



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, nueve (09) de febrero de dos mil veintidós (2022).

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

| | |
|------------------------------|---|
| RADICADO: | 680012333000-2016-00601-00 |
| MEDIO DE CONTROL: | REPARACIÓN DIRECTA |
| DEMANDANTE: | CATME S.A.S. |
| DEMANDADO: | NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, DEPARTAMENTO DE SANTANDER, MUNICIPIO DE BUCARAMANGA |
| CORREOS ELECTRONICOS: | <p>Demandante:</p> <p>Jhonf001ster@gmail.com</p> <p>Demandados:</p> <p>notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co notificaciones@santander.gov.co notificaciones@bucaramanga.gov.co manuelarenas483@hotmail.com mgrimaldo@supersalud.gov.co ministeriodesaludballesteros@gmail.com aftaca@hotmail.com</p> |
| ASUNTO | SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA |
| SENTENCIA No. | 002. |
| TEMA | OMISIÓN DEL DEBER DE INSPECCION, CONTROL Y VIGILANCIA SOBRE SOLSALUD EPS LIQUIDADA- Perjuicios por el no pago de obligaciones reconocidas en las Resoluciones 001333, 002357 y 05361 de 2014 |
| MAGISTRADA PONENTE: | CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE |

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia dentro del medio de control de **REPARACIÓN DIRECTA** instaurado por la **CATME S.A.S** en contra de la **NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, el **DEPARTAMENTO DE SANTANDER** y el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**.

1. HECHOS

Los hechos relevantes pueden sintetizarse así:

Con Resolución No. 478 del 23 de abril de 1996, la Superintendencia Nacional de Salud, autorizó el funcionamiento de la entidad PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO EPS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD - SOLSALUD EPS S.A., con el fin de organizar y garantizar la prestación del plan obligatorio de salud de los afiliados en el régimen contributivo.

Para tal fin, estaba autorizada a administrar los servicios en Salud en aseguramiento, mediante el sistema del régimen contributivo y del régimen subsidiado, y en virtud de su objeto social, estaba habilitada para operar en el Régimen Contributivo y Subsidiado, desarrollando las funciones registro, recaudo de aportes régimen contributivo, contratación de red de prestadores, auditoría, control de calidad y pagos. Una de las empresas con las que contrató su red de servicios fue la sociedad **CATME S.A.S**

La SOCIEDAD SOLIDARIA “SOLSALUD E.P.S. S.A.”, entidad promotora de salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, fue objeto de intervención forzosa por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, desde el 27 de marzo de 2012.

La medida de intervención para administrar los bienes, haberes y negocios, e intervenir, a SOLSALUD EPS S.A., se materializó mediante la Resolución No 671 de 2012 de la Superintendencia Nacional de Salud; inicialmente por 2 meses, término que fue prorrogado por las resoluciones N° 1391 del 25 de mayo de 2012, 2321 del 26 de julio de 2012, 106 del 25 de enero de 2013, reiterando la Superintendencia Nacional de Salud durante este periodo la existencia de irregularidades como suspensión de pago de obligaciones, incumplimiento a las ordenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia de Nacional de Salud, entre otros.

El día seis (6) de mayo de 2013, mediante la Resolución 000735, la Superintendencia Nacional de Salud, ordena la toma de posesión de bienes haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el programa de la entidad promotora de salud del régimen contributivo EPS y el programa de la entidad promotora de salud del régimen subsidiado EPS-S de la sociedad solidaria de salud SOLSALUD EPS S.A.

Con Resolución No. 795 del 14 de mayo de 2013, la Superintendencia Nacional de Salud designó al Agente Especial Liquidador del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO DE LA EPSS - SOLSALUD EPS S.A., y mediante el Acta SDME 013 de 2013, tomó posesión del cargo ante la superintendente delegada para las medidas especiales.

Por lo tanto, la sociedad **CATME S.A.S.** se presentó al proceso liquidatorio allegando las facturas que acreditaban la prestación de los servicios, con el lleno de los requisitos establecidos en el Decreto 723 de 1997, Decreto 183 de 1997 y el Estatuto Tributario, por lo que eran documentos que constituían título ejecutivo, por valor de \$ 719.784.238.00 por concepto de los servicios prestados en el régimen contributivo y \$5.535.085.465.00 por concepto de los servicios prestados en el régimen subsidiado.

Mediante Auto N° 002 del 29 de noviembre de 2013 se dio traslado de los créditos reclamados de manera oportuna dentro del proceso de liquidación, dentro del cual se encontraba la reclamación de la sociedad **CATME S.A.S.** por valor total de \$1.254.869.703, pero, mediante Resolución N° 002357 del 14 de mayo de 2014 se reconoció cero valor respecto del régimen subsidiado, y por medio de la Resolución Nro. 001333 del 29 de Abril de 2.014, respecto al régimen contributivo, solamente reconoció la suma de \$ 221.732.183.00 por no existir recursos suficientes.

Contra estas decisiones se interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron resueltos de forma desfavorable.

Mediante Resolución N° 4964 del 6 de junio de 2014, el Agente especial liquidador de SOLSALUD EPS S.A. en liquidación, resolvió declarar terminada la existencia legal de LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD - SOLSALUD E.P.S S.A. y consecuentemente la cancelación de las matrículas mercantiles, sin advertir que no se pagaron las sumas reconocidas.

2. PRETENSIONES

“PRIMERO: Declarar administrativamente responsable a la NACION-MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCION SOCIAL, LA SUPERITENDENCIA NACIONAL DE SALUD, DEPARTAMENTAL, y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, con antelación, como a posteriori al Proceso de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar e Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar a la ENTIDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A, tanto en las habilitaciones otorgadas para operar el régimen contributivo como subsidiado. EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER- SECRETARIA DE SALUD.

SEGUNDO: Como consecuencia de la declaración, se reconozca en favor de la Sociedad CATME S.A.S los valores por concepto de la prestación de servicios de salud a los afiliados del Sistema de Seguridad Social de Salud, adscritos a la ENTIDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A, por la suma de \$1.254.869.703.

TERCERO: Declarar que al no atender oportunamente los graves problemas económicos, técnicos, financieros, administrativos, médicos y jurídicos, que



aquejaban la ENTIDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A HOY LIQUIDADADA, por parte de la NACION-MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCION SOCIAL, LA SUPERITENDENCIA NACIONAL DE SALUD, SANTANDER-SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL, y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, con antelación, como a posteriori al Proceso de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar e Intervención Forzosa Administrativa para Liquidar a la ENTIDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A, tanto en las habilitaciones otorgadas para operar el régimen contributivo como subsidiado, no se dio aplicación de las Leyes 100 de 1.993, 715 de 2.001, 1122 de 2007, 1438 de 2011, y Decretos 4747 de 2.007, de manera oportuna y eficientes como órganos rectores del SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (SGSSS), generándose una omisión a las facultades, de inspección, regulación, control y vigilancia, dentro del régimen de responsabilidad de falla en el servicio de vigilancia.

CUARTO: Como consecuencia de la declaración de la omisión, condenar a la NACIONMINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCION SOCIAL, LA SUPERITENDENCIA NACIONAL DE SALUD, EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER- SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, a indemnizar a favor de la Sociedad SOCIEDAD CATME S.A.S con NIT: 800094439-4, la suma de \$376.460.910,9, o el valor que resulte probado dentro del proceso; monto que ha de ser actualizado y reconocido conforme lo previsto en el Artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: Como consecuencia de la declaración de la omisión, condenar a la NACION MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCION SOCIAL, LA SUPERITENDENCIA NACIONAL DE SALUD, EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER- SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL, y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, con la actualización monetaria y los intereses correspondientes, los mayores costos en los cuales incurrió relacionados en los hechos 29 y 33 y en los demás hechos y en lo que se pruebe durante el proceso que se adelante con ocasión de la presentación del presente libelo, pagándole por este concepto la cantidad que se pruebe, lo mismo que los perjuicios ocasionados.

SEXTO: Como consecuencia de la declaración de la omisión, condenar a la NACIONMINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCION SOCIAL, LA SUPERITENDENCIA NACIONAL DE SALUD, EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER- SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL, y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, a indemnizar a favor de la SOCIEDAD CATME S.A.S para que a título de lucro cesante, se ordene el pago de los réditos de las sumas de dinero que resulten como daño emergente, a las tasas de interés legal y la indexación monetaria por la devaluación ocurrida a las sumas pedidas y dando aplicación a la fórmula que para el efecto ha establecido el Honorable Consejo de Estado.

SEPTIMO: Como consecuencia de la declaración de la responsabilidad, condenar a la NACION-MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCION SOCIAL, LA SUPERITENDENCIA NACIONAL DE SALUD, EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER- SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL, y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, en las costas y gastos del presente proceso.

OCTAVO: Se ordene que a la sentencia que ponga fin al proceso se deberá dar cumplimiento a los artículos 192 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas concordantes.



NOVENO: Las cantidades liquidadas y determinadas en el fallo devengarán intereses conforme lo previsto en del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Como **fundamento de sus pretensiones**, la **CATME S.A.S** indicó que las circunstancias relatadas en los hechos referidos, han generado un gran perjuicio material en su patrimonio porque tuvo que asumir el pago de los costos que generó la prestación de los servicios en salud, recibiendo a cambio como pago un activo insoluto, por las fallas en la vigilancia y control del sistema de salud, que legalmente corresponde al Ministerio de Salud y de la Protección Social, así como a la Superintendencia Nacional de Salud, tal como lo disponen los artículos 170, 173, 180, 181, 230 de la Ley 100 de 1993, el artículo 35 de la Ley 1122 de 2007, los artículos 3 y 4 del decreto 1259 de 1994 y los artículos 7 y 8 del Decreto 1485 de 1994.

II. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de fecha 12 de agosto de 2016 se admitió la demanda y se ordenó la vinculación de **LEGAL STRATEGY S.A.S.**¹, imprimiéndose el trámite del procedimiento ordinario en virtud del cual, surtidas las notificaciones electrónicas al demandado, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado², surtiéndose el traslado de la demanda conforme a lo dispuesto en los artículos 172 y 199 del CPACA.

