



POR MEDIO DE LA CUAL SE REVOCAN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE REALIZÓ LA CALIFICACIÓN Y GRADUACIÓN DE LAS RECLAMACIONES PRESENTADAS OPORTUNAMENTE, RESOLUCIÓN 00010 DEL 29 DE FEBRERO DE 2016¹, 00178 DEL 29 DE FEBRERO DE 2016², 00179 DEL 7 DE MARZO DEL 2016 Y 180 DEL 11 DE MARZO DE 2016³

La AGENTE ESPECIAL LIQUIDADORA DE SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD EN LIQUIDACIÓN, identificada con el NIT 800250119-1,en ejercicio de las facultades legales, especialmente las conferidas por la Resolución 001731 de 21 de junio de 2016⁴, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 1753 de 2010⁵, el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), modificado por la Ley 510 de 1999⁶ y el Decreto No. 2555 de 2010⁷, la ley 1437 de 2011, y considerando

I. ANTECEDENTES

A. Respecto de los actos administrativos a través de los cuales se realizó la calificación y graduación de las reclamaciones presentadas oportunamente.

Que mediante Resolución No. 2414 del 24 de Noviembre de 2015, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar de SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO con Nit.: 800250119-1 y que mediante la misma Resolución, designó, en calidad de Agente Especial Liquidador de SALUDCOOP E.P.S. EN LIQUIDACIÓN, al doctor,

Resolución 00010 del 29 de febrero de 2010 "por medio de la cual el agente especial liquidador de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio".

Resolución 00178 del 29 de Febrero De 2016 "Por medio de la cual el agente especial liquidador de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD

DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, continúa y finaliza con la Graduación y Calificación las acreencias presentadas oportunamente en el Proceso Liquidatorio."

Resolución 180 del 11 de marzo de 2016. "Por medio de la cual el agente especial liquidador de SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD EN LIQUIDACIÓN identificada con nii 800.250.119-1, corrige parcialmente el anexo 5 de la resolución 00178 del 29 de febrero de 2016, respecto de las reclamaciones por concepto de prestaciones económicas e impuestos, y se garantizan los principios legales de transparencia, publicidad, debido proceso y contradicción"

⁴ Resolución 001731 del 21 de junio de 2016. "Por la cual designa al Agente Especial Liquidador de SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO, en liquidación, identificada con Nit.: 800.250.119-1"

⁵Ley 1753 de 2015. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

⁶Ley 510 de 1999. "Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades"

Decreto 2555 de 2010. "Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones"





LUIS LEGUIZAMÓN para ejecutar los actos necesarios para desarrollar y llevar hasta su culminación el proceso liquidatorio de la entidad.

Que el Agente Especial Liquidador fijó, por medio de la Resolución 00001 del 25 de noviembre de 2015⁸, el término establecido para recibir RECLAMACIONES OPORTUNAS, período comprendido entre el dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015) y el dieciocho (18) de enero de dos mil dieciséis (2016).

Que el Agente Especial liquidador, mediante la Resolución No. 00010 del 03 de febrero de 2016, expidió el acto administrativo por medio de la cual determinó las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria, y calificó y graduó parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.

Que por medio de la Resolución No. 00178 del 29 de febrero de 2016, el Agente Especial liquidador continuó la Graduación y Calificación las acreencias presentadas oportunamente en el Proceso Liquidatorio.

Que el Agente Especial liquidador, a través de la Resolución No. 00179 del 7 de marzo del 2016, realizó una aclaración del Anexo 5 de la Resolución No. 00178 del 29 de febrero de 2016.

Que el Agente Especial liquidador, a través de la Resolución No. 180 del 11 de marzo de 2016, corrigió parcialmente el anexo 5 de la resolución 00178 del 29 de febrero de 2016, respecto de las reclamaciones por concepto de prestaciones económicas e impuestos.

Que posteriormente la Superintendencia Nacional de Salud, a través de la Resolución 001731 de 2016⁹, designó a la doctora, ÁNGELA MARÍA ECHEVERRI RAMÍREZ como Agente Especial Liquidadora de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, quien tomó posesión del cargo ante el Superintendente Delegado para medidas especiales, mediante acta de posesión S.D.M.E 013, a los veintiún (21) días del mes de junio de dos mil dieciséis (2016).

Que el artículo 68 de la Ley 1753 de 2015 prevé que las medidas especiales que se ordenen por parte de la Superintendencia Nacional de Salud se regirán por lo

⁸ Por medio de la cual se establece el término para presentar reclamaciones oportunas y extemporáneas dentro del proceso liquidatorio de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACION identificada con Nit. 800.250.119-1 y con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C."
9 Resolución No. 001731 de 2016. "Por la cual designa al Agente Especial Liquidador de SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO, en liquidación, indetificada con NIT 800.250.119-1"





dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, incluido el artículo 291 y siguientes de ese estatuto, en lo que resulte pertinente a las medidas especiales; el Decreto número 2555 de 2010; las disposiciones aplicables del Sector Salud y las normas que los sustituyan, modifiquen o complementen.

Que el artículo 294 del Decreto Ley 663 de 1993 dispone:

Artículo 294°.- Competencia para la liquidación. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 35 de 1993, a partir de la vigencia de dicha Ley es competencia de los liquidador es adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. (Se resalta)

Que mediante comunicado de prensa del 07 de julio de 2016 - "COMUNICADO DE PRENSA INFORMACIÓN PROCESO DE ACREENCIAS Bogotá, julio 7 de 2016", la Agente Especial Liquidadora informó a los acreedores y a la opinión pública en general que, en referencia a los actos administrativos emitidos sobre la graduación y calificación de las reclamaciones presentadas oportunamente, que se realizaría una evaluación técnica y un análisis jurídico, con el fin de verificar el pasivo a cargo de la liquidación.

Que en virtud de las facultades y deberes otorgados mediante la Resolución 1731 de 2016, entre las que se encuentra la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la intervenida¹⁰, de la masa de la liquidación o excluidos de ella y, la administración de la masa de la liquidación con las responsabilidades de un secuestre judicial¹¹; acorde con lo dispuesto por el numeral 9 del artículo 295 de la Ley 663 de 1993, esta autoridad luego de realizar la evaluación técnica y el análisis jurídico que permitiera determinar el pasivo a cargo de la liquidación¹², encontró algunas falencias en los actos administrativos a través de los cuales se realizó la calificación y graduación de las reclamaciones presentadas, que se indican a continuación:

Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso. Artículo 52. Funciones del secuestre (...)

d. Administrar la masa de la liquidación con las responsabilidades de un secuestre judicial

¹⁰Decreto Ley 663 de 1993. Artículo 295.

