para la prestación de los servicios de los afiliados de la EPS SALUDCOOP OC o para el cumplimiento de las obligaciones con sus proveedores o de los terceros relacionados con la misma. No obstante el seguimiento que realizó la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de sus funciones durante el periodo 2.004-2008, no evidencia incumplimiento de la EPS, y que no hubo afectación de estos, ni se presentaron incumplimientos en los compromisos con proveedores, o de los estándares de permanencia en el SGSSS, conforme a los reportes remitidos a la Superintendencia Nacional de Salud de acuerdo a lo establecido en las normas vigentes, tanto así, que de hecho a la fecha se encuentra vigente su habilitación. En efecto las citadas Resoluciones no expresan en ninguno de sus apartes, que haya existido evidencia de alguno de estos incumplimientos.

Se aplicaron normas de carácter general, para el análisis, sin profundizar en la naturaleza jurídica del vigilado (Cooperativa).

CRB

ce

27

27

Paul

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01

Luego de expuesto todo lo anterior, los miembros del Comité, siendo las 1:40 A.M. del 2 de Febrero de 2.011, determinan que los temas que se encontraban programados para hoy, serán tratados en futura reunión del Comité, por lo que se programan para el próximo 4 de Febrero de 2.011 a las 2:30 P.M., notificando a todos los miembros del Comité sobre la fecha y hora antes expuesta.

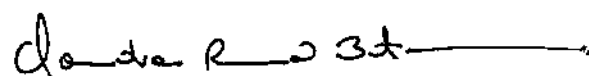
HORA DE INCIO: 2:30 p m.

HORA DE TERMINACIÓN: 1:40 A.M.

FIRMA DE LOS INTEGRANTES:

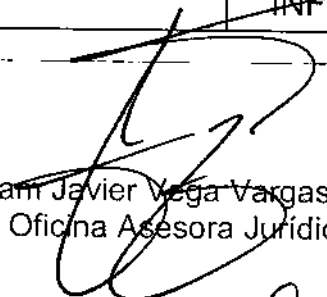

Clara Alexandra Méndez Cubillos
Secretaria General.

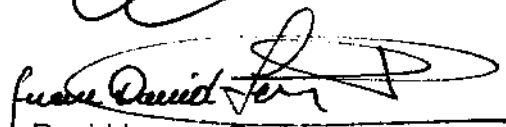

Astrid Helena Cristancho Palacio.
Designada por el Superintendente Nacional de Salud.


Claudia Constanza Rivero Betancur
Superintendente Delegada para la Generación y Gestión de los Recursos para la Salud


Gilberto Álvarez Uribe.
Superintendente Delegado para la Atención en Salud.

	FORMATO ACTA PROCESO GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	CÓDIGO FE-PT-GICO-5402/05I
		VERSIÓN 01


William Javier Vega Vargas.
Jefe Oficina Asesora Jurídica.


Juan David Lemus Pacheco
Jefe Oficina de Control Interno


Juan Carlos Vargas Vidal.
Coordinador Grupo Defensa Judicial / Secretario Técnico.