La parte demandada **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** presentó contestación de demanda el 24 de julio de 2017³, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** el 26 de abril de 2017⁴. La parte demandante reformó la demanda el 11 de mayo de 2017⁵ y fue admitida mediante auto del 30 de enero de 2018⁶, en el que, además, se ordenó el emplazamiento de LEGAL STRATEGY S.A.S. No obstante, mediante auto del 06 de agosto de 2018 se aceptó el desistimiento del emplazamiento y se ordenó la notificación personal de la demandada a la dirección aportada por la parte demandante⁷. Esta sociedad interpuso recurso de reposición contra el auto que ordenó su vinculación⁸, el cual fue despachado favorablemente por auto del 16 de mayo de 2019⁹. Mediante auto del 11 de febrero de 2020 se fijó fecha y hora para celebrar audiencia inicial, la cual

¹ Archivo digital N° 010

² Archivo digital N° 012

³ Archivo digital N° 013

⁴ Archivo digital N° 015

⁵ Archivo digital N° 019

⁶ Archivo digital N° 026

⁷ Archivo digital N° 030

⁸ Cuaderno 2, archivo digital 002

⁹ Cuaderno 2, archivo digital 009

no pudo realizarse con ocasión de suspensión de términos por la pandemia generada por el covid-19. Por tal razón, mediante auto del 02 de julio de 2020 se dispuso poner en conocimiento de los sujetos procesales el uso de las tecnologías de la información¹⁰ y, con posterioridad, en auto del 27 de julio de 2020¹¹ se resolvieron las excepciones propuestas por las partes demandadas y en auto del 21 de septiembre de 2020¹² se prescindió de la práctica de audiencia inicial, se fijó el litigio, se decretaron e incorporaron pruebas y se ordenó surtir la contradicción de las documentales pendientes de recaudo por Secretaría.

Por último, con ocasión de la redistribución de procesos realizada conforme a los Acuerdos No. CSJSAA21-17 de 10 de febrero de 2021 y No. PCSJA20-11686 de fecha 10 de diciembre de 2020, mediante auto del 02 de julio de 2021 se avocó conocimiento del proceso de la referencia.¹³ Por auto del 22 de septiembre de 2021¹⁴ se decidió cerrar la etapa probatoria y correr traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar sus alegatos de conclusión y concepto de fondo, respectivamente.

Del trámite surtido se destaca:

1. Contestación de la demanda

1.1. MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones y alegó que carece de legitimación en la causa por pasiva porque, aunque los municipios tienen función de control y vigilancia sobre las entidades promotoras de salud, el agente liquidador de SOLSALUD contrató los servicios con CATME S.A.S., para seguir prestando los servicios de salud a los usuarios cuando ya había ocurrido la intervención administrativa por parte de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, de manera que era imposible por parte del Municipio de Bucaramanga, reportar el incumplimiento de las obligaciones, ya que la EPS, se encontraba en manos de su ente de control.

Igualmente, pone de presente que los entes encargados de la vigilancia de las actuaciones de las entidades que prestan servicios de salud son la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social,

¹⁰ Cuaderno 2, archivo digital 018

¹¹ Cuaderno 2, archivo digital 025

¹² Cuaderno 2, archivo digital 035

¹³ Cuaderno 2, archivo digital 062

¹⁴ Cuaderno 2, archivo digital 068

más no las Secretarías Municipales de Salud, pues a estas les corresponde únicamente labores de seguimiento, tal como lo dispone el Decreto 971 de 2011.

Propone la excepción de prescripción y la excepción genérica.

1.2. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Se opone a las pretensiones de la demanda, argumentando que la Superintendencia Nacional de Salud no es responsable de los presuntos perjuicios ocasionados a la demandante, toda vez que la entidad de inspección y control realizó todas las funciones constitucional y legalmente establecidas en desarrollo del proceso administrativo de intervención y liquidación de la EPS SOLSALUD.

Señala que las funciones sobre las entidades promotoras de salud y la instituciones prestadoras del servicio de salud, se circunscriben a la inspección, control y vigilancia sobre el vigilado, y por ende, las fallas o inconformidades que se puedan presentar al interior de un proceso liquidatorio, originan responsabilidad sobre el Agente Especial Interventor, quien realizó el procedimiento, pero no puede deducirse o predicarse responsabilidad de la Superintendencia Nacional de Salud con la sola acusación de tener en la órbita de sus competencias las funciones de inspección y vigilancia general.

En este sentido, manifiesta que a la Superintendencia Nacional de Salud le corresponde el seguimiento y monitoreo de la gestión del liquidador, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio de salud y el cumplimiento de las normas que rigen los procesos liquidatorios, sin que sea posible coadministrar o que por este seguimiento se asuma la responsabilidad de las acciones del agente especial liquidador.

Adicional a lo expuesto, indica que la Superintendencia Nacional de Salud no tiene el deber de asumir las obligaciones generadas por el liquidador ni por la empresa liquidadora, toda vez que su función es la de realizar un monitoreo mas no de coadministrar, es decir, que las controversias o litigios que se refieran a hechos o actos de gestión del liquidador serán resueltas por la jurisdicción ordinaria, sin que genere algún tipo de responsabilidad a la entidad accionada.

Igualmente, resalta que el demandante no precisa las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los presuntos incumplimientos en las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, sino que describe una conducta activa u

omisiva en la que hubiera podido incurrir otra persona diferente a esta entidad como en efecto, insiste, pudo incurrir el Agente Especial Liquidador.

Así las cosas, considera que la causa directa, eficaz, eficiente y determinante del presunto daño invocado por los demandantes, radica en un hecho totalmente ajeno a la competencia y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, razón por la cual no se le puede atribuir responsabilidad.

Propone como excepciones I) *cumplimiento del ordenamiento legal y de las funciones asignadas a la superintendencia nacional de salud* para lo cual, ilustra cada una de las actividades desplegadas para tomar la decisión de intervenir a SOLSALUD EPS S.A. y concluir que ejerció diligentemente sus funciones de inspección, vigilancia y control desde el mismo momento en que tuvo conocimiento de las irregularidades presentadas al interior de la vigilada, II) *falta de legitimación en la causa por pasiva* toda vez que las pretensiones tienen como sustento la falta de pago de varias acreencias del demandante, que se declararon como créditos insolutos en el proceso liquidatorio de SOLSALUD EPS S.A y que fueron proferidos por el Agente Liquidador, III) *los actos y/o omisiones del agente especial son autónomos e independientes de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD* dentro del cual explica que los agentes especiales de las intervenidas en un proceso de toma de posesión, no actúan ni en nombre ni representación de la Superintendencia Nacional de Salud, sino de la propia intervenida, ejerciendo sus funciones de administración sin estar en ningún momento bajo subordinación de la entidad y bajo su exclusiva responsabilidad, IV) *Inexistencia de la obligación* porque si bien, la entidad hace parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es un organismo de Inspección, Vigilancia y Control y no quien al interior de un proceso liquidatorio de una EPS, decide pagar las obligaciones a los acreedores que se hacen parte del mismo, y además, no suscribió contratos con la demandante ni tampoco hizo parte de los negocios jurídicos suscritos entre SOLSALUD EPS y CATME S.A.S. Adicionalmente, sostiene que lo expuesto en la demanda no se refiere a conductas de acción, omisión o incumplimientos en los que pudiera incurrir dicha entidad, V) *Inexistencia de nexo causal*, manifestando que no puede surgir un nexo causal entre las decisiones del agente liquidador de SOLSALUD EPS S.A. y las funciones de inspección, vigilancia y control que adelanta la Superintendencia Nacional en cumplimiento de la ley y dentro de la órbita de sus competencias y VI) *Genérica*.

1.3. NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL



Se opuso a la prosperidad de las pretensiones por no ser la autoridad que expidió y notificó los actos demandados y ante la ausencia de nexo de causalidad.

Pone de presente que no ha tenido ninguna relación con el demandante, como tampoco actuó en el proceso de intervención de SOLSALUD EPS y por lo tanto, desconoce los hechos esgrimidos en la demanda. Señala que sus funciones se encuentran expresamente consagradas en la ley, especialmente en las Leyes 10 de 1990, 100 de 1993, 489 de 1998 y Decreto 3107 de 2011 y que tiene como objetivos dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, entre otras, dentro de las cuales no se encuentra la de ejercer inspección, control y vigilancia a las entidades promotoras de salud, cualquiera que sea su naturaleza, instituciones prestadoras de salud o entes territoriales, pues en virtud a la descentralización administrativa tales funciones se encuentran asignadas a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, por lo que su actuar resulta ajeno frente a la responsabilidad que se discute en el presente proceso.

Destaca además que, no tiene la función de coadministrar con el agente especial liquidador, porque conforme lo dispuesto en los artículos 294 y 295 del Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, a este le corresponde adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad, los procesos de liquidación forzosa administrativa, ejerciendo para el efecto funciones públicas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad de las reglas de derecho privado a los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso de liquidación.

Frente al fondo del asunto, expone que el proceso de liquidación 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 hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores, sometido a reglas y términos establecidos en la ley, por lo que las controversias o litigios que se originen en hechos o actos de gestión del liquidador o en los contratos que celebre, serán resueltas por la jurisdicción ordinaria mediante el procedimiento que en cada caso corresponda según la naturaleza del litigio, y no generan obligaciones a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social.

Por lo tanto, y considerando que SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN respondió con una masa de liquidación con bienes muy limitados según el propio liquidador,

legalmente se pagó en la medida en que las disponibilidades de la intervenida lo permitan, respetando la prelación de créditos.

Concluye que no tiene el deber legal de asumir las obligaciones generadas por el liquidador ni por la empresa, toda vez que su función legal es la de implementar políticas del sector salud, sin que ello implique ningún tipo de coadministración durante el proceso liquidatorio.

1.4. DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Se opone a la prosperidad de las pretensiones invocadas, con el argumento que al ente territorial no le corresponde asumir de manera solidaria algún tipo de responsabilidad al no ser competente para adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los aspectos administrativos, financieros y económicos, sobre las entidades promotoras de salud que han sido intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

Sostiene que en los hechos no se desarrolló una descripción siquiera de un presunto daño que pueda denominarse antijurídico adelantado por parte del ente territorial, pues se limita a solicitar el pago de unas carencias y una indemnización por unos perjuicios presuntamente causados sin hacer alusión específicamente a la acción u omisión en cabeza suya.

Propone las excepciones de *I) falta de legitimación en la causa por pasiva* con fundamento en que las facultades de vigilancia que le otorga la norma sobre el régimen subsidiado, se limitan a simplemente requerir a las EPS para que subsanen sus fallas sobre la administración de los recursos so pena de poner en conocimiento a la Superintendencia Nacional de Salud la situación *II) inexistencia en la falla del servicio, III) inexistencia de hecho vulneratorio y perjuicio ocasionado, IV) inexistencia del nexo causal, V) inexistencia del riesgo jurídicamente desaprobado VI) hecho exclusivo y determinante de un tercero y VII) Genérica.*

2. Alegaciones

2.1 MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La entidad demandada solicita se declare que carece de responsabilidad en los hechos materia del proceso ya que dentro de sus facultades constitucionales y legales, no se encuentra la inspección, control y vigilancia de las Entidades Promotoras de Salud, ni tampoco ostenta dentro de sus facultades la de autorizar

la habilitación de las Empresas Promotoras de Salud, por lo que es evidente que no debe ser condenada a reparar los perjuicios que demanda CATME S.A.S.