¹²Ley 663 de 1993. Artículo 295. 9. Facultades y deberes del liquidador. El liquidador designado por el Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la intervenida, de la masa de la liquidación o excluidos de ella y, además, los siguientes deberes y facultades:





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

- B. Inconsistencias en la determinación, calificación y graduación de los créditos.
- Inaplicación de reglas legales imperativas respecto al pago de obligaciones por procesos en curso.

El artículo 9.1.3.5.10 del Decreto 2555 del 2010 dispone:

"Artículo 9.1.3.5.10. Reglas para el pago de obligaciones por procesos en curso.

Cuando durante el proceso liquidatorio se produzcan sentencias judiciales en contra de la intervenida y las mismas estén en firme, se les dará el siguiente tratamiento para su pago:

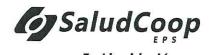
a) Procesos iniciados antes de la toma de posesión: El liquidador deberá constituir una reserva razonable con las sumas de dinero o bienes que proporcionalmente corresponderían respecto de obligaciones condicionales o litigiosas cuya reclamación se presentó oportunamente pero fueron rechazadas total o parcialmente, teniendo en cuenta los siguientes criterios: La prelación que le correspondería a la respectiva acreencia, en caso de ser fallada en contra de la liquidación y la evaluación sobre la posibilidad de un fallo favorable o adverso.

En caso de un fallo favorable para el demandante, este deberá proceder a solicitar la revocatoria de la resolución a que se refiere el artículo 9.1.3.2.4 de este decreto, en la parte correspondiente a su reclamación y en la cuantía en la cual fue rechazada, para proceder a su inclusión entre las aceptadas y a su pago en igualdad de condiciones a los demás reclamantes de la misma naturaleza y condición, sin que en ningún caso se afecten los pagos realizados con anterioridad.

Las condenas que correspondan a reclamaciones que no fueron presentadas oportunamente serán pagadas como pasivo cierto no reclamado; (...)"

Conforme a la disposición citada es claro que las acreencias litigiosas al momento de calificarse y graduarse, deberán graduarse en la clase y grado que de acuerdo con la ley corresponda, sumado al hecho, de que de ser acogidas adicionalmente deberá ordenarse la constitución de la reserva respectiva. Examinados los actos administrativos en virtud de los cuales el Liquidador calificó y graduó estas acreencias, se observa que no se ordenó la constitución de la reserva para las obligaciones condicionales o litigiosas reclamadas oportunamente, toda vez que los procesos judiciales sin distinción de la naturaleza de las pretensiones, no fueron graduados y rechazados conforme lo dispone el artículo 9.1.3.5.10 del Decreto 2555 del 2010. De otra parte, se echa de menos que frente a estas reclamaciones no se hizo mención a la prelación que le correspondería a la respectiva acreencia, en caso de ser fallada en contra de la liquidación, dejándose de aplicar la disposición citada.





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

En conclusión, los actos administrativos que contienen el pronunciamiento respecto de estas acreencias, desconocen las normas aplicables de la Liquidación Forzosa Administrativa y además no preservan la igualdad entre los acreedores de determinada clase de créditos¹³.

Correcciones realizadas a la Resolución No. 00178 del 29 de febrero de 2016.

Por medio de la Resolución 180 del 11 de marzo de 2016, la persona que obraba en calidad de Agente Especial Liquidador ordenó:

"ARTÍCULO PRIMERO.- CORREGIR parcialmente el contenido del anexo 5 de la Resolución No. 00178 del 29 de Febrero de 2016, en relación con las reclamaciones presentadas por concepto de prestaciones económicas e impuestos. Las demás partes de la Resolución expedida permanecerán vigentes, exceptuando lo relativo al contenido de los anexos 5 y 7 en relación con las reclamaciones por concepto de cuentas por servicios de salud, reembolsos y cuentas otros proveedores, los que se notificarán en su oportunidad conforme lo indicado en la parte motiva de esta resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- ACLARAR para quienes fueron notificados de la Resolución No. 00178 del 29de Febrero de 2016, que en virtud de la presente, los términos para presentar recurso de reposición se contarán a partir de la notificación de la presente resolución, en relación con las reclamaciones presentadas por concepto de prestaciones económicas e impuestos. Para quienes ya presentaron su recurso será tenido en cuenta y podrán dentro de dicho término ampliarlo o ratificar el ya presentado.

(...)

ARTÍCULO QUINTO.- COMUNICAR a los acreedores que para los demás conceptos de reclamación de acreencias como: i) cuentas por servicios de salud, ii) reembolsos y iii) cuentas otros proveedores, una vez se efectúen los ajustes informáticos correspondientes por parte de la compañía Health on Line - Heon, se efectuará la notificación de la corrección final de los anexos Nos. 5 y 7 mediante acto administrativo que garantizará los derechos al debido proceso y contradicción. En consecuencia, los términos para la presentación de los recursos de reposición respecto de las referidas acreencias se contabilizarán a partir de la notificación de la Resolución que habrá de expedirse para tal efecto"

¹³Decreto 663 de 1993. Artículo 293°.- Naturaleza y Normas Aplicables de la Liquidación Forzosa Administrativa. 1. Naturaleza y objeto del proceso. El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.





A partir de la anterior disposición, es preciso señalar que el Agente Especial Liquidador justificó su expedición al indicar que se estaba procediendo a realizar la "corrección" de errores formales, que en los términos del artículo 45 de la Ley 1437 de 2011¹⁴ son:

"Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda"

En tal sentido, el Agente Especial Liquidador procedió a "corregir" parcialmente el contenido del anexo 5 de la Resolución No. 00178 del 29 de Febrero de 2016, en relación con las reclamaciones presentadas por concepto de prestaciones económicas e impuestos y deja a la expectativa a los acreedores que presentaron acreencias por concepto de i) cuentas por servicios de salud, ii) reembolsos y iii) cuentas otros proveedores, de la expedición de la Resolución que realice la corrección respecto de estos créditos.

