



## SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

004968

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2018

(30 ABR 2018)

Por la cual se resuelve la solicitud de aprobación de medida preventiva de Desmonte Progresivo presentada por CAFESALUD EPS S.A., identificada con NIT 800.140.949-6.

## EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD

En uso de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial las que le confieren la Ley 100 de 1993, el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 19 de la Ley 510 de 1999, el artículo 68 de la Ley 1753 de 2015, el artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016, el Decreto 2462 de 2013, el Decreto 1297 de 2017 y,

## CONSIDERANDO

## PETICIÓN

Que el doctor Luis Guillermo Vélez Atehortúa, quien ostentaba la calidad de representante legal de CAFESALUD EPS S.A., solicitó mediante escrito radicado bajo el número NURC 1-2018-005525 de 15 de enero de 2018 la aprobación de Programa de Desmonte Progresivo de operaciones de la mencionada entidad, en desarrollo de lo previsto en el artículo 2.5.5.3.1.1 del Decreto 1297 de 2017.

Posteriormente, en respuesta al requerimiento de información efectuado por esta Superintendencia con NURC 2-2018-014095 del 27 de febrero de 2018, conforme lo previsto en el literal b) del artículo 2.5.5.3.1.4., CAFESALUD EPS S.A. allegó sus aclaraciones a través de los NURC 1-2018-035461 y 1-2018-047515 del 7 de marzo y el 27 de marzo de 2018, respectivamente.

## COMPETENCIA

Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, la Seguridad Social en su componente de atención en salud es definida como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Que en virtud del artículo 154 de la Ley 100 de 1993, el Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, con el fin de garantizar los principios consagrados en la Constitución Política y en la ley.

Que el artículo 68 de la Ley 1753 de 2015, dispuso que el Superintendente Nacional de Salud podrá ordenar o autorizar a las entidades vigiladas, la adopción individual o conjunta de las medidas de que trata el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1297 de 2017, *"Por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con "las medidas preventivas de toma de posesión de las entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud"*.

*Por la cual se resuelve la solicitud de aprobación de medida preventiva de Desmonte Progresivo presentada por CAFESALUD EPS S.A, identificada con NIT 800.140.949-6.*

Que el artículo 2.5.5.3.1.1 del Decreto 1297 de 2017 consagra el Programa de Desmonte Progresivo como una medida cautelar que procede para proteger y garantizar los derechos de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del mismo, que busca evitar que las entidades sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud incurran en causal de toma de posesión o para prevenirla.

Que el numeral 12 del artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, establece la medida de "Programa de Desmonte Progresivo", como una medida cautelar para evitar que las entidades sometidas al control y vigilancia incurran en causal de toma de posesión o para prevenirla.

Que el artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016 dispone que las medidas cautelares y la toma de posesión de bienes, haberes y negocios, se regirán por las disposiciones contempladas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y serán de aplicación inmediata. En consecuencia, el recurso de reposición que procede contra las mismas no suspenderá la ejecución del acto administrativo.

Que teniendo en cuenta la situación crítica de CAFESALUD EPS S.A., la Superintendencia Nacional de Salud, en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales de inspección, vigilancia y control, adoptó la medida preventiva de vigilancia especial a la entidad, prevista en el numeral 1 de artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Que esta Superintendencia formuló requerimientos adicionales a los ya contenidos en la norma prevista para la solicitud de aprobación del Programa de Desmonte Progresivo, con el fin de aclarar situaciones relacionadas con la entidad.

Que la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales, elaboró concepto técnico a la solicitud de aprobación de medida preventiva de Programa de Desmonte Progresivo, en el cual, verificados los requisitos previstos en artículo 2.5.5.3.1.3 del Decreto 1297 de 2017, concluyó:

1. Respecto de la aprobación por el máximo órgano social.

Con el escrito de solicitud del Programa de Desmonte Progresivo, CAFESALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. informa que fue autorizado el inicio del trámite correspondiente por el máximo órgano social de la sociedad, como consta en el texto del Acta número 62 del 10 de agosto de 2017 de la totalidad de las acciones presentes que representan el 99.999917% de las acciones suscritas en las que se encuentra dividido el capital social.

Por lo cual, se cumplió el requisito contenido en el numeral 1º del citado artículo.