2.2 MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

El ente territorial insiste en que carece de legitimación en la causa por pasiva y que no tuvo ninguna injerencia en la gestión administrativa y funcional de SOLSALUD EPS ni mucho menos puede actuar como su ente de control ya que esta fue una función específica de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, autoridad que adelantó el proceso liquidatorio.

2.3 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

La apoderada de la parte demandada insiste en los argumentos planteados en el escrito de contestación de la demanda en consideración a que del caudal probatorio recaudado se tiene con absoluta claridad y sin mayores elucubraciones que no existe una responsabilidad solidaria de la entidad frente a los actos del Agente Liquidador, y en esa medida, no es acreedor del demandante y no existe un nexo de causalidad entre el presunto daño antijurídico a él causado.

Expone que el presunto hecho generador del daño proviene del proceso de liquidación al que fue sometida SOLSALUD EPS S.A., el cual fue adelantado por el Agente Especial, cuyas decisiones pueden ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que es totalmente ajeno a la competencia y funciones de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**. Por ello, la presunta falla, consistente en el no pago de unas acreencias al demandante, en el proceso liquidatorio de SOLSALUD EPS – hoy Liquidada, no le es atribuible porque ni por ley, ni por reglamento se le han asignado dichas funciones.

Ilustró sobre cada una de las actuaciones realizadas por la entidad para llegar a tomar la decisión de liquidar a SOLSALUD EPS con lo que se demuestra el ejercicio oportuno de sus funciones de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas del sector salud y de los recursos del mismo, de acuerdo con el Decreto 1015 de 2002, el procedimiento previsto en el Decreto Ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, el Decreto 2211 de 2004 y las demás disposiciones que lo complementen, modifiquen o aclaren.

Por lo anterior solicita se desestimen las pretensiones deprecadas por la parte demandante.

2.4 PARTE DEMANDANTE

El apoderado de la parte demandante sostiene que el material probatorio allegado al proceso permite atribuir responsabilidad a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, en la medida que las leyes 100 de 1993, 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1438 de 2011 y los Decretos 1018 de 2007 y 788 de 1998 le asignan la potestad de intervención forzosa administrativa para intervenir o liquidar a sus vigilados, en la cual falló al haber permitido que SOLSALUD EPS culminara un proceso liquidatorio con deudas insolutas y al haber impuesto la obligación a la IPS CATME S.A.S. de continuar con la prestación de los servicios en salud a los usuarios de la EPS intervenida, so pena de sancionarle.

Destaca que los valores por los servicios de salud que sustentan las facturas no fueron pagados, habida cuenta de la calificación del crédito se hicieron glosas injustificadas y se graduó el crédito, como de quinta clase, con lo cual, no solamente se desconoció que los servicios de salud, fueron prestados estando la EPS intervenida, sino el hecho de que la IPS **CATME S.A.S.** efectuó la solicitud de reconocimiento de acreencias, oportunamente, con los soportes exigidos para ello, y no se reconoció y mucho menos se pagó.

Entonces, al encontrarse probado el daño, representado en el valor de los servicios prestados y no pagados, por las sumas de \$ 719.1784.238 en el régimen contributivo y \$221.732.183 en el régimen subsidiado, valores que se encuentran contenidos en las precitadas facturas que fueron aportadas de forma oportuna tanto en sede de intervención administrativa como en sede judicial, es evidente que la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** está obligada a cancelarlas.

Destaca que las entidades demandadas tenían conocimiento del incumplimiento reiterado de **SOLSALUD EPS S.A.** y que nunca realizaron un procedimiento para investigar dichas irregularidades, dejando pasar hasta el año 2013 para tomar la decisión de salvaguardar los recursos parafiscales del sistema de salud.

Concluye entonces que las entidades demandadas ocasionaron un daño antijurídico a CATME SAS, pues esta, no tenía que soportar el no pago de los servicios prestados a SOLSALUD EPS S.A, que fueron requeridos por usuarios del sistema y que fueron debidamente prestados por la IPS, estando esta intervenida para administrar por la Superintendencia Nacional de Salud.

Por lo tanto, ante la falta de pago del crédito insoluto solicita se acceda a las pretensiones invocadas.

2.5 DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Insiste en que al ente territorial no le corresponde responder por las obligaciones que se encuentran en cabeza de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD teniendo en cuenta que para la fecha en que la IPS CATME S.A.S. decidió prestar sus servicios la EPS SOLSALUD ya se encontraba bajo la dirección e intervención de la Superintendencia a través del agente liquidador designado.

Así las cosas, ante la inexistencia de un daño antijurídico por la acción u omisión por parte del DEPARTAMENTO DE SANTANDER, es evidente que no existe un nexo causal para endilgarle responsabilidad.

2.6 MINISTERIO PÚBLICO

No rindió concepto de fondo.

III. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente, se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció su control de legalidad. Por ello, se procede a emitir pronunciamiento de fondo.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Santander es competente para conocer en primera instancia de este proceso en atención a que la cuantía supera los 500 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

2. Problema Jurídico

¿Se configuran los elementos de la Responsabilidad Estatal atribuible a las entidades demandadas, o alguna de ellas, por el daño patrimonial presuntamente irrogado a la parte actora, derivado de la falla en la prestación del servicio de vigilancia, inspección y control del Sistema de Salud, que originó la existencia de una deuda insoluble por los servicios prestados por la parte actora?

TESIS: No. Porque aunque se comprueba la existencia de un daño consistente en el no pago de unas acreencias a **CATME S.A.S**, no es posible atribuirlo fáctica ni jurídicamente a la **NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, al **DEPARTAMENTO DE**

SANTANDER o al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** en la medida que no se comprobaron irregularidades en el desarrollo de sus funciones de inspección, control y vigilancia a su cargo, como tampoco en el proceso de liquidación de **SOLSALUD EPS S.A** porque el mismo se adelantó bajo responsabilidad exclusiva del Agente Especial Liquidador.

3. Marco normativo y jurisprudencial

3.1. Las funciones de la NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La Ley 1444 de 2001, en sus artículos 6, 7, 9 y 10 dispuso:

Artículo 6°. Escisión del Ministerio de la Protección Social. Escíndase del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico.

Artículo 7°. Reorganización del Ministerio de la Protección Social. Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6° de la presente ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

(...).

Artículo 9°. Creación del Ministerio de Salud. Créase el Ministerio de Salud y Protección Social, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 10. Sector Administrativo de Salud y Protección Social. El Sector Administrativo de Salud y Protección Social estará integrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, las superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

Por su parte, el artículo 2 del Decreto 4107 de 2011 estableció las funciones de esta última cartera, dentro de las que se destacan:

Artículo 2. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

- 1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.*
- 2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.*
- 3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades*



comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles.

5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública.

De acuerdo con lo anterior, en términos generales, el **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** es responsable de la formulación de políticas y regulación para el efectivo funcionamiento del Sistema General de Salud.

3.1. Las funciones de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 48, 49 y 365 de la Constitución Política es obligación del Estado garantizar para todos los habitantes del territorio nacional el derecho a la Seguridad Social y delimitar las políticas para la prestación de dicho servicio, ya que se trata de una finalidad a la finalidad social a este. Además, podrá ser prestado por entidades públicas o por particulares.

El control, inspección y vigilancia esta actividad dentro del sistema de Seguridad Social en Salud compete al Presidente de la República, según lo dispone el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política, función que podrá ser delegada, entre otras, a las superintendencias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998 y que fue delegada, en este caso, a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, en los términos del artículo 3 del Decreto 1259 de 20 de junio de 1994.

Artículo 3º. Objetivos. *La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las funciones que legalmente le competen, en materia de inspección, vigilancia y control, para alcanzar los siguientes objetivos, en coordinación con las demás autoridades del ramo en lo que a ellas compete dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud:*

1. La eficiencia en la obtención y aplicación de todos los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud canalizados a través de las entidades descentralizadas directas o indirectas del orden nacional; las entidades descentralizadas directas o indirectas del orden departamental, municipal, distrital o metropolitano; o las asociaciones de municipios y las dependencias directas de la Nación o de las entidades territoriales.

2. La eficiencia en la utilización de los recursos fiscales, con destino a la prestación de los servicios del Sistema de Seguridad Social en Salud.

3. La oportuna y adecuada liquidación, recaudo, giro, transferencia, cobro y utilización de los recursos fiscales y demás arbitrios rentísticos, cualquiera que sea su origen, con destino a la prestación de los servicios de salud.

4. La cabal, oportuna y eficiente explotación de los arbitrios rentísticos que se obtengan de los monopolios de loterías, beneficencias que administren loterías,



sorteos extraordinarios, apuestas permanentes y demás modalidades de juegos de suerte y azar.

5. El cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la prestación de los servicios de salud por parte de las entidades de los subsectores oficial y privado del sector salud, y

6. La adopción de políticas de inspección y vigilancia encaminadas a permitir que los entes vigilados centren su actividad en la evolución de sanas prácticas y desarrollos tecnológicos que aseguren un crecimiento adecuado de las mismas

3.3. El procedimiento para la liquidación forzosa de entidades vigiladas del sector salud

Para el debido cumplimiento de estas funciones, el artículo 1º del Decreto 1015 y el artículo 1º del Decreto 3023 de 2002, confieren a la Superintendencia la facultad para aplicar a las Entidades Promotoras de Salud la figura de la intervención forzosa administrativa, la que puede ser para fines de liquidación. Disponen las normas:

Decreto 1015 de 2002

Artículo 1º. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como en los de intervención técnica y administrativa de las Direcciones Territoriales de Salud, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, el Decreto 2418 de 1999 y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan. (...)*

Decreto 3023 de 2002

Artículo 1º. *La Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, podrá en todo tiempo ejercer la intervención forzosa administrativa para la liquidación total de un ramo o programa del régimen subsidiado o contributivo en las Entidades Promotoras de Salud y Administradoras del Régimen Subsidiado, cualquiera sea su naturaleza, de conformidad con la evaluación previa, el grado y la causa de la falta, anomalía e ineficiencia en la prestación de los servicios de salud.*

Para tales efectos, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará las normas de procedimiento previstas en el Decreto-ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999 y el Decreto 2418 de 1999 y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

En lo relacionado con la toma de posesión y las medidas cautelares, el Decreto 506 de 2005 señala que el procedimiento se rige por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En esos términos, los artículos 295 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero disponen el régimen de control que debe desplegarse en el proceso de liquidación forzosa que debe adelantar el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el que para el caso del sector salud compete a la Superintendencia Nacional de Salud.