Sin embargo, al efectuar un análisis al anexo 5 de la Resolución 180 del 11 de marzo de 2016, se evidencia lo siguiente:

Cambio del sentido material de la decisión

Se observa que la expedición de la Resolución 180 del 11 de marzo de 2016 obedece a un <u>cambio del sentido material de la decisión</u>, toda vez que a través del anexo 5 de la Resolución 178 del 29 de febrero de 2016 el Agente Especial liquidador se pronunció, nuevamente, respecto de cada uno de los créditos reclamados por los acreedores que se hicieron parte del proceso de liquidación, modificando, para el efecto, el reconocimiento o rechazo de la reclamación de cada uno de los créditos graduados y calificados en la Resolución 178.

La Resolución 180 del 11 de marzo de 2016 obedece a un cambio en el sentido material, al crear o modificar una situación jurídica de carácter particular y concreto, esto es la modificación de la calificación efectuada sobre los créditos presentados por los acreedores por concepto de prestaciones económicas e impuestos.

En resumen, en este caso no se trata de una simple corrección a errores formales, sino que el Agente Especial Liquidador, haciendo uso de una atribución que

¹⁴Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.





únicamente lo faculta para disponer correcciones por errores formales, procedió a efectuar modificaciones de fondo, sin que la disposición invocada lo faculte para ello.

3. Graduación de las cuentas por servicios de salud presentadas por los Prestadores de Servicio de Salud (PSS).

Sobre las reclamaciones presentadas por los Prestadores de Servicios de Salud (PSS), por concepto de cuentas por prestación de servicios de salud, es preciso señalar que estos, deben estar inscritos en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) para la prestación de los servicios que se encuentren habilitados, conforme con lo dispuesto por el artículo 4 de la Resolución 2003 del 2014¹⁵, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual dispone:

Artículo 4. Inscripción y habilitación. Todo prestador de servicios de salud debe estar inscrito en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) y tener al menos un servicio habilitado. La inscripción y habilitación debe realizarse en los términos establecidos en el Manual de Inscripción de Prestadores de Servicios de Salud y Habilitación de Servicios de Salud adoptado con la presente resolución".

De este modo, el PSS debe cumplir con las condiciones de habilitación para la entrada y permanencia en el Sistema General de Seguridad Social en Salud¹⁶, razón por la cual, para el reconocimiento de las reclamaciones radicadas ante SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN por este concepto, es indispensable que el Prestador del Servicio de Salud se encuentre inscrito en este registro para el momento de la prestación del servicio de salud, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1011 de 2006¹⁷ del Ministerio de la Protección Social, y la Resolución 2003 de 2014. En el caso de la calificación y graduación de acreencias en relación con el PSS, no se cumplió con el requisito previo de determinar si los prestadores que debían ser objeto de calificación y graduación se encontraban registrados en el REPS, omitiendo entonces un control fundamental permitiría garantizar el pago a aquellos Prestadores de Servicios de Salud debidamente inscritos.

¹⁶Resolución 2003 de 2014. Manual de inscripción de prestadores y habilitación de servicios de salud.

¹⁵ Resolución 2003 de 2014. Manual de inscripción de prestadores y habilitación de servicios de salud.

¹⁷Decreto 1011 de 2006. "Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud" Titulo III. Capitulo I. Sistema Único de habilitación.





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

 Resultados de las auditorías realizadas al proceso de graduación y calificación de las acreencias presentadas en el proceso de liquidación de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN

Aunado a lo anterior, la Superintendencia Nacional de Salud, y las firmas BAKER TILLY y KPMG en calidad de Revisores Fiscales de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, en virtud de las auditorías realizadas al proceso de graduación y calificación de las acreencias presentadas en el proceso de liquidación de esta entidad, evidenciaron una serie de irregularidades que para los efectos de la presente resolución resultan pertinentes mencionar.

- a) Auditorías realizadas por la Superintendencia Nacional de Salud
- Dentro de los hallazgos evidenciados por la Superintendencia Nacional de Salud en el informe presentado ante esta liquidación mediante comunicación No. 2-2016-037961 del 29 de abril de 2016, en relación con la calificación y graduación de las acreencias, ordenado mediante Auto de Visita 000182 del 11 de abril de 2016, se destacan los siguientes:

Descripción Del Hallazgo	Norma Presuntamente Violada
"La entidad aplicó glosas relacionadas con pagos totales o abonos de algunas facturas sin el soporte de pago respectivo."	Código 3 y 4 Tabla No. 1 Codificación Concepto General (soportes, autorización), anexo Técnico No. 6 Manual Único de Glosas, Devoluciones y Respuestas de la Resolución 3047 de 2008. Artículo 114 y 130.7 de la Ley 1438 de 2011.
"El sistema de información Heon presentó fallas e inconsistencias en el procesamiento de graduación y calificación de acreencias."	Artículo 114 y 130.7 de la Ley 1438 de 2011. Artículo 295 del Decreto Ley 663 de 1993.
"Se observa inconsistencia en el número de acreencias reportadas en el artículo 4 del considerando de la Resolución 178 de 2016 el cual indica 25.602 acreencias, que al compararse con la suma de las laborales reportadas en la Resolución 010 de 2016 por 887 acreencias, más las del informe estadístico por 24.724, da un resultado de 25.611, es decir, se estaría reportando en la Resolución 178 de	Artículo 114 y 130.7 de la Ley 1438 de 2011. Artículo 295 del Decreto Ley 663 de 1993.





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

Descripción Del Hallazgo	Norma Presuntamente Violada
2016, 9 acreencias menos; situación que debe ser aclarada por el Liquidador."	
"Se observó que al sumar el valor rechazado y el valor reconocido de la totalidad de acreencias reclamadas por prestación de servicios de salud (7537), el resultado es \$4.769.922.660.347,06, es decir, un mayor valor al registrado como reclamado por \$576.325.507.424,69"	de 2011. Artículo 295 del Decreto

Atendiendo lo anterior el equipo auditor de la Superintendencia Nacional de Salud, concluye, entre otros, que:

- "Con base en la auditoría realizada se colige que la información generada por el aplicativo tecnológico utilizado no fue confiable dentro del proceso de calificación y graduación de acreencias.
- El resultado general de la auditoría sobre las 61 facturas revisadas, indica que el 39% no cumplieron con los criterios de glosa, el 20% presentaron fallas en los soportes de las glosas y tal (Sic) sólo el 41% fueron glosadas correctamente.
- De conformidad con los hallazgos hechos en diferentes acreencias y cuentas auditadas, se puede afirmar que las bases de datos objeto de auditoría realizada son incongruentes entre sí, es decir, que la información contenida en el archivo de certificación de calificación y graduación de acreencias entregado en medio magnético a la Supersalud durante la visita inspectora no coincide con la información registrada en el módulo de acreencias denominado también "hoja de trabajo" por Saludcoop EPS en Liquidación en lo relacionado con los valores reclamados versus valores rechazados y/o reconocidos.
- Saludcoop EPS en Liquidación glosó facturas con el argumento, "no se evidencia autorización ni soporte de la prestación del servicio", sin embargo, al ser revisada la factura por el equipo auditor, se evidencian los soportes presentados por el acreedor, lo cual indica que la glosa es improcedente.
- De acuerdo a los resultados obtenidos se observó que los procesos y procedimientos de graduación y calificación de acreencias implementados por Saludcoop EPS en Liquidación, presentaron debilidades de controles relacionados con el acceso a la información, en la ejecución de los trámites y de procedimientos administrativos; situaciones que ocasionaron el incremento del riesgo de pérdida de confianza y





