



Bogotá, D.C.

Doctora
ÁNGELA MARÍA ECHEVERRI RAMÍREZ
Agente Especial Liquidadora
Saludcoop EPS OC
Ciudad

ASUNTO: Revocatoria del proceso de venta de CAFESALUD EPS S.A.

Doctora Echeverri:

Como es de su conocimiento, conforme a las previsiones del artículo 277¹ de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados, cumple precisas funciones de vigilancia respecto de las entidades públicas y de los particulares que administran recursos públicos.

En ejercicio de esas funciones constitucionales y considerando que la salud es un servicio público esencial² la Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente, ha efectuado vigilancia del proceso de venta de los activos, pasivos y contratos

¹ 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. 3. Defender los intereses de la sociedad. 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente. 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley. 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. 8. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria. Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

² Sentencia T-760 de 2008: "El Sistema General de Seguridad Social en Salud, en su conjunto, es un servicio público esencial. Es además un 'servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control están a cargo del Estado' (art. 4º, Ley 100 de 1993). En tal sentido el Estado tiene la obligación de crear las reglas necesarias para que las diferentes entidades e instituciones del sector de la salud puedan garantizar efectivamente la prestación de los servicios que sean requeridos por las personas dentro del Sistema de Salud.



de Cafesalud EPS S.A. por parte de la Agente Especial Liquidadora de Saludcoop EPS, en su calidad de administradora de la sociedad³.

Los informes emitidos, dan cuenta de presuntas irregularidades en las que habrían incurrido particulares y funcionarios públicos, al pretermitir algunas de las disposiciones del Reglamento de Acreditación y Venta de los Activos, Pasivos y Contratos de Cafesalud EPS S.A. y del Contrato de Compraventa suscrito, al parecer contrariando lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995⁴.

Los hallazgos obligarían a la Agente Especial Liquidadora a dar cumplimiento a la cláusula 16.2.1. del Reglamento de Venta⁵ que dispuso:

16.2.1. En el caso de que con posterioridad a la Adjudicación, se determine que cualquier información o documentación presentados en cualquier etapa del Proceso de Venta por un Adjudicatario fue falsa o inexacta, o que indujo en error a Saludcoop en Liquidación, dicha Adjudicación será revocada, se hará efectiva la Garantía de Seriedad de la Oferta, y el Adjudicatario que hubiere entregado dicha información o documentación deberá indemnizar a Saludcoop en Liquidación por todos los perjuicios derivados de la entrega de dicha información, y de la revocación de la Adjudicación.

La aplicación de esta cláusula procedería con base en los siguientes hechos:

- **La suscripción de un Acuerdo de Intención defraudatorio del proceso de venta.**

El día 30 de enero de 2017, los integrantes del Consorcio Prestasalud suscribieron un Acuerdo de Intención⁶ en el cual, conocidas las condiciones del recién publicado *reglamento de venta*, consignaron su interés en participar en la compra de Cafesalud EPS y ESIMED IPS, y también acordaron cómo defraudarlo:

³ Artículo 22 de la Ley 222 de 1995 "Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones"

⁴ Ley 222 de 1995: Artículo 23 Deberes de los administradores.

⁵ Reglamento de Acreditación y Venta de los Activos, Pasivos y Contratos de Cafesalud EPS S.A. y de las Acciones de Estudios e Inversiones Médicas S.A. Esimed S.A.

⁶ Este documento reposa en el Expediente Registral de la Sociedad PRESTNEWCO, de la Cámara de Comercio de Bogotá bajo el número de registro: De conformidad con lo establecido en la Circular 002 de la Superintendencia de Industria y Comercio, los documentos que reposan en el expediente registral se presumen auténticos.