ARTICULO 295. REGIMEN APLICABLE AL LIQUIDADOR Y AL CONTRALOR.

1. Naturaleza de las funciones del liquidador. El liquidador designado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras o por los acreedores reconocidos, ejercerá funciones públicas administrativas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad de las reglas del derecho privado a los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso de liquidación.

PARAGRAFO. Cuando el liquidador sea designado por la Asamblea de Accionistas convocada según lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 300 del presente Estatuto, no tendrá funciones públicas administrativas y por consiguiente únicamente ejercerá las funciones y facultades que le atribuyan los estatutos sociales de la respectiva entidad y el Código de Comercio.

2. Naturaleza de los actos del liquidador. Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimir las a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso liquidatorio.

Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.

Las decisiones sobre aceptación, rechazo, calificación o graduación de créditos, quedarán ejecutoriadas respecto de cada crédito salvo que contra ellas se interponga recurso. En consecuencia, si se encuentran en firme los inventarios, el liquidador podrá fijar inmediatamente fechas para el pago de tales créditos. Lo anterior, sin perjuicio de resolver los recursos interpuestos en relación con otros créditos y de la obligación de constituir provisión para su pago en el evento de ser aceptados.

El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos que expida en los términos y condiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, salvo que se disponga expresamente lo contrario. (...)

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:

- a. Actuar como representante legal de la intervenida;*
- b. Ejecutar los actos que tiendan a facilitar la preparación y realización de una liquidación rápida y progresiva;*
- c. Adelantar durante todo el curso de la liquidación el recaudo de los dineros y la recuperación de los activos que por cualquier concepto deban ingresar a la masa de la liquidación, para lo cual podrá ofrecer incentivos por la denuncia de la existencia y entrega de tales activos;*
- d. Administrar la masa de la liquidación con las responsabilidades de un secuestro judicial;*
- e. Velar por la adecuada conservación de los bienes de la intervenida, 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;*
- f. Continuar con la contabilidad de la entidad intervenida en libros debidamente registrados; en caso de no ser posible, proveer su reconstrucción e iniciar la contabilidad de la liquidación;*



- g. Presentar cuentas comprobadas de su gestión, al separarse del cargo, al cierre de cada año calendario y en cualquier tiempo a solicitud de una mayoría de acreedores que representen no menos de la mitad de los créditos reconocidos;
- h. Ejecutar todos los actos y efectuar todos los gastos que a su juicio sean necesarios para la conservación de los activos y archivos de la intervenida;
- i. Celebrar todos los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación, incluidos los negocios o encargos fiduciarios que faciliten su adelantamiento, restituir bienes recibidos en prenda, cancelar hipotecas y representar a la entidad en las sociedades en que sea socia o accionista, así como transigir, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, siempre que no se afecte la igualdad de los acreedores de acuerdo con la ley;
- j. Realizar los castigos de activos que resulten pertinentes;
- k. Vender, sin necesidad de que el peritazgo sea judicial, los activos de la entidad intervenida;
- l. Pagar con los recursos pertenecientes a la intervenida todos los gastos de la liquidación;
- m. Dar por terminados los contratos de trabajo de empleados cuyo servicio no requiera, y conservar o contratar los que sean necesarios para el debido adelantamiento de la liquidación;
- n. Bajo su responsabilidad promover las acciones de responsabilidad civil o penales que correspondan, contra los administradores, directores, revisores fiscales y funcionarios de la intervenida;
- o. Propiciar acuerdos cuyo objeto consista en la continuación por un nuevo fiduciario de la gestión orientada a alcanzar las finalidades previstas en los contratos fiduciarios celebrados por la entidad intervenida, antes de efectuar las restituciones a los fideicomitentes a que haya lugar, y
- p. Destinar recursos de la liquidación al pago de la desvalorización monetaria que hubieren podido sufrir las acreencias que debieron sujetarse al proceso liquidatorio.

10. Responsabilidad. Los liquidadores responderán por los perjuicios que por dolo o culpa grave causen a la entidad en liquidación o a los acreedores, en razón de actuaciones adelantadas en contravención de las disposiciones especiales que regulan el proceso de liquidación forzosa administrativa. Para todos los efectos legales, los bienes inventariados y el avalúo realizado conforme a lo previsto en las normas respectivas, determinarán los límites de la responsabilidad del liquidador como tal.

Los contralores ejercerán las funciones propias de un revisor fiscal conforme al Código de Comercio y demás normas aplicables a la revisoría fiscal y responderán de acuerdo con ellas.

Las sanciones impuestas a los liquidadores por delitos, contravenciones u otras infracciones en que incurran no les dará acción alguna contra la entidad en liquidación. Sin embargo el liquidador podrá atender con recursos de la liquidación los gastos de los procesos que se instauren en su contra en razón de sus actuaciones dentro del proceso liquidatorio, sin perjuicio de que, en el evento en que sea declarada su responsabilidad por dolo o culpa grave, la liquidación repita por lo pagado por tal concepto.

ARTICULO 296. INTERVENCION DEL FONDO DE GARANTIAS EN EL PROCESO DE LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA.

1. Atribuciones generales. En los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, corresponderá al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras:

- a. Designar, remover discrecionalmente y dar posesión a quienes deban desempeñar las funciones de liquidador y contralor y fijar sus honorarios. Para el efecto podrá establecer sistemas de regulación e incentivos en función de la eficacia y duración de la gestión del liquidador;



b. <Literal modificado por el artículo 40 de la Ley 1328 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores de las instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, tanto de las que sean objeto de liquidación forzosa administrativa dispuesta por la misma Superintendencia, como de las instituciones financieras cuya liquidación haya sido dispuesta por el Gobierno Nacional; así como las liquidaciones voluntarias mientras registren pasivo con el público. Se exceptuarán de seguimiento las entidades que mediante normas de carácter general determine el Gobierno Nacional y aquellas cuyo seguimiento corresponda a Fogacoop. Para el desarrollo de la función aquí señalada el Fondo observará las normas que regulan tales procesos, según la modalidad adoptada, seguimiento que se llevará a cabo hasta que termine la existencia legal de la entidad o, en su caso, hasta que se disponga la restitución de la entidad a los accionistas, una vez pagado el pasivo externo, en los términos del numeral 2 del artículo 116 del presente Estatuto.

En ningún caso deberá entenderse que la facultad de seguimiento del Fondo se extiende al otorgamiento o celebración de operaciones de apoyo que impliquen desembolso de recursos por parte del Fondo, respecto de entidades financieras no inscritas en el Fondo, sometidas a proceso liquidatorio.

A partir de la vigencia de la presente ley, las entidades financieras en liquidación respecto de las cuales el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras deba realizar seguimiento a la gestión del liquidador, deberán pagar a favor del Fondo las tarifas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general. En todo caso, tales tarifas deberán ser cubiertas por la entidad respectiva, con cargo a los gastos de administración. Tratándose de entidades financieras sometidas a proceso de liquidación voluntaria, el seguimiento por parte del Fondo se llevará a cabo hasta que termine la existencia legal de la entidad o hasta que se entreguen los activos remanentes a los accionistas, una vez pagado el pasivo externo.

c. Emitir concepto previo a la selección de quienes han de realizar el avalúo de los activos;

d. Objetar e impugnar en vía gubernativa o judicialmente los actos del liquidador de los que puedan derivarse obligaciones a cargo del Fondo por concepto del seguro de depósitos. En el evento en que el Fondo impugne determinados créditos, se suspenderá el seguro de depósitos correspondiente mientras se decide la impugnación administrativa o judicial, mediante providencia ejecutoriada.

2. Seguimiento a la actividad del liquidador. Para efectos del seguimiento de la actividad de los liquidadores el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras tendrá, en cualquier tiempo, acceso a los libros y papeles de la entidad y a los documentos y actuaciones de la liquidación, sin que le sea oponible reserva alguna, con el objeto de examinar la gestión y eficacia de la actividad del liquidador, sin perjuicio de la facultad de removerlo libremente.

Para llevar a cabo el seguimiento previsto en este numeral, el Fondo podrá cuando lo considere necesario contar con la asistencia de entidades especializadas.

Además, de lo anterior, en los artículos 11.3.1.1.1.a 11.3.1.1.4. y 11.3.15.1.1 del Decreto 2555 de 2010, se determinan claramente funciones de seguimiento que debe desplegar el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - FOGAFIN (aplicables en este caso a la Superintendencia Nacional de Salud), respecto de la actividad administrativa que despliega el liquidador:



“Artículo 11.3.1.1.1. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones del presente Título serán aplicables a los procesos liquidatorios de entidades financieras y aseguradoras, cuyo liquidador esté sometido al seguimiento del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN con independencia de la modalidad bajo la cual se desarrolle el respectivo proceso.

Artículo 11.3.1.1.2. *Definición.* Para efectos de lo previsto en el literal e) del numeral 2 del artículo 316 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 62 de la Ley 795 de 2003, se entiende por seguimiento, la facultad que tiene el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN de evaluar la gestión del liquidador de la respectiva entidad, teniendo en cuenta principalmente los criterios que se señalan en el presente Título.

Para el ejercicio de sus funciones, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN podrá solicitar aquella información que estime necesaria para examinar la eficacia de la actividad del liquidador, así como adoptar las medidas a que haya lugar de acuerdo con las normas que rigen su funcionamiento. En los casos de liquidación forzosa administrativa, especialmente las previstas en los literales c) y d) del numeral 1 del artículo 296 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y sin perjuicio de la facultad de removerlo libremente, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 literal a) y numeral 2 de la misma disposición y demás normas aplicables.

De acuerdo con lo previsto en el numeral 2 del artículo 296 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN podrá tener acceso en todo tiempo a los libros y papeles de la sociedad y a los documentos y actuaciones de la liquidación, sin que le sea oponible reserva alguna.

En el caso de liquidaciones voluntarias, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -FOGAFIN podrá además convocar y poner en conocimiento de la asamblea de accionistas de la entidad en liquidación, aquellas situaciones que considere pertinentes.

Parágrafo. El seguimiento efectuado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN no exonera al liquidador de responsabilidad alguna derivada del cumplimiento de sus funciones, ni implica participación o intervención en la administración por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN en sus actividades.”