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

de razonabilidad sobre las cifras evaluadas, así como dificultades en los cruces de datos, en las fórmulas aritméticas, en la migración de la información, y en consecuencia la vulneración del derecho de reconocimiento de los acreedores, lo cual evidencia debilidades en el sistema de información y control interno." (Negrillas por fuera del texto original)

• Dentro de los hallazgos evidenciados por la Superintendencia Nacional de Salud en el informe presentado ante esta liquidación mediante comunicación No. 2-2016-068288 del 29 de julio de 2016, radicado en Saludcoop EPS En Liquidación el día 10 de agosto de 2016, en relación con la calificación y graduación de las acreencias, ordenado mediante Auto de Visita 000291 del 13 de junio de 2016, se destacan los siguientes:

Descripción Del Hallazgo	Norma Presuntamente Violada
"Se evidenció inconsistencias en el Archivo Excel del	Artículo 114 y 130.7 de la Ley 1438
Módulo de Acreencias de Cuentas Médicas, el cual	de 2011.
en la hoja de trazabilidad de la factura, el valor del	
saldo final de las acreencias reconocidas, es	
inconsistente aritméticamente con las deducciones"	
La información reportada de calificación y graduación	
por tipo de acreencias, no está unificada en un solo	Principios de contabilidad
sistema o aplicativo de consulta; algunos son	generalmente aceptados-Normas de
manuales. Las acreencias de servicios de salud se	Información Financiera NIIF
presentan en módulo sistematizado; entretanto, las	© 1
acreencias por prestaciones económicas, solo se	F 0 0
pueden visualizar en el anexo 5 de la Resolución 180	the state of the s
de 2016. A su vez, las acreencias de acuerdo de	9
pago, se informan en un archivo Excel.	
Las glosas no informan del detalle de las cuales que	Principio de publicidad, Art. 209 CP,
las originaron, lo cual constituye para el acreedor	art. 3, Ley 1437 de 2011.
confusión e incertidumbre en el momento de hacer	2 20 1
uso del derecho a la defensa y al recurso de	1
reposición.	
A	1 4
Así mismo, faltan soportes suficientes para su	, and a second s
justificación.	
Oidif where	Adjuste 444 v 420 7 de la Levi 4420
Se evidenció glosas con causales que no	Artículo 114 y 130.7 de la Ley 1438
corresponde a los soportes presentados por el	de 2011. Artículo 295 del Decreto
acreedor, por tanto son incorrectas de conformidad	Ley 663 de 1993.
con el marco normativo.	a Mar a Santakie





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

Descripción Del Hallazgo	Norma Presuntamente Violada
Considerando las fallas e irregularidades, así como el atraso de la expedición final de la determinación, calificación y graduación de acreencias, vulnerando el principio de eficacia es evidente que Saludcoop EPS en Liquidación presenta problemas administrativos de calidad, procesos y control interno.	la Ley 1437 de 2011

Atendiendo lo anterior el equipo auditor de la Superintendencia Nacional de Salud, concluye, entre otros, que:

- Existió fallas de calidad en la presentación de la información: Según lo determinado por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, se presentan inconsistencias en los archivos de Excel contenidos en el módulo de acreencias de Cuentas Médicas. Igualmente establece la entidad que la información de graduación y calificación por tipo de acreencias, no está unificada en un solo aplicativo de consulta y algunos son manuales.
- Falta especificar o detallar la causal de glosa y soportes de la misma: Establece la entidad de supervisión, que en algunos casos de glosa por falta de soportes, no se especifica el tipo de soporte por los cuales se rechaza la factura. Por otra parte se pode de presente que algunas de las glosas derivadas por diferencias, al comparar los valores facturados frente a los valores establecidos contractualmente, no existe soporte, contrato o manual tarifario que permita evidenciar o esclarecer la aplicación irregular de la tarifa facturada.
- Fallas en el aplicativo HeOn: Se manifiesta por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, que viendo los errores en el proceso de calificación y graduación de acreencias, es claro que la EPS no generó suficientes instrumentos de control y gestión del riesgo para prevenir los errores de la plataforma y el aplicativo Heon-
- Debilidades en procesos administrativos, gestión del riesgo y control interno:

"Los informes, reportes, y metodología de validación de las cuentas por servicios de salud utilizados para calificar y reconocer las acreencias en el Proceso Liquidatorio de Saludcoop EPS EO., presentan debilidades de procesos y control interno relacionados con la ejecución de los trámites y





procedimientos administrativos, así como la afectación de los principios de la revelación y registro, toda vez que se evidenciaron las siguientes situaciones que ocasionaron aumento del riesgo de pérdida de la confianza y de razonabilidad sobre las cifras evaluadas, a saber:

Diferencia de criterio en las glosas formuladas por la entidad en liquidación, debilidades en el principio de revelación de las cifras de las acreencias calificadas, reconocimientos manuales de conciliaciones de facturas los cuales quedaron por fuera del consolidado total de acreencias, fechas de radicación de facturas por fuera del rango de evaluación (año 1900)

En consecuencia, no se evidencia consistencia entre las políticas y directrices establecidas durante el proceso Liquidatorio, <u>lo que no permite que la información reportada y publicada sea confiable para los acreedores</u>" (Subraya fuera de texto original)

b) Auditoría realizada por BAKER TILLY en calidad de Revisor Fiscal de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN

La firma BAKER TILLY en calidad de Revisor Fiscal y contralor designado por la Superintendencia Nacional de Salud, de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, en el último informe de fecha 28 de junio de 2016¹⁸, presentado a esta entidad en liquidación, señaló que ha presentado ocho (08) informes, así:

