



Bogotá D.C.,

ASUNTO: Respuesta referente a la viabilidad de aplicar la Resolución 006066 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social a las entidades que se encuentran en proceso de liquidación. Id Control: 88361 Radicado: 2024424000560812

Respetada Dra.:

Hemos recibido su comunicación procedente de la Superintendencia Nacional de Salud, en donde solicita concepto en el que se indique si la Resolución 006066 de 2016 expedida por este Ministerio, es aplicable a las entidades que se encuentran en liquidación. Al respecto, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

La solicitud allegada a este Ministerio se plantea de la siguiente manera:

“(…) «[...] se eleva a su señoría la solicitud de emitir un concepto jurídico y contable, al comité de sostenibilidad contable de nuestra institución, que ampare la depuración de cartera puesto que existe una cartera de más de \$6.000 millones de las entidades en liquidación que se declararon en desequilibrio financiero, perdieron personería jurídica o reconocieron parcialmente las acreencias y este valor afecta financieramente el estado de resultado ya que se hace el deterioro anual reflejando una disminución en las utilidades del ejercicio contable.

*Igualmente se solicita que en dicho concepto jurídico y contable, para el comité de sostenibilidad contable y la gerencia de nuestra institución, especifique si a la depuración es aplicable a la cartera de las entidades en liquidación, cartera de difícil cobro, de menor cuantía por costo beneficio para adelantar procesos jurídicos o cuando hay fallos en contra de los procesos jurídicos de la cartera y si es posible dar aplicabilidad a la depuración en cumplimiento a lo normado por la resolución número 006066 de 2016 del MSPS que en su Artículo 2. Dice **DEPURACIÓN CONTABLE PERMANENTE Y SOSTENIBLE**. La información contable de las entidades a que se refiere la presente resolución es su responsabilidad y debe reflejar la realidad financiera, económica y social conforme a la normatividad contable vigente, la depuración contable debe identificar frente a bienes y derechos como obligaciones los siguiente:*

[...]

La que las entidades podrán depurar la cartera a su favor cuando sea de imposible recaudo, con el propósito de que sus estados financieros revelen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial. [...]» (SIC).(…)”

Para dar respuesta a sus inquietudes, esta Dirección se permite indicar que se hará una breve aclaración respecto a los conceptos relacionados con la liquidación de EPS e IPS, para una mejor comprensión de estos temas.



Ahora, frente a las peticiones encaminadas a que se emita un concepto jurídico y contable, al comité de sostenibilidad contable de su institución, se hace necesario indicar que este Ministerio no puede emitir pronunciamiento alguno sobre estas cuestiones, por cuanto no están dentro del marco de sus competencias, de acuerdo con el Decreto Ley 4107 de 2011¹, modificado por los Decretos 2562 de 2012² y 1432 de 2016³, al punto, no está de más señalar que la competencia de las entidades del Estado es reglada, lo que conduce a invocar el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 121 de la Constitución Política, a cuyo tenor *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”*, por lo anterior, estos requerimientos serán devueltos a la Superintendencia Nacional de Salud de conformidad con el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015⁴, para que en el marco de sus competencias, esa entidad resuelva su solicitud.

RESPUESTA A LAS INQUIETUDES PLANTEADAS

1. DE LA LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD Y DE LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SALUD

En materia de liquidación para las EPS e IPS, el parágrafo 2º del artículo 233 de la Ley 100 de 1993⁵, establece que el procedimiento aplicable es el consagrado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

“ARTICULO 233. *De la Superintendencia Nacional de Salud. La Superintendencia Nacional de Salud es un organismo adscrito al Ministerio de Salud con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.*

(...)

Parágrafo 2. *El procedimiento administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud será el mismo que se consagra por las disposiciones legales para la Superintendencia Bancaria. Los actos de carácter general que expida la Superintendencia Nacional de Salud no producirán efectos legales mientras no se publiquen en el boletín del Ministerio de Salud, Capítulo, Superintendencia Nacional de Salud, el cual podrá ser editado y distribuido a través de esta.*

El artículo 3º del Decreto 1080 de 2021⁶ prevé que la Superintendencia Nacional de Salud tiene a su cargo el Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control - IVC del SGSSS y le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control- IVC respecto de los actores del referido

1 Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

2 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, se crea una Comisión Asesora y se dictan otras disposiciones

3 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social

4 Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

6 Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud



sistema enunciados, entre otros, en los artículos 155 de la Ley 100 de 1993, artículos 121 y 130A de la Ley 1438 de 2011⁷ y artículo 2º de la Ley 1966 de 2019⁸.