10. **Aunque para la acreditación de la experiencia exigida que se presente corresponda a un solo proponente, en virtud de lo establecido en el reglamento y dicha situación se refleje en el Consorcio donde deberá aparecer con un 50% de participación acorde con el Reglamento, las participaciones de cada uno de los Acreedores en La Sociedad serán iguales, correspondiendo a cada uno de ellos una participación accionaria igual, resultante de dividir el número de acciones entre el número de participantes.** Ningún participante podrá tener una participación mayor pues el objeto es la constitución de un modelo plural de administración y de gobierno corporativo que garantice por sobre todo el cumplimiento del objeto social de aseguramiento público. (...)

Respecto de Experiencia en Gestión en Salud, esta será acreditada en cabeza del consorciado que determinen el representante legal del consorcio, en todo caso los otros consorciado igualmente entregarán las respectivas certificaciones. (...)

Aunque la acreditación experiencia exigida corresponda a el consorciado por el representante legal del consorcio, en virtud de lo establecido en el reglamento y dicha situación se refleje en el contrato de Consorcio, las participaciones de cada uno de los Acreedores en la Sociedad que adquiera las acciones serán iguales, correspondiendo a cada uno de ellos una participación accionaria igual, resultante de dividir el número de acciones entre el número de participantes, pues el objeto es la constitución de un modelo plural de administración y de gobierno corporativo que garantice por sobre todo el cumplimiento del objeto social de aseguramiento público.”

En la misma fecha de suscripción del acuerdo privado, los integrantes del Consorcio Prestasalud, suscribieron el *Contrato de Consorcio* con lo cual aparentaron cumplir con la exigencia del reglamento de venta respecto de acreditar la participación accionaria mínima del 50% por parte del socio que acreditaría la *Experiencia en Gestión en Salud*, es decir, el Centro Nacional de Oncología, y así consta a folio 21 de la Propuesta presentada el 17 de mayo de 2017, por el **Consorcio Hospitales y Clínicas Prestadoras de Salud de Colombia** -Prestasalud-:



**Composición accionaria de Prestasalud
Propuesta entregada a Saludcoop EPS OC en Liquidación**

Centro Nacional de Oncología	50,00%
Clínica Miocardio	4,17%
Medicalfly	4,17%
Clínica Mediláser	4,17%
Clínica del Norte	4,17%
Corporación Nuestra IPS	4,17%
Procardio	4,17%
Medplus	4,17%
Fundación ESENSA	4,17%
Fundación SAINT	4,17%
Hospital San José	4,17%
CMPS	4,17%
Hospital Infantil	4,17%
Total	100%

Fuente: Contrato de Consorcio – Expediente Registral CCB

La materialización de esta maniobra defraudatoria del reglamento de venta, es visible en el Libro de Accionistas de la Sociedad PrestNewco⁷, en donde fue registrada la redistribución accionaria con fecha 17 de agosto de 2017, con la correspondiente anotación en la casilla de observaciones: *Acuerdo de Intención*, quedando así:

**Sociedad Prestnewco
Modificación a la composición accionaria Fecha de constitución / Acuerdo de intención**

Accionista	Fecha			Número de acciones			Observaciones
				Tomó	Cedió	Saldo	
Sociedad de Cirugía de Bogotá	5	6	17	40.000		40.000	Documento de constitución
	17	8	17	26.250		66.250	Acuerdo de intención
Hosp. Infantil Univ. San José	5	6	17	40.000		40.000	Documento de constitución
	17	8	17	26.250		66.250	Acuerdo de intención
Centro Nacional de Oncología	5	6	17	500.000		500.000	Documento de constitución
	17	8	17		367.500	132.500	Acuerdo de intención
ACCIONISTA EXCLUIDO POR MANDATO DE LA ASAMBLEA DE ACCIONISTAS							
Medicalfly SAS	5	6	17	40.000		40.000	Documento de constitución
	17	8	17	26.250		66.250	Acuerdo de intención
Miocardio SAS	5	6	17	40.000		40.000	Documento de constitución
	17	8	17	26.250		66.250	Acuerdo de intención
Org. Clínica General del Norte	5	6	17	80.000		80.000	Documento de constitución
	17	8	17	52.500		132.500	Acuerdo de intención
Corporación Nuestra IPS	5	6	17	40.000		40.000	Documento de constitución
	17	8	17	26.250		66.250	Acuerdo de intención
Coop. Mult. Profesionales	5	6	17	40.000		40.000	Documento de constitución

⁷ Constituida por los integrantes del Consorcio Prestasalud como vehículo para la compraventa de las acciones de Cafesalud EPS S.A.