“Artículo 11.3.1.1.3. *Parámetros.* La función de seguimiento del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN de las actividades del liquidador se adelantará observando principalmente los siguientes parámetros:

1. La gestión se medirá teniendo en cuenta el cumplimiento de los principios y normas que rigen los procesos liquidatorios, incluyendo los instructivos expedidos por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN.

2. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN podrá verificar que los actos del liquidador se sujetan a los principios que rigen las actuaciones administrativas, previstos en el artículo 3° de la Ley 489 de 1998.

3. Se podrá exigir la presentación de planes de trabajo, presupuestos, informes de ejecución, y demás documentación que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN considere pertinente, cuyo cumplimiento se podrá tener en cuenta en la evaluación.

4. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN podrá adelantar las acciones que de acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 295 del Estatuto



Orgánico del Sistema Financiero, y demás normas aplicables se deriven de las actuaciones del liquidador.”

“Artículo 11.3.1.1.4. Rendición de cuentas. *Sin perjuicio de otra información que solicite el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN, el liquidador, en el caso de liquidación forzosa administrativa deberá presentar la rendición de cuentas prevista en el artículo 297 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la cual deberá entregarse al contralor para su respectiva revisión, con la antelación que señale el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN.*

El contenido de la rendición de cuentas, se debe sujetar a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 297 del citado Estatuto y demás normas complementarias.

En el caso de procesos de liquidación voluntaria, el liquidador deberá rendir cuentas comprobadas de su gestión, en las oportunidades y términos previstos en la ley, y en forma extraordinaria, cuando así lo exijan las circunstancias, especialmente por requerimientos de los accionistas, de los acreedores, de unos y otros conjuntamente, o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN

“Artículo 11.3.15.1.1. Facultades. *En los procesos de toma de posesión y liquidación forzosa administrativa adoptados sobre las entidades enunciadas en el numeral 1 del párrafo 3° del artículo 75 de la Ley 964 de 2005, los organismos de autorregulación y las entidades que administren sistemas de registro de operaciones sobre valores, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, en adelante el Fondo, ejercerá las funciones consagradas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para estos efectos, así como las previstas en el Libro 1 de la Parte 9 del presente decreto y demás normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen en lo que sea compatible con su naturaleza, en particular las siguientes:*

1. Designar al agente especial y al liquidador, quienes podrán ser personas naturales o jurídicas que podrán actuar tanto durante la etapa de administración como de la liquidación, y

- ✓ Realizar el seguimiento de la actividad del agente especial y del liquidador, sin perjuicio de la vigilancia que ejerza la Superintendencia Financiera de Colombia sobre la entidad objeto de administración mientras no se decida su liquidación.*

4. Hechos relevantes probados en relación con el daño

- ✓ Mediante Resolución N° 000671 del 27 de marzo de 2012,¹⁵ la Superintendencia Nacional de Salud adoptó medida cautelar preventiva de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar el programa de la EPS SOLSALUD en el régimen contributivo y subsidiado, por el término de 02 meses prorrogables, y designó agente especial interventor.*

¹⁵ Archivo digital 19 pág. 5-283

- ✓ Mediante Resoluciones N° 001391 del 25 de mayo de 2012, N° 002321 del 26 de julio de 2012, N° 000106 del 25 de enero de 2013 se prorrogó dicha actuación¹⁶.
- ✓ Mediante Resolución N° 000735 de 2013 la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el programa de entidad promotora de salud del régimen contributivo EPS y el programa de entidad promotora de salud del régimen subsidiado EPSS de SOLSALUD EPS S.A¹⁷.
- ✓ Esta resolución fue objeto de recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Resolución N° 001428 del 2013¹⁸.
- ✓ Entre la IPS CATME SAS y Solsalud EPS –liquidada- se celebraron los siguientes contratos de prestación de servicios en salud:
 - Contrato N° RSM-RO-040-12, modalidad evento, para los servicios de *RESONANCIA MAGNETICA TOMOGRAFIA - MAMOGRAFIA - RX CONVENCIONAL* con fecha de inicio 01 de abril de 2012 y fecha de terminación el 31 de diciembre de 2012, por un valor inicial de \$100.000.000¹⁹. El contrato fue adicionado mediante OTRO SI N° 001 del 28 de noviembre de 2012²⁰
 - Contrato N° RSM-RO-039-12, modalidad evento, para los servicios de *RESONANCIA MAGNETICA TOMOGRAFIA - MAMOGRAFIA - RX CONVENCIONAL* con fecha de inicio 01 de abril de 2012 y fecha de terminación el 31 de diciembre de 2012, por un valor inicial de \$100.000.000²¹. El contrato fue adicionado mediante OTRO SI N° 001 del 28 de noviembre de 2012²²
- ✓ La IPS CATME S.A.S., presentó reclamación de acreencias el día 12 de noviembre de 2013 por valor de \$535.085.465²³.
- ✓ La IPS CATME S.A.S. presentó reclamación de acreencias el día 12 de noviembre de 2013 por valor de \$719.784.238²⁴
- ✓ A estas reclamaciones anexó y relacionó las correspondientes facturas²⁵
- ✓ Mediante Resolución No. 000671 del 27 de marzo de 2012 la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** ordenó “*SE ADOPTA MEDIDA CAUTELAR PREVENTIVA DE TOMA DE POSESION INMEDIATA DE LOS*

¹⁶ Archivo digital 19 pág. 1-5

¹⁷ Archivo digital 19 pág. 284-315

¹⁸ Archivo digital 19 pág. 316-361

¹⁹ Archivo digital 03 pág. 15-25

²⁰ Archivo digital 03 pág. 44

²¹ Archivo digital 03 pág. 27-37

²² Archivo digital 03 pág. 42

²³ Archivo digital 03 pág. 70

²⁴ Archivo digital 03 pág. 72

²⁵ Archivo digital 03 pág. 142



BIENES, HABERES Y NEGOCIOS Y DE INTERVENCION FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA ADMINISTRAR EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS Y EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A. CON NIT 804.001.273-5 COMO INSTITUTO DE SALVAMENTO Y PROTECCION DE LA CONFIANZA PUBLICA²⁶.

- ✓ Mediante Resolución N° 000735 del 06 de mayo de 2013, la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, dispuso: “*Por medio del cual se ordena la Toma de Posesión de Bienes Haberes y Negocios y la intervención Forzosa Administrativa para Liquidar el PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO EPS Y EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A. identificado con NIT. 804,001.273-5*²⁷”
- ✓ Mediante Resolución N° 002347 del 14 de mayo de 2014²⁸ “POR LA CUAL SE DETERMINA, CALIFICA Y GRADÚA UNA ACREENCIA OPORTUNAMENTE PRESENTADA CON CARGO A LA MASA LIQUIDATORIA DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN” el Agente Liquidador de SOLSALUD EPS S.A., rechaza totalmente la acreencia presentada por la **CATME S.A.S.** en los siguientes términos:

“*ARTICULO PRIMERO: RECHAZAR TOTALMENTE la acreencia presentada de manera oportuna por CATME S.A.S., identificada con el NiT 804.001.273-5 y en consecuencia ordenar su incorporación a la masa liquidatoria de SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN, identificada con el NIT: 804.001.273-5, como Crédito de QUINTA CLASE, por valor de CERO PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA, de conformidad con la siguiente descripción:*

| N° | Radicado | Fecha | Solicitante | Cedula/NIT | Valor Reclamado | Valor aceptado |
|----|----------|------------|---|------------|-------------------|----------------|
| 1 | A04.120 | 19/11/2013 | CATME SAS – BUCARAMA NGA- SANTANDE R | 800094439 | 535.085.46 5,0 | 0.00 |

PARÁGRAFO: Para la aceptación, rechazo total o rechazo parcial de la acreencia presentada se tuvo en cuenta si la base del capital reclamado cumplió con todos los requisitos formales de Ley en cuanto la presentación del crédito, así como el registro

²⁶ Archivo digital 003, pág. 348-626

²⁷ Archivo digital 003, pág. 627-649

²⁸ Archivo digital 03 pág. 146-263



en la contabilidad de la liquidadora y demás requisitos legales y contractuales, tal como fue descrito en la parte considerativa del presente acto.

ARTICULO SEGUNDO. Declarar como créditos insolutos, los valores reconocido en el artículo primero del presente acto administrativo, al no existir disponibilidad de recursos de SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN al haber agotado sus activos en los gastos necesarios para adelantar el proceso liquidatorio, en el pago de las obligaciones laborales y en las reservas necesarias para la conservación del fondo acumulado del proceso liquidatorio.

*ARTÍCULO TERCERO. DECLARAR liquidados todos los acuerdos de voluntades y/o contratos suscritos entre CATME S.A.S., identificada con el NIT 800094439 y SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN, de conformidad con lo establecido en el Capítulo Quinto de la parte motiva del presente acto administrativo.
(...)"*

- ✓ Contra esta decisión, interpuso recurso de reposición el día 13 de junio de 2014²⁹.
- ✓ El recurso fue resuelto mediante Resolución N° 005361 del 24 de julio de 2014³⁰ en la que se modificó el valor aceptado en el artículo primero del acto recurrido, en el sentido de reconocer la suma de \$ 93.001.981,00.
- ✓ Mediante Resolución N° 001333 del 29 de abril de 2014³¹ "POR LA CUAL SE DETERMINA, CALIFICA Y GRADÚA UNA ACREENCIA OPORTUNAMENTE PRESENTADA CON CARGO A LA MASA LIQUIDATORIA DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD E.P.S. S.A. EN LIQUIDACIÓN" el Agente Liquidador de SOLSALUD EPS S.A., se aceptó parcialmente la acreencia presentada por la **CATME S.A.S.** en los siguientes términos:

"ARTICULO PRIMERO: ACEPTAR PARCIALMENTE la acreencia presentada de manera oportuna por CATME S.A.S., identificada con el NiT 800094439 y en consecuencia ordenar su incorporación a la masa liquidatoria de SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN, identificada con el NIT: 804.001.273-5, como Crédito de QUINTA CLASE, por valor de DOSCIENTOS VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL CIENTO OCHENTA Y TRES PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA, de conformidad con la siguiente descripción:

| N° | Radicado | Fecha | Solicitante | Cedula/NIT | Valor Reclamado | Valor aceptado |
|----|----------|------------|---|------------|--------------------|--------------------|
| 1 | A03.123 | 19/11/2013 | CATME SAS - BUCARAMA NGA- SANTANDE R | 800094439 | 719.784.23 8,00 | 221.732. 183,00 |

PARÁGRAFO: Para la aceptación, rechazo total o rechazo parcial de la acreencia presentada se tuvo en cuenta si la base del capital reclamado cumplió con todos los

²⁹ Archivo digital 03 pág. 265-283

³⁰ Archivo digital 03 pág. 488-611

³¹ Archivo digital 03 pág. 290-403



requisitos formales de Ley en cuanto la presentación del crédito, así como el registro en la contabilidad de la liquidadora y demás requisitos legales y contractuales, tal como fue descrito en la parte considerativa del presente acto.