Por su parte, el artículo 68 de la Ley 715 de 2001⁹ establece que la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar a las entidades que esta vigila, entre otras, a las Entidades Promotoras de Salud – EPS y a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS de cualquier naturaleza.

Los procesos de intervención forzosa administrativa para las EPS y las IPS tienen regulación especial. Para las entidades públicas del orden nacional, se aplica el Decreto Ley 254 de 2000¹⁰ y la Ley 1105 de 2006¹¹. Para las demás EPS e IPS de naturaleza privada, se aplica el proceso consagrado en el Decreto Ley 663 de 1993¹², Estatuto Orgánico del Sistema Financiero – EOSF, modificado por la Ley 510 de 1999¹³.

Igualmente, el artículo 2.5.5.1.1 del Decreto 780 de 2016¹⁴ señala que la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o para liquidar a las EPS las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto Ley 663 de 1993, en la Ley 510 de 1999 y en las demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

Además, de la normativa anterior, el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016¹⁵ estableció una prelación de créditos en los procesos de liquidación de las IPS y las EPS:

“ARTÍCULO 12. PRELACIÓN DE CRÉDITOS EN LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD, (IPS), Y DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS). En los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud, incluso los que están en curso, e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se aplicará la siguiente prelación de créditos, previo el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o la entidad que haga sus veces si fuere el caso y los recursos relacionados con los mecánicos de redistribución de riesgo:

a) Deudas laborales;

b) Deudas reconocidas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. En estas deudas se incluirán los servicios prestados o tecnologías prestadas por urgencias, así no medie contrato. En

7 Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

8 Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

9 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

10 "Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional".

11 Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.

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

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

14 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

15 Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.



estos casos la liquidación debe desarrollar la auditoría y revisión de cuentas para su reconocimiento en lo pertinente.

- c) Deudas de impuestos nacionales y municipales;
- d) Deudas con garantía prendaria o hipotecaria, y
- e) Deuda quirografaria”.

Dentro de las etapas del proceso de liquidación, se advierte en los artículos 9.1.3.2.1 y 9.1.3.2.2 del Decreto 2555 de 2010¹⁶, que para que el liquidador pueda determinar el pasivo a cargo de las EPS en liquidación, este debe emplazar a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole, a fin de que los acreedores se presenten con prueba siquiera sumaria de sus créditos, en el lugar que para el efecto sea señalado por la entidad, igualmente para que quienes tengan en su poder, a cualquier título, activos de la entidad procedan a su devolución.

De otra parte, el artículo 9.1.3.6.3 ibidem establece las reglas sobre activos remanentes así:

“ARTÍCULO 9.1.3.6.3 REGLAS SOBRE ACTIVOS REMANENTES.

(..)

b) *Celebración de contratos. En concordancia con lo previsto en el numeral 11 del artículo 301 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Liquidador podrá suscribir directamente convenios o contratos de mandato con otras instituciones financieras intervenidas, con terceros e incluso con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN, mediante los cuales contrate la realización de actividades relacionadas con la liquidación.*

Igualmente, el Liquidador podrá constituir patrimonios autónomos y encargos fiduciarios o celebrar todo tipo de contratos para la administración y enajenación de los activos remanentes y para el pago de las obligaciones a cargo de la institución financiera en liquidación. En todo caso, deberá obtener la autorización del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN en los casos previstos en el literal n) del numeral 1 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás previstos en la ley.

(..)

Cuando el objeto del contrato recaiga sobre labores de administración, gestión y enajenación de activos y de cancelación o pago de los pasivos a cargo de la respectiva institución financiera en liquidación, con independencia de la modalidad contractual que se adopte, el respectivo contrato se sujetará a las reglas previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en la Ley 510 de 1999, en el presente decreto, en los instructivos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN y a lo dispuesto en los actos administrativos expedidos por el liquidador.”