	17	8	17	26.250		66.250	Acuerdo de intención
Procardio	5	6	17	80.000		80.000	Documento de constitución
	17	8	17	52.500		132.500	Acuerdo de intención
Medplus Medicina Prepagada	5	6	17	80.000		80.000	Documento de constitución
	17	8	17	52.500		132.500	Acuerdo de intención
Fundación Esensa	5	6	17	40.000		40.000	Documento de constitución
	17	8	17	26.250		66.250	Acuerdo de intención
ACCIONISTA EXCLUIDO POR MANDATO DE LA ASAMBLEA DE ACCIONISTAS							
Fundación Saint	5	6	17	40.000		40.000	Documento de constitución
	17	8	17	26.250		66.250	Acuerdo de intención
ACCIONISTA EXCLUIDO POR MANDATO DE LA ASAMBLEA DE ACCIONISTAS							

Fuente: Elaboración propia con base en el expediente registral de la sociedad PRESTNEWCO S.A.S. remitido por la CCB

Adicionalmente, la exclusión de la sociedad CENTRO NACIONAL DE ONCOLOGÍA por mandato de la asamblea de accionistas de Prestnewco S.A.S., que dejó a la EPS con cero por ciento de la experiencia acreditada en aseguramiento en salud, representa el fracaso de todo el proceso de venta y del seguimiento a la ejecución del contrato de compraventa de las acciones de Cafesalud EPS S.A. De igual forma, la exclusión de esta sociedad más las sociedades Fundación Saint y Fundación Esensa restaron más del 50% de la capacidad financiera acreditada.

Como se ha expuesto, Prestnewco S.A.S. habría perdido (o nunca tuvo en realidad) las condiciones **de tipo técnico, financiero, jurídico y de experiencia que aparentó poseer para presentar oferta y ser adjudicatario en el Proceso de Venta de Cafesalud EPS S.A.**

- **Transgresión del numeral 6.13. del Reglamento de Venta.**

El Reglamento de Venta, establecía (i) la obligación de mantener en la “**Newco**”⁸ la participación del 50% de la sociedad que había acreditado la Experiencia en Gestión en Salud; y (ii) prohibía la modificación de la composición accionaria antes de la denominada **Fecha de Cierre**⁹:

6.13. MODIFICACIONES A LOS INTERESADOS ACREDITADOS; CONSORCIOS ENTRE INTERESADOS ACREDITADOS

⁸ “Prestnewco”

⁹ 3.28. FECHA DE CIERRE: Es la fecha en la cual (i) Cafesalud traspase a un Adjudicatario las Acciones de una Newco y/o las Acciones de Esimed según resulte de la Oferta para la adquisición de las acciones y (ii) el Adjudicatario pague el precio de venta por tales acciones, todo lo cual quedará contemplado en el Contrato de Compraventa de Acciones de Newco y en el Contrato de Compraventa de Acciones de Esimed.



6.13.1. Entre la Fecha Límite de Presentación de los Documentos de Acreditación y la Fecha de Cierre no se podrá modificar ni los integrantes del Consorcio ni su participación en el Consorcio.