ARTICULO SEGUNDO. Declarar como créditos insolutos, los valores reconocido en el artículo primero del presente acto administrativo, al no existir disponibilidad de recursos de SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN al haber agotado sus activos en los gastos necesarios para adelantar el proceso liquidatorio, en el pago de las obligaciones laborales y en las reservas necesarias para la conservación del fondo acumulado del proceso liquidatorio.

*ARTÍCULO TERCERO. DECLARAR liquidados todos los acuerdos de voluntades y/o contratos suscritos entre CATME S.A.S., identificada con el NIT 800094439 y SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN, de conformidad con lo establecido en el Capítulo Quinto de la parte motiva del presente acto administrativo.
(...)"*

- ✓ Contra esta decisión, interpuso recurso de reposición el día 04 de junio de 2014³².
- ✓ El recurso fue resuelto de forma desfavorable mediante Resolución N° 005341 del 24 de julio de 2014³³

5. Caso concreto. Análisis crítico

5.1. El daño

En cuanto al **daño** como primer elemento de la responsabilidad, ha de entenderse como toda lesión a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos materiales o inmateriales que se presenta como lesión definitiva de un derecho y que, gracias a la posibilidad de accionar, es pasible de reparación, si los otros elementos de la responsabilidad se encuentran reunidos, por lo que, corresponde a la Sala establecer su existencia.

Una de las características del daño, es que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente; por ende, no puede limitarse a una mera conjetura, por lo que, no puede ser eventual, hipotético o fundado en suposiciones.

En el caso bajo estudio, el daño padecido por **CATME S.A.S.** se traduce en la imposibilidad de recuperar la suma de \$1.254.869.703, por concepto de servicios médicos de mediana complejidad a usuarios de la Liquidada SOLSALUD S.A.

³² Según obra en el cuerpo de la Resolución N° 005341 del 24 de julio de 2014.

³³ Archivo digital 03 pág. 407-486

Conforme a los elementos probatorios aportados al proceso, se encuentra debidamente acreditada la existencia del daño invocado por la parte demandante, consistente en las acreencias adeudadas por SOLSALUD EPS S.A., como contraprestación de los servicios de salud prestados por **CATME S.A.S** en los regímenes contributivo y subsidiado teniendo en cuenta que mediante las Resoluciones N° 002347 del 14 de mayo de 2014 y N° 001333 del 29 de abril de 2014, el Agente Liquidador de SOLSALUD EPS S.A., reconoció parcialmente acreencias a **CATME S.A.S** y, con posterioridad las rechazó *“al no existir disponibilidad de recursos de SOLSALUD EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN al haber agotado sus activos en los gastos necesarios para adelantar el proceso liquidatorio, en el pago de las obligaciones laborales y en las reservas necesarias para la conservación del fondo acumulado del proceso liquidatorio”*.

De esta manera, habiéndose demostrado la existencia del daño, se continuará con el juicio de responsabilidad con el fin de determinar si este resulta atribuible fáctica y jurídicamente a la **NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, al **DEPARTAMENTO DE SANTANDER** y/o al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, en virtud de alguno de los regímenes de imputación reconocidos por la jurisprudencia, si opera alguna de las causales de exoneración de responsabilidad; o si se produce un evento de concurrencia de acciones u omisiones en la producción del daño.

5.2. Imputación

5.2.1. De la legitimación en la causa

La legitimación en la causa es un presupuesto procesal de la pretensión, que consiste en la facultad que tienen las partes dentro de un proceso para formular o contradecir los pedimentos de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso.

De acuerdo con el marco jurisprudencial reseñado, el sector salud tiene como cabeza principal al **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** quien actúa como entidad reguladora central y la Superintendencia Nacional de Salud con funciones de control; y aunque también contempla a los Departamentos y los Municipios como actores que tienen la función de velar por el eficiente funcionamiento del sistema en sus territorios, lo cierto es que la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** es la única entidad autorizada por el ordenamiento jurídico para ordenar toma de posesión de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar las Entidades

Promotoras de Salud que presten los servicios tanto en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado.

En lo que respecta a la **NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, la Sala considera que sus funciones se refieren a la dirección, orientación, coordinación y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, considera la Sala que no es posible atribuirle responsabilidad a título de omisión en las acciones requeridas que mitigaran las consecuencias del estado de insolvencia de SOLSALUD EPS S.A., pues a dicho Ministerio le corresponde únicamente formular y definir los lineamientos, en materia de salud los cuales serán desarrollados a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

Igualmente sucede con el **DEPARTAMENTO DE SANTANDER y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, entidades territoriales que, aunque tienen a su cargo las funciones de seguimiento y control del régimen subsidiado, de acuerdo con el Decreto 971 de 2011, estas se relacionan únicamente con la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones para con los usuarios, el pago a la red prestadora de servicios, el requerimiento respectivo ante el eventual incumplimiento que se presente y la remisión de esas irregularidades a la Superintendencia de Salud, todas las cuales son ajenas a los procesos de liquidación forzosa administrativa de las entidades prestadoras de salud.

También debe tenerse en cuenta que, dentro de las funciones del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, del **DEPARTAMENTO DE SANTANDER** o del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** no se encuentra la de garantizar o pagar las deudas de las empresas promotoras de salud o de las administradoras de riesgos subsidiados. Incluso, esas entidades no tienen la posición garante de las obligaciones contractuales o de las deudas que resulten insolutas dentro de los mencionados procesos de liquidación.

Por las anteriores razones, es evidente que ni el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, ni el **DEPARTAMENTO DE SANTANDER** o del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** están legitimados en la causa por pasiva para responder administrativa y patrimonialmente por el daño causado a CATME S.A.S. dentro del proceso de intervención forzosa que se adelantó a la EPS SOLSALUD y que culminó con su liquidación y con la deuda insoluta ahora reclamada por los demandantes.

En esa medida, se declarará probada esta excepción a favor de las entidades demandadas y se continuará con el estudio de la imputación únicamente respecto de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**.

5.2.2. Juicio de imputación contra la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

Conforme a los argumentos de la demanda, lo primero que advierte la Sala es que, en el presente asunto, se discute tanto el procedimiento interno de liquidación de SOLSALUD EPS S.A como el hecho que las partes demandadas actuaron de manera tardía para que el mismo se adelantara, lo cual conllevó a que, para el momento de su liquidación, la EPS estuviera en déficit fiscal y no pudiera cancelar las deudas que tenía con las entidades que prestaron los servicios de salud.

Bajo este entendido, habiendo quedado claro que la NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, el DEPARTAMENTO DE SANTANDER y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA carecen de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, se estudiará si **i)** la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** omitió adelantar oportunamente el proceso de liquidación de SOLSALUD EPS S.A. y si **ii)** las acreencias que alega el demandante le son adeudadas por concepto de prestación de servicios de salud, constituyen un daño antijurídico imputable jurídica o fácticamente a la demandada.

5.2.2.1. Para resolver el primer aspecto, la Sala encuentra que el demandante no precisa las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los presuntos incumplimientos en las funciones que tenía a su cargo la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** sino se limita a afirmar de manera amplia que la entidad incurrió en omisiones genéricas en el ejercicio de sus funciones de control, inspección y vigilancia frente a SOLSALUD EPS S.A.

Contrario a dichas afirmaciones, en el expediente se encuentran acreditadas cada una de las actuaciones desplegadas por la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** en relación con sus funciones de control, inspección y vigilancia dentro del sistema de Seguridad Social en Salud, delegadas por el Presidente de la República conforme al artículo 3 del Decreto 1259 de 20 de junio de 1994 y que culminaron con la liquidación forzosa de SOLSALUD EPS S.A.

De este procedimiento se destaca:



- ✓ La Superintendencia Nacional de Salud, en la Resolución No. 0478 del 23 de abril de 1996, resolvió autorizar el funcionamiento de SOLSALUD EPS S.A., con el fin de organizar y garantizar la prestación del Plan Obligatorio de Salud de los afiliados en el régimen Contributivo.
- ✓ Esta decisión fue revocada por la Resolución N° 556 del 27 de marzo de 2001 por incumplimiento del número mínimo de afiliados y frente a la misma, se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto favorablemente mediante Resolución N° 1030 del 25 de mayo de 2001.
- ✓ Mediante Resolución 0230 del 6 de febrero de 2006, se habilitó condicionalmente a SOLSALUD EPS S.A como Administradora del Régimen Subsidiado ARS para la operación del régimen subsidiado, sujeto a la presentación y cumplimiento de un plan de mejoramiento.
- ✓ La Superintendencia Nacional de Salud celebró el contrato No. 068 de 2006 con la firma JAVH MC GREGOR con el objeto de verificar el cumplimiento de las actividades contempladas en los planes de mejoramiento presentados por la EPS que administran el régimen subsidiado, entre ellas Solsalud EPS S.A.
- ✓ La firma contratista realizó visita a SOLSALUD EPS S.A, los días 13 al 17 de agosto de 2007, evidenciando el cumplimiento total de los compromisos pactados en el Plan de Mejoramiento.
- ✓ Sin embargo, mediante Memorando NURC 5067-3-0013723 del 25 de septiembre de 2007 la Oficina de Tecnologías de la Información de la Superintendencia Nacional de Salud, informó que Solsalud EPS S.A, no cumplió oportunamente con su obligación de realizar los reportes de información financiera, de conformidad con lo dispuesto en la Circular 16 de 2005.
- ✓ Como consecuencia de dicho incumplimiento en el reporte de información, la Superintendencia Nacional de Salud profirió la Resolución No. 01668 del 10 de octubre de 2007 por medio de la cual revocó la habilitación y ordenó la liquidación de Solsalud EPS S.A.
- ✓ Frente a dicha decisión, Solsalud EPS S.A: interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto por medio de la Resolución No. 01919 del 30 de noviembre de 2007, revocando en su integridad el acto recurrido. Por tal razón, mediante Resolución N° 00313 del 17 de marzo de 2008 se resolvió habilitar nuevamente a la EPS.
- ✓ Mediante Auto No. 000366 del 28 de julio de 2011 las Superintendencias Delegadas para Atención en Salud y para la Generación y Gestión de Recursos, ordenaron visita integral a Solsalud EPS S.A, la cual se llevó a cabo los días 1, 2, 3, 4 y 6 de agosto de 2011.
- ✓ El 25 de noviembre de 2011 se remitió el informe final de la visita en mención.
- ✓ Con base en esos hallazgos, expidió la Resolución No. 000671 del 27 de marzo de 2012, por medio de la cual se ordenó la toma de posesión



inmediata de los bienes, haberes y negocios, y la intervención forzosa administrativa para administrar a SOLSALUD EPS S.A.