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 294 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero es competencia de los liquidadores adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria para el caso la Superintendencia Nacional de Salud.

¹⁶ Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

Igualmente, el artículo 295 ibidem, respecto del régimen aplicable al liquidador establece las siguientes facultades y deberes:

“9. 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;*
(...)
- d. Administrar la masa de la liquidación con las responsabilidades de un secuestre 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;*
(...)
- 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;*
(...)
- l. Pagar con los recursos pertenecientes a la intervenida todos los gastos de la liquidación”*

Asimismo, el numeral 10 del artículo 295 del Decreto 663 de 1993, establece que los liquidadores serán responsables por actuaciones adelantadas en contravención de las disposiciones especiales que regulan el proceso de liquidación forzosa administrativa:

“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”.

Aunado a lo anterior, cuando el proceso de liquidación de una EPS es culminado, ocurrirán los efectos que prevé el Código de Comercio en el artículo 222:

“Artículo 222. Disuelta la sociedad se procederá de inmediato a su liquidación. En consecuencia, no podrá iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto y conservará su capacidad jurídica únicamente para los actos necesarios a la inmediata liquidación. Cualquier operación o acto ajeno a este fin, salvo los autorizados expresamente por la Ley, hará responsables frente a la sociedad, a los asociados y a terceros, en forma ilimitada y solidaria, al liquidador, y al revisor fiscal que no se hubiere opuesto.



El nombre de la sociedad disuelta deberá adicionarse siempre con la expresión "en liquidación". Los encargados de realizarla responderán de los daños y perjuicios que se deriven por dicha omisión."

De lo anterior se colige que al no existir jurídicamente la EPS, pierde su capacidad para ejercer cualquier tipo de operación, pues con la liquidación de la persona jurídica también culmina la calidad del liquidador.

2. APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 006066 DE 2016 EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL A LAS ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN

Sea del caso precisar en este punto, que la Resolución 006066 de 2016¹⁷ modificada por la Resolución 332 de 2017¹⁸ expedida por este Ministerio tiene como objeto establecer las condiciones, términos y fechas para la aclaración de cuentas y saneamiento contable entre las EPS del Régimen Contributivo y Subsidiado y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS., dicha disposición tuvo como fundamento la depuración de deudas del sector para el mejoramiento del flujo de recursos y la calidad de la prestación de servicios de salud, por lo tanto, su contenido no es aplicable a los procesos de liquidación de las EPS e IPS, como se indicó líneas atrás, en los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o para liquidar a las EPS e IPS, las normas aplicables son las previstas en el artículo 116 del Decreto Ley 663 de 1993, en la Ley 510 de 1999, el Decreto 780 de 2016 y en las demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

En cuanto a la identificación de pasivos y la determinación del inventario de las IPS y las EPS dentro del proceso de liquidación, el capítulo 2 del Decreto 2555 de 2010 establece las condiciones para la identificación de las deudas, a cargo de las EPS e IPS en liquidación, por su parte, los artículos 9.1.3.2.1 y 9.1.3.2.2 ibidem señalan los términos en que se efectúa el emplazamiento a los acreedores y la presentación de reclamaciones, para que quienes a cualquier título tengan en su poder activos de la entidad, procedan a su devolución, para que posteriormente se expida un acto administrativo con la valoración del inventario, de acuerdo con lo indicado en el artículo 9.1.3.3.3 ejusdem, y así dar continuidad a la enajenación de los activos y el pago de los pasivos.

En los anteriores términos, damos respuesta a la consulta formulada, no sin antes advertir que este concepto tiene los alcances determinados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido en su título II, por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 en cuanto a que *"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución", constituyéndose simplemente en un criterio orientador."*

Cordialmente,

¹⁷ Por la cual se establecen las condiciones, términos y fechas para la aclaración de cuentas y saneamiento contable entre Entidades Responsables de Pago e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones
¹⁸ Por la cual se modifica la Resolución 6066 de 2016.



Ministerio de Salud y Protección Social

Dirección: Carrera 13 No. 32-76, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador en Bogotá: (+57) 601 330 5043

Resto del país: (+57) 01 8000 960020