- ▶ I-00549-2015-24 de diciembre de 2015
- ▶ I-00014-2016-27 de enero de 2016
- I-00039-2016-27 de enero de 2016
- I-00101-2016-4 de abril de 2016
- ▶ I-00115-2016 14 de abril de 2016
- ▶ I-00141-2016 29 de abril de 2016
- ▶ I-00161-2016 27 de mayo de 2016

En el último informe presentado se señalan "las situaciones más significativas" evidenciadas durante el proceso de auditoría, y que para los efectos de la presente

¹⁸Informe ejecutivo No. I-00202-2016 de fecha 28 de junio de 2016.





resolución, resulta pertinente destacar las siguientes situaciones advertidas en el proceso de acreencias:

"Para el mes de abril de 2016 esta Revisoría Fiscal realizó una auditoría al proceso de acreencias mediante el cual se presenta algunas situaciones las cuales fueron informadas tanto a la administración de la EPS y a la Superintendencia Nacional de Salud, a continuación se presenta un resumen de los resultados obtenidos por este proceso:

- Se pudo detectar que los sistemas de información que maneja la institución Saludcoop en Liquidación como el de Acreencias y cuentas, médicas no son confiables, debida a las inconsistencias que relacionan a continuación:
 - En el sistema de Acreencias se detectan inconsistencias entre los valores registrados en las certificaciones y los valores registrados en los detalles de facturación.
 - Se identifican soportes de facturas en los archivos digitales presentados por el reclamante, pero que en el sistema de cuentas médicas no se encuentra reportada.(...)"
- Se evidenció que en el sistema de acreencia y en el anexo 5 de la Resolución 00178 se determina la causal de rechazo; sin embargo no se encontró soporte alguno que justifique dicha calificación en cada una de las acreencias, por lo cual hace imposible determinar cuáles fueron los verdaderos motivos de rechazo de las mismas. Dicha falta de justificación, afecta el proceso de acreencias, toda vez que la misma normatividad exige que se presente a los acreedores la justificación de la causal de rechazo. (Negrillas fuera del texto original)
- Las causales de rechazo aplicadas a algunas acreencias se excluyen entre sí. (...)"19

Ahora bien, la firma BAKER TILLY, en virtud de las funciones como Contralores y Revisores Fiscales de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN presentó en el último informe²⁰ presentado ante esta entidad en liquidación una serie de conclusiones sobre el proceso de acreencias, entre las que se resaltan las siguientes:

- (...) A la fecha no se ha emitido la resolución definitiva del resultado de la evaluación de las acreencias por parte de la liquidación, este proceso se ha visto afectado por los problemas presentados en las interfaces de acreencias, cuentas médicas y SEVEN.
- No hay claridad en los criterios de rechazo de las acreencias lo cual ha generado quejas y cuestionamientos sobre la calidad y consistencia del proceso y la información generada.

²⁰Ibídem páginas 11, 12 y 13.

¹⁹Páginas 9 y 10 informe ejecutivo No. I-00202-2016 de fecha 28 de junio de 2016.





- No se definieron ni documentaron adecuadamente los procesos, lo cual con llevo (Sic) a improvisaciones y ajustes en el día a día.
- Los acreedores a la fecha tiene (Sic) incertidumbre frente a los resultados y la oportunidad de los mismos. (...)"

c) Auditoria realizada por KPMG

En el informe de avance de auditoría al proceso de acreencias en Saludcoop EPS en Liquidación, presentado por la firma KPMG, a corte 18 de marzo de 2016, se evidenciaron, entre otros, los siguientes inconvenientes:

Observación	Riesgo/Impacto
Cruces automáticos para búsqueda de facturas sin usar métodos de identificación de duplicados, que pueden terminar en la creación de facturas duplicadas y como consecuencia doble pago de acreencias.	Detrimento económico ocasionado por pagos dobles debido al registro de la misma factura más de una vez.
Posible pago de acreencias a terceros que no tienen ningún vínculo con Saludcoop y han presentado solicitudes de pago.	Detrimento económico ocasionado por el pago de acreencias a terceros que no han tenido ningún vínculo con Saludcoop.
Se identificaron 89 acreencias laborales cuyo tercero no está disponible en el listado de empleados de Kactus. Estas acreencias no tienen un estado definido (Aprobado, Aprobado parcialmente o Rechazado). Cabe aclarar que 16 de estas acreencias contienen algún tipo de glosa pero su estado no está marcado. Nota: La base de datos de acreencias utilizada para este análisis corresponde al backup full entregado el pasado 9 de marzo de 2016.	Detrimento económico ocasionado por el pago de acreencias a terceros que no han tenido ningún vínculo con Saludcoop.
Los resultados presentados por la empresa Procesos y Servicios SAS correspondientes a la auditoría de calidad de la muestra de las 3000 facturas dio como resultado que el 48% del total de la muestra, que corresponde a \$2,59 millones, presentó glosa por falta de soportes como consecuencia de no haber ninguna de las imágenes soporte de la facturas referidas. Por lo anterior, la auditoría determinó una glosa total.	No poder concluir con certeza, si el 48% de la población de facturas por concepto de cuentas médicas, no tiene soporte. Lo anterior, por cuanto no se observó en el informe de resultados, ninguna explicación, validación, ni análisis del porqué de los resultados de esta auditoría de calidad.
Se observó en las acreencias que el resultado final (En un 90% de las acreencias) son calificadas en el sistema por	Posibles modificaciones de acreencias en cargues masivos por





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

Observación	Riesgo/Impacto
métodos masivos de cargue, dicha calificación no evidencia verificaciones posteriores por los dueños de los procesos. Situación inicialmente identificada en pruebas de recorrido sujeta a mejora posterior y verificación.	intencionales o no intencionales; así

De otra parte, en el informe de auditoría realizado al proceso de recepción y calificación de acreencias, presentado por esta misma firma, a corte 25 de abril de 2016, entre otros, se indicó que:

"Acreencias Administrativas

Necesita Mejoramiento. Uno o más aspectos críticos de control que son relevantes frente a los objetivos de la Entidad y del proceso de acreencias relativos a:

Validación de las calificaciones efectuadas por los dueños de los procesos de las acreencias frente a los resultados finales presentados en la base de datos de acreencias; debilidad en la entrega y préstamo de acreencias entre las diferentes áreas calificadoras y ausencia de verificación de los sistemas de información de pagos en las acreencias para el caso de impuestos tasas y contribuciones.