2. Respecto de los demás requisitos necesarios para obtener la autorización de un Programa de Desmonte Progresivo

**a) Las razones en las que se fundamenta la solicitud de la aprobación del Programa de Desmonte Progresivo.**

CAFESALUD EPS S.A. acreditó este requisito, fundamentando la solicitud en la expedición de la Resolución 2426 del 19 de julio de 2017, que aprobó el Programa de Reorganización Institucional, y señala como tal, las siguientes:

*"a) La cesión de parte de los activos y la integralidad de los pasivos laborales, así como de los contratos asociados a la prestación de los servicios de salud.*

*b) La cesión total de los afiliados, así como la habilitación para operar el aseguramiento en salud de los regímenes contributivo y subsidiado.*

*c) Efectuar una reducción gradual del pasivo.*

*Por la cual se resuelve la solicitud de aprobación de medida preventiva de Desmonte Progresivo presentada por CAFESALUD EPS S.A, identificada con NIT 800.140.949-6.*

*d) Condonación y renuncia por parte de accionistas a la reclamación de acreencias a favor de aquellos o en la aceptación por los accionistas a la subordinación del pago de las mencionadas acreencias a favor de aquellos; o, en la aceptación por los accionistas a la subordinación del pago de las mencionadas acreencias al resto del pago del pasivo externo.*

*e) Ejecución de cualquier acto o negocio jurídico que conduzca a la realización de los activos y al pago del pasivo hasta la concurrencia de estos”.*

De conformidad con lo anterior, CAFESALUD EPS S.A. cumplió con este requisito.

**b) La discriminación de activos y pasivos registrados por la entidad vigilada con accionistas que posean, directa o indirectamente, el cinco por ciento o más de las acciones de la misma, precisando las condiciones en que los mismos fueron adquiridos y cualquier diferencia de trato favorable que se haya aplicado durante los doce meses anteriores a la presentación de la solicitud se pretenda aplicar durante la ejecución del programa de desmonte frente a otros activos o pasivos de su misma clase.**

Adicional al requerimiento establecido en la norma, la Superintendencia Nacional de Salud, consideró necesario solicitar el cronograma de validación, auditoría y depuración de saldos entre los accionistas que posean, directa o indirectamente el 5% o más de las acciones de CAFESALUD EPS S.A, requerimiento que no fue atendido por la entidad vigilada.

Respecto de sus accionistas, CAFESALUD EPS S.A. no suministró la discriminación de activos y pasivos. En su lugar, la EPS únicamente allegó a esta entidad información relacionada con las condiciones generales en que los mismos fueron adquiridos, pero en lo relativo a la no aplicación de trato favorable, se limitó a hacer una declaración negando la existencia de este, sin acreditar lo señalado.

Respecto de ESIMED S.A., la entidad no realizó la discriminación del activo y pasivo ni presentó explicaciones frente a las condiciones en que los mismos fueron adquiridos. En cuanto a la no aplicación de trato favorable, se limitó a hacer una declaración de no haber efectuado trato favorable sin acreditar o sustentar lo afirmado.

CAFESALUD EPS S.A. no suministró información relativa a la existencia de propiedad indirecta en otras entidades ni manifestó si tenía inversiones indirectas.

De conformidad con lo anterior, la entidad no cumplió con los requisitos de la norma, ni con los requerimientos adicionales formulados por la Superintendencia Nacional de Salud.

**c) Estados financieros certificados al último corte disponible.**

CAFESALUD EPS S.A. remitió los Estados Financieros a junio y agosto de 2017 certificados por contador público y representante legal. No obstante haber enviado los estados financieros certificados, la Superintendencia Nacional de Salud requirió para que remitiera los estados financieros dictaminados por la firma contralora designada, toda vez que, para salvaguardar la medida de vigilancia especial, en ejercicio de sus funciones como revisor fiscal, le corresponde dictaminarlos conforme lo establece el artículo 207 del Código de Comercio y demás normas aplicables, sin que a la fecha exista respuesta alguna al mencionado requerimiento.

Por lo anterior, se evidencia que no cumplió con el requerimiento de la Superintendencia Nacional de Salud.