Al respecto, en la Resolución N° 000671 de 2012 se consideró:

“Es necesario manifestar que el señor superintendente en reunión de fecha del 13 de febrero de 2012, recibió concepto favorable del comité de intervenciones, para proceder a decretar la MEDIDA CAUTELAR PREVENTIVA DE TOMA DE POSESION INMEDIATA DE LOS BIENES, HABERES Y NEGOCIOS Y DE INTERVENCION FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA ADMINISTRAR EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA E SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS Y EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A. con NIT 804.001.273-5,, COMO INSTITUTO DE SALVAMENTO Y PROTECCION DE LA CONFIANZA PUBLICA.

(...)

Es por esto que, la Superintendencia Nacional de Salud en aras de proteger el interés público, razón última de este organismo de inspección, vigilancia y control y de conformidad con sus funciones y facultades legales y constitucionales, procederá a adoptar las medidas tendientes a contrarrestar los hechos y circunstancias que ponen peligro el aseguramiento en salud y la prestación del servicio de salud y lesionan el orden jurídico que se protege, esto es la población afiliada al sistema General de Seguridad Social en Salud.

*Ante la inminente afectación de la prestación del servicio de salud, debido a las deficiencias que refieren los hallazgos a los cuales hace alusión el informe final de visita, y una vez agotado y cumplido por parte de este despacho el derecho a la defensa, al debido proceso, y a la contradicción que le asistía al **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS** y al **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.** circunstancia que se concreta con el traslado que se hizo del informe preliminar de visita, el aporte de la respuesta por parte del **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS** y del **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.** y el informe final de visita confirmando los hallazgos, la Superintendencia Nacional de Salud en aras de proteger el interés público, razón última de este organismo de inspección, vigilancia y control, y de conformidad con sus funciones y facultades legales y constitucionales, procederá a adoptar las medidas tendientes a contrarrestar los hechos y circunstancias que ponen el orden jurídico que se protege y que se tutela, esto es la población afiliada al sistema general de seguridad social en salud, a fin de superar las deficiencias detectadas.*

(...)

*Adicional a lo anterior, debe indicarse que ante la inminente afectación del aseguramiento en salud y de la prestación de servicios de salud por parte del **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS** y del **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.** a toda la comunidad usuaria afiliada a esta, a fin de garantizar el derecho al aseguramiento en salud y a la salud en los términos y con la debida observancia de las normas que rigen el sistema general de seguridad social en salud, y a fin de superar las deficiencias que están generado el inadecuado aseguramiento en salud y la inadecuada prestación del servicio de salud, **el Comité de Intervenciones de la Superintendencia Nacional de Salud recomendó en Acta Número 36 del 13 de febrero de 2012, en aras de proteger el interés público, razón última de este organismo de inspección, vigilancia y control, tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, e intervenir, con el fin de administrar EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS Y EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.,** toda vez que existen los presupuestos facticos que dan origen a esta medida.*



Es así que este organismo de inspección, control y vigilancia, se encuentra frente a una situación que requiere de su presencia inmediata, para que en la medida de que así lo establezcan las competencias asignadas sea adoptada una decisión que permita determinar si el **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS** y el **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD EN EL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.** debe ser objeto de liquidación o de toma de medidas para desarrollar su objeto social y garantizar el adecuado aseguramiento en salud y la adecuada prestación de los servicios de salud, en los términos y con la debida observancia de las normas que rigen el sistema general de seguridad social en salud y lo dispuesto en el estatuto orgánico del sistema financiero.

Es necesario tener en cuenta que se considera, se debe garantizar el adecuado aseguramiento en salud y la adecuada prestación de los servicios de salud del **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS** y del **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD ESP S.A.** por lo que, esta Superintendencia cuenta con plenas facultades legales para la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar el **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.**, por lo que esta Superintendencia cuenta con plenas facultades legales para la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar el **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.**

(...)

De lo anterior expuesto se concluye que de conformidad con las condiciones y bajo los parámetros en que actualmente se encuentra operando el **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS** y el **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.** dichos programas generan un riesgo inminente, no solo en el aseguramiento en salud y la prestación de los servicios de salud ofertados a su población afiliada, sino también en su estabilidad financiera, y la del propio sistema general de seguridad social en salud, hecho por el cual la superintendencia nacional de salud, se encuentra obligada a adoptar las medidas necesarias tendientes a superar dicha situación, máxime, cuando de los hallazgos antes referidos, se desprende sin lugar a equívocos, la existencia de suspensión en el pago de sus obligaciones, de incumplimiento reiterado a las ordenes e instrucciones de la superintendencia nacional de salud debidamente expedidos por esta, de violación a la ley, y de graves inconsistencias en la información que suministra a la superintendencia nacional de salud que a juicio de esta no permite conocer adecuadamente la situación real de la entidad, en virtud de la visita ordenada por medio del Auto No. 000366 del 28 de julio de 11 de 2011, configurándose por ende, las causales a que se refieren los literales a), d) e) y h) del numeral 1 del artículo 114 de la Ley 663 de 1993, modificado por el artículo 20 de la Ley 510 de 1999 y adicionado por los artículos 32, 33 y 34 de la Ley 795 de 2003.

De esta manera, la superintendencia nacional de salud debe proceder a actuar en forma inmediata, a fin de proteger el derecho al aseguramiento en salud, a la salud y a la vida de las personas que pueden resultar afectadas, ante la falta de garantía en la administración del riesgo en salud de los afiliados al **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS** y al **PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A.** programas que por lo expuesto a lo largo del presente proveído, no garantizaban su adecuado funcionamiento, así como tampoco el cabal desarrollo de su objeto social, conforme a las normas que regulan el sistema general de seguridad social en salud.

Por lo que, la Superintendencia Nacional de salud, se encuentra obligada a propender porque el aseguramiento en salud y la cobertura del servicio de salud, frente a las dificultades de un este responsable del proceso de aseguramiento y de garantía en



la prestación del servicio de salud, no impliquen vulneración de los principios del sistema general de seguridad social en salud, ni pongan en riesgo el aseguramiento en salud y la prestación del servicio de salud, este último que debe brindarse en forma accesible, oportuna, segura, pertinente, continua y con calidad, a los afiliados al sistema general de seguridad social en salud. Para ello, el aseguramiento en salud los servicios de salud deben ser sostenibles en el largo plazo, teniendo en cuenta que de no ser esta posible se colocaría en riesgo, los principios superiores del sistema general de seguridad social en salud.

Es de resaltar que en ejercicio de las facultades legales de inspección, vigilancia y control que le competen a la superintendencia nacional de salud, la medida que aquí se adopta tiene como finalidad garantizar el adecuado aseguramiento en salud y la adecuada prestación del servicio de salud en los términos y con la debida observancia de las normas que rigen el sistema general de seguridad social en salud SGSSS, para con ello en consecuencia, buscar superar las deficiencias que ocasionan el inadecuado aseguramiento en salud y la inadecuada prestación del servicio de salud buscando garantizar las normas técnicas y científicas relacionadas con la calidad de los mismos, así como los derechos de los afiliados, teniendo esta medida como objeto, contrarrestar los hechos y las circunstancias que ponen en peligro y lesionan el orden jurídico que se protege, así como el establecimiento de la situación real de las intervenidas, a fin de lograr el cabal cumplimiento de su objeto social y de determinar si el PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS y el PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A., pueden ser objeto de salvamento, o si por el contrario, dichos programas deben ser objeto de revocatoria de su autorización y/o habilitación.

Recreado el escenario de facto y de derecho, atinente al asunto sub-examine, este Despacho considera que las circunstancias y hechos que motivan la decisión que aquí se toma demuestran la existencia de circunstancias que afectan la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios, la representación del afiliado ante el prestador y demás actores, así como el sostenimiento y la viabilidad financiera de la intervenida, condiciones que deben observarse en el marco constitucional y legal pertinente a la naturaleza de la vigilada entre autos.

*Adicional a lo anterior, debe indicarse que ante la inminente afectación del aseguramiento en salud y de la garantía de la prestación de servicios de salud por parte del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS y el PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A. a toda la comunidad afiliada a estos, a fin de garantizar el derecho a la salud, en los términos y con la debida observancia de las normas que rigen el sistema General de seguridad social en salud, y a fin de superar las deficiencias que están generando el inadecuado proceso de aseguramiento en salud y la inadecuada prestación del servicio de salud, esta superintendencia acatando sus cometidos constitucionales y legales y en aras de proteger el interés público, razón última de este organismo de inspección, vigilancia y control, se ve abocado ante la situación presentada (...), a tomar, **MEDIDA CAUTELAR PREVENTIVA DE TOMA DE POSESION INMEDIATA DE LOS BIENES, HABERES Y NEGOCIOS Y DE INTERVENCION FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA ADMINISTRAR EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO EPS Y EL PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SBSIDIADO EPSS DE LA SOCIEDAD SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS S.A. con NIT. 804.001.273-5., COMO INSTITUTO DE SALVAMENTO Y PRITECCION DE LA CONFIANZA PÚBLICA**, toda vez que existen los presupuestos facticos que dan origen a esta medida cautelar.”*

De acuerdo con lo anterior, es evidente que previo a adoptar la decisión de liquidar a SOLSALUD EPS S.A., la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, conforme a lo señalado por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, ejerció de forma oportuna las funciones asignadas legalmente, desde el momento en que tuvo conocimiento de las irregularidades presentadas al interior de la vigilada. Por esta

razón, y con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y la protección de la confianza pública, tomó la decisión de ordenar la posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa de la EPS en mención, en cumplimiento de las funciones de lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 1018 de 2007 –vigente para la época-, con fundamento en la necesidad de contrarrestar los hechos y circunstancias que ponían en peligro y lesionaban el orden jurídico aplicable en materia de salud, sumado al hecho de que no se tenía certeza del estado financiero real en el que se encontraba SOLSALUD EPS S.A., razón por la cual se concedieron prorrogas al plazo concedido inicialmente, sin que este excediera los términos concedidos en la norma aplicable.