Acreencias Cuentas por Servicios de Salud

Requiere Esfuerzos Inmediatos. Uno o más aspectos críticos de control, relacionados con aspectos importantes en el proceso de calificación de las acreencias, exponen a la organización a un nivel de riesgo inaceptable frente al aseguramiento de la información, producto de los cruces masivos de información efectuados mediante la manipulación de la base de datos, así como el detalle de las glosas efectuadas a los acreedores que no presentan integridad.

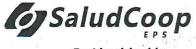
La efectividad de los controles de revisión de segundo orden de las cuentas médicas realizadas por los operadores contratados por la liquidación y soporte documental de las acreencias calificadas.

Proceso de Auditoría

Requiere esfuerzos inmediatos. Fueron evidenciados uno o más aspectos críticos de control que son relevantes frente a los objetivos de la Entidad y del proceso de acreencias relativos a:

Debilidad en la asignación de roles y responsabilidades en la función de tecnología, permisos y privilegios para el cargue de información en la herramienta de auditoría, políticas para la generación de copias de la base de datos, bloqueo de puertos de almacenamiento, acceso a internet, uso de dispositivos móviles, mecanismos de comunicación, administración del inventario de acreencias, salvaguardas frente a posibles presiones de los acreedores, mecanismos de comunicación, definición de





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

políticas frente al manejo de cuentas por cobrar de proveedores con acreencias; los cuales exponen a la Entidad a un nivel inaceptable de riesgo de revelación de información confidencial, favorecimiento en beneficio propio o de terceros y manipulación de la información.

Gestión de bases de datos / Aplicaciones

Requiere esfuerzos inmediatos. Saludcoop EPS en Liquidación, con el acompañamiento de tecnología, debe formalizar a corto plazo el proceso de actualización de información sobre la base de datos de acreencias a través de la ejecución de scripts sobre la base de datos. Este proceso debe contemplar actividades como solicitud / autorización del jefe de área de cada proceso, con la justificación correspondiente de dicha actualización. Este proceso también debe contemplar las actividades desarrolladas en ambiente de pruebas y de producción, así como los resultados de las validaciones realizadas por el solicitante / autorizador / personal competente designado para estas actividades. Estas acciones permitirán que Saludcoop EPS en Liquidación cuente con una fuente íntegra, única, real y confiable de información que soporte el proceso de acreencias. (...)

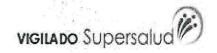
De conformidad con lo anterior, es viable señalar que las principales razones que comprometen la legalidad del proceso de acreencias de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, se relacionan con la calificación y graduación de créditos, la prelación para el pago y el respeto a la prelación que la ley establece, de conformidad con el numeral 1 del artículo 300 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las reglas generales del Código Civil y demás disposiciones legales aplicables.

Circunstancias que denotan la inobservancia del bloque de legalidad al que se encuentra sometido el proceso de liquidación de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN. Por lo tanto, resulta evidente que el contenido de las Resoluciones No. 00010 del 29 de febrero de 2016²¹, 00178 del 29 de febrero de 2016²², y 180 del 11 de marzo de 2016²³, impide la adecuada determinación del pasivo a cargo de esta entidad en liquidación.

²²Resolución 00178 del 29 de Febrero De 2016 "Por medio de la cual el agente especial liquidador de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, continúa y finaliza con la Graduación y Calificación las acreencias presentadas oportunamente en el Proceso Liquidatorio."

²¹Resolución 00010 del 29 de febrero de 2010 "por medio de la cual el agente especial liquidador de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.

²³Resolución 180 del 11 de marzo de 2016. "Por medio de la cual el agente especial liquidador de SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA. DE SALUD EN LIQUIDACIÓN identificada con nit 800.250.119-1, corrige parcialmente el anexo 5 de la resolución 00178 del 29 de febrero de 2016, respecto de las reclamaciones por concepto de prestaciones económicas e impuestos, y se garantizan los principios legales de transparencia, publicidad, debido proceso y contradicción"





Continuar con el proceso liquidatorio bajo estas circunstancias de calificación y graduación de acreencias, llevaría a vulnerar de manera grave el patrimonio público y los derechos al debido proceso a la igualdad de los acreedores, ya que los mencionados actos administrativos han rechazado valores reclamados por múltiples acreedores sin que exista evidencia o soporte de las razones de dicho rechazo, lo que constituye una violación al debido proceso y derecho a la defensa de las personas afectadas, pues no se permitió en ningún momento que se pudieran pronunciar y controvertir los rechazos decididos; igualmente se presenta, tal y como lo manifestó la Superintendencia Nacional de Salud, una falta de confiabilidad en la información notificada a los acreedores, lo que vulnera el principio de igualdad, ya que solo aquellos que fueron objeto de auditoría han podido ser analizados de forma detallada y no la universalidad de los acreedores, los cuales debieron ser calificados y graduados de forma adecuada desde un principio.

Estas situaciones no pueden pasar inadvertidas para la actual agente especial liquidadora, doctora Ángela María Echeverri Ramirez, ya que de continuar con el proceso en el que se encuentra la conformación del pasivo de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, comprendería una manifestación de aprobación de las citadas circunstancias, lo cual no resulta acorde con las facultades otorgadas en la Resolución 001731 del 21 de junio de 2016, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud y en especial la de velar por la guarda y administración de los bienes de la entidad y la debida calificación y graduación de acreencias.

II. PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DIRECTA

Los actos administrativos a través de los cuales se realizó la calificación y graduación de las reclamaciones presentadas oportunamente, Resoluciones No. 00010 del 29 de febrero de 2016²⁴, 00178 del 29 de febrero de 2016²⁵, y 180 del 11 de marzo de 2016²⁶, es preciso indicar que estos se presumen legales, tal y como lo prevé el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone²⁷:

clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.

25 Resolución 00178 del 29 de Febrero De 2016 "Por medio de la cual el agente especial liquidador de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, continúa y finaliza con la Graduación y Calificación las acreencias presentadas oportunamente en el Proceso Liquidatorio."

²⁷ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁴Resolución 00010 del 29 de febrero de 2010 "por medio de la cual el agente especial liquidador de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.

²⁶Resolución 180 del 11 de marzo de 2016. "Por medio de la cual el agente especial liquidador de SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD EN LIQUIDACIÓN identificada con nit 800.250.119-1, corrige parcialmente el anexo 5 de la resolución 00178 del 29 de febrero de 2016, respecto de las reclamaciones por concepto de prestaciones económicas e impuestos, y se garantizan los principios legales de transparencia, publicidad, debido proceso y contradicción"





Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar

Sin embargo, en observancia a los reglas y principios que rigen el proceso de liquidación, a partir de las consideraciones realizadas, se concluye que los actos administrativos que determinan, gradúan y califican las reclamaciones presentadas oportunamente son actos contrarios al ordenamiento al expedirse por fuera de la regulación del proceso de liquidación y la ley, lo que permite desvirtuar la presunción de legalidad que le asiste a los actos.