**d) La discriminación de activos y pasivos registrados de conformidad con los estados financieros certificados.**

Al respecto, es pertinente indicar que si bien se remitió dicha discriminación, del análisis de los activos y pasivos registrados y su evaluación integral se evidenció entre otras, una ausencia de notas a los estados financieros y de explicaciones conducentes a corroborar y

*Por la cual se resuelve la solicitud de aprobación de medida preventiva de Desmonte Progresivo presentada por CAFESALUD EPS S.A, identificada con NIT 800.140.949-6.*

entender las variaciones financieras; saldos contrarios a su naturaleza; diferencias de saldos demostradas frente a los archivos de la Circular Única, así como ausencia de gestión por parte de la entidad para efectos de lograr el desembargo efectivo de los recursos afectos al solicitado programa de desmonte progresivo.

Por lo anterior, se considera que este requisito no se cumplió.

**e) Plan de pagos proyectado.**

Cafesalud no remitió el plan de pagos proyectado que involucre los flujos de ingresos y gastos administrativos, prestaciones económicas, prestadores de servicios de salud y gastos no operacionales, es decir, el conjunto de todas las operaciones correspondientes a la reducción gradual del pasivo.

Con respecto a la información suministrada por CAFESALUD EPS S.A., es posible afirmar que, a la fecha, no se tiene certeza de los valores que deben ser cancelados a cada uno de los prestadores de salud, por cuanto ello, se encuentra atado al proceso de determinación y reconocimiento de cada una de las deudas. En consecuencia, no se observa un plan de pagos en el que se establezcan las sumas a cancelar por la EPS.

Por lo anterior, se evidencia que no se cumplió con este requisito.

**f) Estados financieros proyectados para el periodo de ejecución del Programa de desmonte progresivo.**

La información aportada por CAFESALUD EPS S.A. no es suficiente para corroborar el origen de las cifras y los factores internos y externos (entorno económico, riesgos legales, liquidez, inflación, tasas de interés, etc.) que tuvo en cuenta para proyectar los estados financieros. Adicionalmente, dicha proyección se desarrolló a partir de saldos COLGAAP a agosto de 2017, la cual no tiene ningún efecto legal.

Así, se concluye que CAFESALUD EPS S.A. no cumplió con este requisito.

**g) Plan de actividades a través de las cuales será adelantado el Programa de Desmonte Progresivo.**

Del estudio del plan de actividades remitido se concluye que, el mismo no cuenta con un esquema de planeación que permita realizar un seguimiento efectivo, respecto de las acciones que se han ejecutado y aquellas pendientes de realizar, ni las fechas de inicio y terminación de cada una de las etapas ni de los recursos que deben emplearse para tal fin, entre otros.

Dado lo anterior, la Superintendencia Nacional de Salud, requirió a la entidad con escrito radicado bajo el número NURC 2-2018-014095 del 27 de febrero de 2018, lo siguiente:

*“Reestructurar el plan de actividades elaborado por la entidad con los requisitos básicos que permitan el seguimiento y control, indicando los objetivos, recursos para su ejecución, fecha de inicio y terminación de las actividades, equipos de trabajo responsables para ejecutar las actividades. Debe ser actualizado conforme a la ampliación de los plazos programados para la determinación del pasivo (validación, revisión y auditoría de cuentas médicas, envío primer ejercicio de reconocimiento de deudas, suscripción reconocimientos de deudas entre prestadores y la EPS, programación de pagos a IPS, empleadores, independientes-Fiducia), para dar cumplimiento al literal g) del artículo 2.5.5.3.1.3. del Decreto 1297 de 2017. Lo anterior, dado que el cronograma de actividades para el Desmonte Progresivo presentado a esta Superintendencia no coincide con lo descrito en el documento de solicitud.”*

CAFESALUD EPS S.A. emitió respuesta al requerimiento realizado por esta entidad, suministrando información que una vez analizada no cumple con los términos requeridos.

*Por la cual se resuelve la solicitud de aprobación de medida preventiva de Desmonte Progresivo presentada por CAFESALUD EPS S.A, identificada con NIT 800.140.949-6.*

De conformidad con lo anterior, la entidad no dio cumplimiento al citado requisito.