Con base en lo expuesto se puede afirmar que la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** cumplió con las funciones generales que le impone la ley frente a las entidades prestadoras del servicio de salud objeto de intervención –para el caso concreto SOLSALUD EPS S.A.- en lo relacionado con el seguimiento y monitoreo de la entidad, agotando las etapas respectivas tendientes a i) evitar o prevenir las causales de toma de posesión, ii) subsanar las causales de toma de posesión, iii) salvar a la entidad vigilada para que siga operando normalmente, iv) proteger los intereses de los terceros y v) asegurar la confianza pública en el sistema financiero y de salud, todo lo cual no pudo llevarse a buen fin, dadas las especiales condiciones de SOLSALUD EPS.

En consecuencia, estima la Sala que la intervención del ente de control en el proceso que se adelantó frente a SOLSALUD EPS S.A. fue oportuna, razonable y se realizó conforme las facultades otorgadas y en los plazos determinados por el Decreto Ley 663 de 1993 – Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

5.2.2.2. En relación con el segundo aspecto, frente al desarrollo del proceso de intervención, la Sala encuentra que la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** realizó el seguimiento y la respectiva verificación al cumplimiento de las etapas consagradas en la Ley, para luego ordenar el proceso liquidatorio de SOLSALUD EPS S.A., dentro del cual, cumplió con las funciones legales atribuidas.

Del trámite adelantado, se resaltan que la entidad:

- ✓ Tuvo en cuenta el informe final de visita a los programas de la entidad promotora de salud del régimen contributivo EPS y el programa de entidad promotora de salud del régimen subsidiado EPSS de SOLSALUD EPS S.A., del 01 al 06 de agosto de 2011.
- ✓ Por tal razón, mediante Resolución No. 000671 del 27 de marzo de 2012 adoptó medida cautelar preventiva de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios y de intervención forzosa administrativa, para administrar

los programas del régimen contributivo y subsidiado de SOLSALUD EPS S.A., la cual tenía por objeto contrarrestar los hechos y circunstancias que ponían el peligro y lesionaban el orden jurídico, así como el establecimiento de la situación real de la entidad; lo cual permitiría determinar si los programas en mención podían ser objeto de salvamento, o si de forma contraria la intervenida debía ser objeto de revocatoria de la habilitación.

- ✓ Concedió un término de dos meses, el cual fue prorrogado con el fin de garantizar la prestación de los servicios de salud de sus afiliados y continuar con las acciones del plan de acción propuesto por el agente especial interventor.
- ✓ Mediante la Resolución N° 00106 de 2013 otorgó una prórroga de un año a la toma de posesión inmediata, atendiendo a que en el periodo de intervención de SOLSALUD EPS S.A. no se habían enervado las causales de los hallazgos en lo relacionado con los estados financieros lo cual permitiera determinar la realidad económica de la entidad.
- ✓ Mediante Resolución N° 000735 del 6 de mayo de 2013³⁴, ordenó la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Contributivo EPS y el Programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado de SOLSALUD EPS S.A.

Es importante destacar que, aunque la función de la Superintendencia no se circunscribe únicamente a la designación del Agente liquidador, la Ley -Decreto 2555 de 2010- sí se encarga de determinar y delimitar de manera clara cuáles son las labores que la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**³⁵ puede ejercer respecto de la actividad administrativa que despliega el liquidador al interior del proceso de intervención forzosa administrativa, las cuales se caracterizan por ser de seguimiento y para nada implican participación o intervención en la administración que aquel disponga, ya que están encaminadas exclusivamente a medir su gestión, verificar que los actos que expida se sujeten a los principios que rigen las actuaciones administrativas y de ser necesario, exigir presentación de planes de trabajo, presupuestos, informes y demás, para tener en cuenta en la evaluación de la gestión.

Así las cosas, aunque corresponde a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** liderar y coordinar la estructuración y puesta en marcha de soluciones que garanticen la prestación del servicio a cargo de las empresas intervenidas, esta función no implica que pueda dar instrucciones de carácter particular ni ejercer ninguna otra actividad que implique coadministración con el Agente especial

³⁴ Ibídem

³⁵ Aunque la norma habla del FOGAFIN, las normas son aplicables en este caso a la Superintendencia Nacional de Salud por disposición del artículo 6.º del Decreto 506 de 2005 y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

liquidador, pues éste es el único responsable por la dirección y administración de los negocios de la intervenida.

Tal como se expuso en el marco jurídico de esta providencia, el Agente especial liquidador es autónomo y es el encargado de tomar las decisiones relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos, así como las que dispongan el pago de tales créditos, y en general, todas las actuaciones especiales que regulan el proceso de liquidación forzosa administrativa, bajo su propia cuenta y responsabilidad, respondiendo *por los perjuicios que por dolo o culpa grave causen a la entidad en liquidación o a los acreedores, en razón de actuaciones adelantadas en contravención de las disposiciones especiales que regulan el proceso de liquidación forzosa administrativa.*

En este sentido, no se advierte que la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** tenga el deber legal o convencional de responder por el posible incumplimiento de las obligaciones ejecutadas por este Agente Especial o por cualquiera de sus actuaciones o consecuencias de las mismas, al no ostentar la calidad de empleador, ni deudor, ni mucho menos en virtud de un vínculo de solidaridad, pues como se vio, conforme a los artículos 290 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, al Agente Especial Liquidador le corresponde adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad los procesos de liquidación forzosa administrativa, ejerciendo para el efecto funciones públicas transitorias.

Como quedó visto, la **SUPERINTENDENCIA DE SALUD**, con el fin de establecer la situación real de SOLSALUD EPS S.A, así como de lograr el cabal cumplimiento de su objeto social y garantizar la adecuada prestación del servicio de salud, tomó la medida cautelar preventiva de toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar los programas que la referida EPS desarrollaba tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado. Además, que las prórrogas que se dieron en la intervención forzosa administrativa y la toma de posesión para liquidación contaron con el concepto favorable del Comité de Intervenciones, quien lo recomendó en aras de garantizar la prestación del servicio de salud y no afectar el aseguramiento en salud. Por lo tanto, se evidencia que, las funciones atribuidas por la Ley a la Superintendencia Nacional de Salud y que se reprochan incumplidas por la parte actora, en los términos imputados en la demanda, fueron ejercidas en debida forma.

No se puede negar que muchos acreedores- entre estos **CATME S.A.S.** no lograron el pago de los saldos que la liquidada EPS les adeudaba por concepto de prestación

de servicios médicos, sin embargo, no por ello, se debe considerar que tal situación es atribuible a la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, pues, su causa tiene origen en la prelación de pagos que es natural en los procesos liquidatorios en los cuales el legislador le da preferencia a cierto tipo de acreencias. Además, tampoco se vislumbra que dicha situación haya sido provocada por el agente liquidador.

Ahora bien, en relación con que el daño causado es atribuible a la **SUPERINTENDENCIA DE SALUD**, porque la intervención forzosa y posterior liquidación fue atemporal, es decir, por no adoptar las medidas en el momento oportuno sino cuando era insostenible la situación financiera de la EPS, considera la Sala que, son apreciaciones subjetivas de la accionante carentes de soporte probatorio que las respalde, como, por ejemplo, una proyección contable que controvirtiera los análisis efectuados por la Superintendencia de Salud al momento de determinar la necesidad de intervenir y luego ordenar la liquidación de la EPS.

Con fundamento en lo anterior, si bien la tesis planteada por el accionante, pretende atribuir la responsabilidad endilgando una obligación de resultado a la **SUPERINTENDENCIA DE SALUD**, no se ajusta a la naturaleza de las competencias que le atribuye la ley en materia de inspección y vigilancia a esta entidad, ni mucho menos a los estándares del régimen de imputación subjetivo.

Al respecto, resulta oportuno resaltar que en reciente pronunciamiento de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado²⁰, ante un caso similar al analizado, se estableció que el resultado negativo o la insuficiencia de activos para pagar el pasivo de la entidad intervenida no constituye prueba de un daño antijurídico en sí mismo²¹, toda vez que puede corresponder a las reglas del proceso liquidatorio *-en el que se deben hacer parte todos los acreedores -* una de las cuales es el pago de sus acreencias, en el orden de prelación de créditos definido en la ley²².

5.2.3. Corolario de lo anterior y aunque **CATME S.A.S.** presentó reclamación oportuna de acreencias, como proveedor de los servicios de salud tanto del régimen contributivo como del subsidiado, aceptándose de forma parcial las mismas y determinándose su incorporación a la masa liquidatoria como crédito de quinta clase y dichos valores se declararon como créditos insolutos al no existir disponibilidad de recursos de SOLSALUD EPS S.A., por haber agotado sus activos en el pago de

obligaciones laborales y reservas para el fondo del proceso liquidatorio, a **LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** no le corresponde garantizar el pago de los compromisos adquiridos por las entidades vigiladas con los prestadores de servicios.

Así las cosas, no siendo posible concluir que **la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** incurrió en irregularidades en el desarrollo de las funciones a su cargo con ocasión de la liquidación de SOLSALUD EPS S.A, no hay lugar a imputarle el daño irrogado por la parte actora, razón por la que, se negaran las pretensiones de la demanda.

6. COSTAS

En relación con la condena en costas se precisa que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, se impondrá condena en costas a cargo de la parte demandante en sus dos modalidades, gastos del proceso y agencias en derecho (en la medida de su comprobación), las cuales serán liquidadas por intermedio de la Secretaría de la Corporación en auto separado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 ibídem.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la **NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, el **DEPARTAMENTO DE SANTANDER** y el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por **CATME S.A.S.** contra la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

TERCERO: CONDENAR EN COSTAS en esta instancia procesal a **CATME S.A.S.**, las cuales serán liquidadas por la Secretaría de la Corporación, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.



CUARTO Una vez en firme esta providencia sin que las partes promuevan recurso alguno, por secretaría de la Corporación y previas las constancias de rigor en el Sistema Justicia Siglo XXI, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Aprobado en sesión electrónica a través de la herramienta Tecnológica TEAMS, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

Aprobado por la Sala como consta en Acta No. 005 del día 03 del mes febrero de 2022.

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada Ponente

Aprobado TEAMS
FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA
Magistrada

Aprobado TEAMS
IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS
Magistrado

Firmado Por:

Claudia Patricia Peñuela Arce
Magistrada
Oral 007
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

b7dde824532a6bb40a1c53e2b0154c3625f879dbe5fbd850dff7af26cd89267f

Documento generado en 09/02/2022 11:06:31 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>