En consecuencia, en cumplimiento de los deberes contenidos en la Resolución 2414 de 2015 y 1731 de 2016, expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, Decreto 663 de 1993 y el Decreto 2555 de 2010, la Agente Especial Liquidadora debe corregir los errores manifiestos en los actos administrativos a través de los cuales se realizó la determinación, graduación y calificación de los créditos presentados oportunamente. Situación frente a la cual el artículo 93 de la Lay 1437 de 2011, consagra:

"Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, 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."

A continuación se procede a exponer los elementos fácticos y jurídicos que hacen necesario revocar los actos expedidos, de los cuales se destaca:

Los actos administrativos a través de los cuales se conforma el pasivo a cargo de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN vulneran la garantía y efectividad de los principios de universalidad e igualdad que rigen el proceso de liquidación, al carecer de los requisitos fácticos exigidos por la Ley, como anteriormente fue mencionado. Lo anterior ya que dentro del universo de acreedores que se hicieron parte de forma oportuna dentro del proceso de liquidación, hay múltiples de ellos a los cuales se les asignó una clasificación legal que no le corresponde según la naturaleza de su acreencia.





Es así como, a manera de ejemplo, se tiene que algunos procesos ejecutivos de carácter laboral, los cuales fueron incorporados en tiempo al proceso liquidatorio, quedaron clasificados en una sola clase como procesos judiciales en la quinta clase de créditos, vulnerando la igualdad que debe primar en relación con todos los créditos de carácter laboral que se hayan presentado en el proceso.

Caso para el cual, respecto del principio de universalidad e igualdad la Corte Constitucional ha señalado textualmente lo siguiente:

"Los principios más importantes de los procesos concursales son el de "universalidad" e "igualdad" entre acreedores, también conocido como par conditio ómnium creditorum. De acuerdo con el primer principio, todos los bienes del deudor conforman una masa patrimonial que se constituye en prenda general de garantía de los acreedores; correlativamente, los acreedores establecen una "comunidad de pérdidas", lo que significa que sus créditos serán cancelados "a prorrata", o en proporción a las posibilidades económicas, una vez realizada la venta de los bienes del deudor.

La conclusión que se desprende de los párrafos precedentes es que el principio de igualdad entre acreedores (par conditio ómnium creditorum) es el nervio del debido proceso en un trámite concursal. Pero este principio, obviamente, constituye también una faceta del derecho principio general de igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la Carta Política.

La relevancia constitucional del principio mencionado es, entonces, indiscutible, puesto que (i) persigue la vigencia de la igualdad formal en el trámite concursal y (ii) garantiza el debido proceso sustancial, y el cumplimiento de los objetivos de los procesos concursales, algunos de los cuales ostentan rango constitucional; (iii) además, una vez ha sido desarrollado por el legislador, es una manifestación del principio democrático. En otras palabras, el respeto por las normas procedimentales del trámite concursal, que se relacionan directamente con el principio de igualdad entre acreedores (par conditio ómnium creditorum), está ordenado por los tres principios constitucionales recién señalados.

Ahora bien, la regulación legal de los concursos no es ajena a la igualdad material, como no podría serlo en un Estado Constitucional y Social de Derecho. Esta se encuentra protegida por las normas civiles sobre prelación de créditos, aplicables al procedimiento concursal. Es posible interpretar estas normas como una valoración dada por el legislador a los fines que persigue la satisfacción de cada obligación en el concurso.

(...)

(...)





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

Como corolario de lo expuesto, se puede afirmar que la regulación legal armoniza la protección otorgada por la Constitución a las dos dimensiones de la igualdad (...)²⁸" (Se resalta.)

Al efectuar una indebida calificación de créditos se puede estar causando un agravio injustificado a una persona, que se hizo parte dentro del proceso de liquidación con sus respectivos soportes, pero que por las inconsistencias evidenciadas se le vulneró su orden de prelación a la que por Ley le corresponde, generando un daño antijurídico, esto es, aquel perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo²⁹.

Al respecto, la Corte Constitucional se refirió, entre otros, a la naturaleza del proceso liquidatorio, señalando que existe un marco normativo especial para la toma de posesión y los procesos de liquidación, contenido en el Decreto 663 de 1993³⁰ - Estatuto Orgánico Financiero con las modificaciones establecidas en la Ley 510 de 1999.³¹ Sobre este particular señaló, de manera textual, lo siguiente:

"El legislador ha estructurado el proceso de liquidación forzosa para el evento en que las autoridades del Estado consideren oportuno intervenir entidades financieras. Este es un proceso concursal y universal que tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad, preservando la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos. "La toma de posesión con fines liquidatorios, entonces, es un proceso de carácter concursal y universal, en el que los acreedores son llamados a hacerse parte demostrando su acreencia, a efectos de que la misma pueda ser cancelada a prorrata de los activos de la entidad. Dentro de este contexto, uno de los principios que rige este proceso, es el de la igualdad entre acreedores -par conditiocreditorum-, según el cual cada acreedor tiene derecho a que se le pague el valor de su acreencia, en proporción a los activos existentes, sin que pueda preferenciarse a un acreedor sobre otro. La existencia de ese principio, entonces, no admite la aplicación de concesiones o de mecanismos que puedan redundar en beneficio de unos, y en desmedro de otros" (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-065 del 2000. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra). 32 (Negrillas por fuera del texto original)

Por lo tanto, a efectos de garantizar los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de los acreedores, y en cumplimiento de las funciones otorgadas por

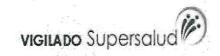
²⁹Corte Constitucional C-333/96 y C-892/01

²⁸Corte Constitucional. Sentencia T – 079 de 2010.

³⁰ Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

³¹ Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.

³² Corte Constitucional, Sentencia T-696 de junio 13 de 2000 M. P. Antonio Barrera Carbonell.





el Artículo 9.1.1.2.4 del Decreto 2555 de 2016, en especial la consagrada en el numeral sexto que dispone:

"Velar por la adecuada conservación de los bienes de la entidad, adoptando las medidas necesarias para mantener los activos en adecuadas condiciones de seguridad física y ejerciendo las acciones judiciales y administrativas requeridas para el efecto"

En ese orden, asimismo, se debe tener en cuenta que, respecto de la revocatoria de los actos de carácter particular y concreto, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 contempla:

"Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional."