**h) Provisión para el pago de las acreencias laborales, prestaciones sociales, indemnizaciones legales o convencionales existentes y/o acreencias con otros actores del SGSSS; con el fin de garantizar el pago de los mismos con base en los activos que posea la institución vigilada al momento de la aprobación del programa de desmonte progresivo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.**

En el escenario del Desmonte Progresivo, se prevé que la entidad garantice la devolución de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y demás acreencias hasta la concurrencia de sus activos, para lo cual debe cumplir con el requisito de la provisión.

La elaboración de la provisión se hace con base en la estimación del pasivo. CAFESALUD EPS S.A. en su solicitud inicial y en respuesta posterior manifestó: *"Una vez se conozca el valor de las acreencias reconocidas a Prestnewco, Cafesalud podrá determinar la suma restante que será la base para poder calcular cuánto pagará a las diferentes instituciones prestadoras de salud, los proveedores de tecnología de salud, empleadores, independientes y la fiducia que tuvieron o tienen relación con Cafesalud"*.

Por otra parte, de la información suministrada por CAFESALUD EPS S.A. se estima que en su contra cursan 198 procesos ejecutivos, con decreto de medidas cautelares de embargo sobre los productos financieros de la entidad, por un monto aproximado de DOSCIENTOS TRECE MIL TRESCIENTOS CUARENTA MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON CUARENTA CENTAVOS \$213.340.756.677,40.

Sobre el particular, es pertinente advertir que conforme las normas aplicables al Programa de Desmonte Progresivo, la aprobación de dicha medida cautelar no da lugar a la suspensión o terminación de procesos ejecutivos en curso, ni imposibilita el inicio de nuevos procesos en contra de la entidad.

Visto lo anterior, analizada la provisión presentada por CAFESALUD EPS S.A., se observa que la misma no contiene información precisa sobre el número de procesos ejecutivos en curso ni la cuantía a que ascienden las pretensiones, como tampoco se menciona el valor a que ascienden las medidas cautelares de embargo ni las sumas retenidas y con las cuales se encuentran constituidos títulos de depósito judicial.

Es así como, a la fecha no es viable identificar el monto del pasivo que permita determinar la provisión; incertidumbre derivada de los procesos ejecutivos con medidas cautelares decretadas y de la suma a determinar para el pago a los prestadores y proveedores de salud.

De conformidad con lo anterior, CAFESALUD EPS S.A. no acreditó el mencionado requisito.

**i) Plazo estimado para la ejecución del Programa de desmonte progresivo, el cual en ningún caso podrá ser superior a dos años, contados a partir de la fecha en que la Superintendencia Nacional de Salud imparta su aprobación.**

Se evidencia que el requisito relativo al plazo para la ejecución del Programa, no se encuentra acreditado, toda vez que, se plantea que el desmonte progresivo se hará a través de la constitución de una fiducia mercantil dentro de un plazo de un año que se iniciaría el 1º de agosto de 2017 con fecha de terminación el 31 de julio de 2018, cuyo plazo inicial se encuentra vencido.

Por lo anterior, se concluye que el requisito no se cumplió.

**j) Plan de manejo y restitución de los recursos del SGSSS.**

En relación con el presente requisito, de la documentación allegada por CAFESALUD EPS S.A. se puede concluir que la entidad solicitante no entregó un Plan de Manejo y Restitución

CA.

*Por la cual se resuelve la solicitud de aprobación de medida preventiva de Desmonte Progresivo presentada por CAFESALUD EPS S.A, identificada con NIT 800.140.949-6.*

de los recursos del SGSSS a favor de la ADRES, en los términos dispuestos en el artículo 2.5.5.3.1.3 del Decreto 1297 de 2017.

Por lo anterior se evidencia que este requisito no se cumplió.