De la anterior disposición se colige que no es procedente la revocatoria directa de los actos de carácter particular y concreto sin que medie el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Sin embargo, jurisprudencialmente se ha previsto excepciones, al principio general del respeto al acto propio, en los casos en los que se determine que el acto administrativo es un acto ilícito, o inconstitucional e ilegal.

Marco dentro del cual el Consejo de Estado definió como:

Acto ilícito: "es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo"

Y el acto inconstitucional, en la vigencia del Código Contencioso Administrativo, como:





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

"El acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley"³³

Teniendo en cuenta que los actos administrativos de calificación y graduación de créditos expedidos dentro del presente proceso de liquidación, adolencen de múltiples irregularidades jurídicas, al vulnerar la normatividad vigente para el presente proceso, así como la ley civil en relación con la prelación legal de créditos, resulta forzoso establecer que estos actos son ilegales y por tanto en ningún momento se generaron situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos para los acreedores, ante la inexistencia de un justo título, debido a que, a partir de un acto inconstitucional no se puede predicar su existencia y, por lo tanto, no se deriva ningún derecho ni procede ninguna situación jurídica que amerite protección del ordenamiento, de conformidad con el pronunciamiento realizado por el Consejo de Estado en sentencia del 16 de julio de 2002³⁴.

Contexto en el cual a SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN no le es dable a demandar en sede judicial la revocatoria de los actos administrativos a través de los cuales se determinó, graduó y calificó la reclamaciones presentadas oportunamente, y respetar, al mismo tiempo, los principios que rigen el proceso liquidatorio, esto es los principios de celeridad, eficiencia, eficacia y economía procesal inherentes a este tipo de procesos; lo que confiere legitimidad a la actual Administración para suprimirlos jurídicamente.

Del mismo modo, la solicitud de la suspensión provisional de los actos no es viable considerarla, debido a que esta, no permitiría llevar a cabo el proceso liquidatorio en los términos establecidos por la Ley.

Por lo expuesto, es claro que no se trata de una actuación sujeta al capricho de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN sino, por el contrario, la decisión de revocar los actos se fundan en hechos ciertos y objetivos que hacen racional y necesaria la aplicación del principio constitucional de la buena fe que opera en beneficio de la administración, esto, con el fin de proteger el interés público, de conformidad con la Corte Constitucional, que en Sentencia C-835 de 2003, señaló:

"(...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración

³³Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de julio de 2002. Radicación número: 23001-23-31-000-1997-8732-02 (IJ 029). C.P.: Ana Margarita Olaya Forero.

³⁴Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de julio de 2002. Radicación número: 23001-23-31-000-1997-8732-02 (IJ 029). C.P.: Ana Margarita Olaya Forero.





rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias"

Por ello, con base en lo previsto por el artículo 4 de la Constitución Política³⁵, excepción de inconstitucionalidad; se procede a dar plena garantía a los principios de igualdad, celeridad, eficiencia, eficacia y economía procesal que rigen el proceso liquidatorio.

En mérito de lo expuesto, la Agente Especial Liquidadora de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR los actos administrativos a través de los cuales se realizó la calificación y graduación de las reclamaciones presentadas oportunamente, resolución 00010 del 29 de febrero de 2016³⁶, 00178 del 29 de febrero de 2016³⁷, y 180 del 11 de marzo de 2016³⁸.

ARTÍCULO SEGUNDO: Contra la presente Resolución procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse ante el Agente Especial Liquidador de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, por escrito personalmente o a través de su envío por correo certificado, por el interesado, su representante o apoderado debidamente constituido, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación electrónica, o dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación por aviso, de conformidad a lo establecido en artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, en la sede administrativa de SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN ubicada en la Calle 128 No. 54-07, barrio Prado Veraniego de la ciudad de Bogotá D.C., en el horario de lunes a viernes de 8:00 am a 5:00 pm, con el cumplimiento de los requisitos mínimos indicados en la "Guía de diligenciamiento del recurso de reposición" publicada en la página web de la entidad www.saludcoop.coop, enlace ACREENCIAS

³⁵Contitución Política de Colombia. Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

³⁶Resolución 00010 del 29 de febrero de 2010 "por medio de la cual el agente especial liquidador de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, determina las sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria y Gradúa y Califica parcialmente las acreencias correspondientes a los créditos de primera clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.

clase presentados oportunamente en el Proceso Liquidatorio.

37Resolución 00178 del 29 de Febrero De 2016 "Por medio de la cual el agente especial liquidador de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN identificada con el NIT 800.250.119-1, continúa y finaliza con la Graduación y Calificación las acreencias presentadas oportunamente en el Proceso Liquidatorio."

³⁸Resolución 180 del 11 de marzo de 2016. "Por medio de la cual el agente especial liquidador de SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD EN LIQUIDACIÓN identificada con nit 800.250.119-1, corrige parcialmente el anexo 5 de la resolución 00178 del 29 de febrero de 2016, respecto de las reclamaciones por concepto de prestaciones económicas e impuestos, y se garantizan los principios legales de transparencia, publicidad, debido proceso y contradicción"





RESOLUCIÓN No. (1935 del 10 de agosto de 2016)

ARTÍCULO TERCERO:NOTIFICARla presente resolución a cada uno de los acreedores, a su representante o apoderado, de conformidad con la aceptación y autorización expresa, voluntaria e irrevocable, de los términos y condiciones establecidos en la Resolución 00002 de 2015 publicada en la página web www.saludcoop.coop, registrada en el formulario por el reclamante, a que SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN realice la notificación electrónica, y de conformidad a lo previsto en los artículos 56 y 57, de la Ley 1437 de 2011³⁹.

ARTÍCULO CUARTO: PUBLICAR la presente Resolución en la Página Web de la Entidad: www.saludcoop.coop, de conformidad a lo establecido por el artículo 57 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada a los diez (10) días del mes de agosto de dos mil dieciséis (2016).

ÁNGELA MARÍA ECHEVERRI RAMÍREZ AGENTE ESPECIAL LIQUIDADORA SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN.

Proyectó:

Maria Catalina Álvarez Ramírez

Revisó: Iviquemberly Linares Forero – Jefe Jurídica

Aprobó: Martin Emilio Ramírez Pérez - Gerente Jurídico y de Activos.

³⁹Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.