### CONCLUSIONES

1. De los once (11) requisitos que trae la norma para que se apruebe un plan de desmonte progresivo, solo se cumplieron dos (2).
2. De los requerimientos y observaciones que le hiciera esta entidad, formulados con el fin de aclarar algunos de los asuntos esenciales para la aprobación del Programa de Desmonte Progresivo, se verificó que no se cumplieron la totalidad de los mismos.
3. Como consecuencia de la existencia de procesos judiciales de carácter ejecutivo, en contra de CAFESALUD EPS S.A., la entidad se encuentra en una situación que hace imposible la presentación y elaboración de planes y cronogramas de pago y la determinación de las provisiones a que haya lugar. Adicionalmente, se evidencia una imposibilidad para proteger los derechos de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS y la adecuada gestión financiera de los recursos del mismo, ya que, dada la existencia de los mencionados procesos, que comportan embargos y disposición del activo, no podrá lograrse a través de este programa una reducción gradual del pasivo ni el pago ordenado de los pasivos a su cargo, pues sería la dinámica propia de los procesos judiciales la que determine el orden de pago y la disposición de los activos. Lo anterior, toda vez que, el Programa de Desmonte Progresivo no conlleva una suspensión, terminación o prohibición de iniciación de procedimientos judiciales de carácter patrimonial en contra de CAFESALUD EPS S.A.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO. NEGAR** la solicitud de aprobación de Programa de Desmonte Progresivo presentada por CAFESALUD EPS S.A., identificada con NIT 800.140.949-6, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO. ORDENAR** que en un término de dos meses contados a partir de la fecha de notificación del presente acto administrativo, CAFESALUD EPS S.A., concilie las obligaciones con sus acreedores y presente una certificación de revisor fiscal sobre el valor insoluto de cada una de las acreencias a la Superintendencia Nacional de Salud.

**PARÁGRAFO.** Lo ordenado en la presente resolución será de ejecución inmediata, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016. En consecuencia, el recurso de reposición que procede contra la misma no suspenderá la ejecución del acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO. NOTIFICAR ELECTRONICAMENTE** el contenido del presente acto administrativo al doctor Orozman Orozco Rodriguez, Representante Legal de **CAFESALUD EPS S.A.** o a quien haga sus veces o se designe para tal efecto, a la cuenta de correo electrónico: [njhernandez@cafesalud.com.co](mailto:njhernandez@cafesalud.com.co) o a la dirección que para tal fin indique el grupo de notificaciones de la Superintendencia. Lo anterior, teniendo en cuenta la autorización expresa de recibir notificaciones electrónicas de los actos emitidos por la Superintendencia Nacional de Salud, otorgada por la entidad vigilada otorgada a través del sistema RVCC.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Si no pudiere practicarse la notificación electrónica, se deberá **NOTIFICAR PERSONALMENTE** el contenido del presente acto administrativo, doctor Orozman Orozco Rodriguez, representante legal de **CAFESALUD EPS S.A.** o a quien haga sus veces o se designe para tal efecto, para lo cual se enviará citación a la AV. Carrera 68 # 13 – 77 Puente Aranda de la ciudad de Bogotá D.C o en el sitio que se indique para tal efecto, por parte del Grupo de Notificaciones de la Superintendencia Nacional de Salud en los términos del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

*Por la cual se resuelve la solicitud de aprobación de medida preventiva de Desmonte Progresivo presentada por CAFESALUD EPS S.A, identificada con NIT 800.140.949-6.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Si no pudiere practicarse la notificación personal en los términos previstos en el anterior párrafo, ésta deberá surtirse mediante aviso, en los términos y para los efectos de los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO. COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo al Ministerio de Salud y Protección Social, al Director General de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES.

**ARTÍCULO QUINTO.** En contra del presente acto administrativo procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse ante el Superintendente Nacional de Salud dentro del término y con los requisitos establecidos en los artículos 76, 77 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**PARÁGRAFO.** No obstante, lo anterior, la interposición y decisión del recurso no suspenderá la ejecución del acto administrativo de acuerdo con lo establecido en artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016.

**ARTÍCULO SEXTO. PUBLICAR** el contenido del presente acto administrativo en el Diario Oficial y en la página web de la Superintendencia Nacional de Salud.


**ARTÍCULO SÉPTIMO.** La presente Resolución rige a partir de su expedición.


Dada en Bogotá D.C.,

**30 ABR 2018**


**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LUIS FERNANDO CRUZ ARAUJO**  
**SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

Proyectó: Nathaly Sotelo Socha 

Revisó: Felipe Andrés Hernández Ruiz, Director de Medidas Especiales para EAPB (E) 

José Manuel Suárez Delgado, Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Claudia Maritza Gómez Prada, Asesor Despacho Superintendente 

Aprobó: María Isabel Cañón Ospina, Superintendente Delegada para las Medidas Especiales 