Una vez el Consorcio Prestasalud resultó adjudicatario de las acciones de Cafesalud, procedió a conformar la sociedad Prestnewco S.A.S., registrando la composición accionaria que se describe en el cuadro siguiente, tal como consta en el “Acta de constitución de la sociedad”¹⁰ registrada en la Cámara de Comercio de Bogotá:

Composición Accionaria de la Sociedad PRESTNEWCO SAS – Libro de Accionistas CCB

Accionista	Capital Suscrito	Capital Pagado	Acciones
Soc. Cirugía Bogotá Hospital San José	\$ 40.000.000,00	\$ 40.000.000,00	40.000
Hospital Universitario San José	\$ 40.000.000,00	\$ 40.000.000,00	40.000
Centro Nacional De Oncología S.A.	\$ 500.000.000,00	\$ 500.000.000,00	500.000
Medicalfly SAS	\$ 40.000.000,00	\$ 40.000.000,00	40.000
Miocardio SAS	\$ 40.000.000,00	\$ 40.000.000,00	40.000
Org. Clínica General del Norte S.A.	\$ 80.000.000,00	\$ 80.000.000,00	80.000
Corporación Nuestra IPS	\$ 40.000.000,00	\$ 40.000.000,00	40.000
Coop.Mult. Prof. del Sector Salud	\$ 40.000.000,00	\$ 40.000.000,00	40.000
Procardio Serv. Médicos Integrales Ltda	\$ 80.000.000,00	\$ 80.000.000,00	80.000
Medplus Medicina Prepagada S.A.	\$ 80.000.000,00	\$ 80.000.000,00	80.000
Fundación Esensa	\$ 40.000.000,00	\$ 40.000.000,00	40.000
Fundación Saint	\$ 40.000.000,00	\$ 40.000.000,00	40.000
Totales	\$ 1.060.000.000,00	\$ 1.060.000.000,00	1.060.000

Fuente: Expediente registral Cámara de Comercio de Bogotá.

Contrariando lo dispuesto en el numeral 6.13.1 del Reglamento de Venta que impedía **modificar los integrantes del Consorcio y su participación en el Consorcio antes de la Fecha de Cierre, al momento de constituir la sociedad Prestnewco SAS, fue excluida la Clínica Mediláser** que tenía una participación del 4,17% en el Consorcio Prestasalud, y que había aportado proporcionalmente a su participación accionaria, los

¹⁰ Acta de Constitución de la Sociedad Prestnewco S.A.S., de junio 05 de 2017, registrada el 9 de junio de 2017.



requisitos¹¹ establecidos en el Reglamento de Venta¹² con los cuales el Consorcio Prestasalud adquirió la calidad de **Interesado Acreditado**, pudo presentar oferta y resultó adjudicatario del proceso de venta de acciones de Cafesalud EPS S.A. En igual sentido, la participación del Centro Nacional de Oncología que como se indicó precedentemente acreditaba para el Consorcio Prestasalud la Experiencia en Gestión en Salud, pasó de ser del 50% como lo exigía el reglamento de venta al 47,17%. En general, violando precisas disposiciones del Reglamento de Venta, fue modificada la participación de todos los demás integrantes del consorcio, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Composición Accionaria Consorcio Prestasalud vs Sociedad Prestnewco S.A.S.

Sociedad	Consorcio Prestasalud	Prestnewco S.A.S.	
	Participación	Acciones	Participación
Soc. Cirugía Bogotá Hospital San José	4,17%	40.000	3,77%
Hospital Universitario San José	4,17%	40.000	3,77%
Centro Nacional de Oncología S.A.	50,00%	500.000	47,17%
Medicalfly SAS	4,17%	40.000	3,77%
Miocardio SAS	4,17%	40.000	3,77%
Organización Clínica General del Norte S.A.	4,17%	80.000	7,55%
Corporación Nuestra IPS	4,17%	40.000	3,77%
Coop. Mult. Prof. Sector Salud	4,17%	40.000	3,77%
Procardio Serv. Médicos Integrales Ltda	4,17%	80.000	7,55%
Medplus Medicina Prepagada S.A.	4,17%	80.000	7,55%
Fundación Esensa	4,17%	40.000	3,77%
Fundación Saint	4,17%	40.000	3,77%
Clínica Mediláser	<u>4,17%</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
TOTAL	100%	1.060.000	100%

Fuente: Elaboración propia

¹¹ 6.9 Presentación de los Documentos de Acreditación. (...):

(a) Carta de Solicitud de Acreditación, firmada por el Interesado o su Apoderado, en el entendido de que al menos uno de los ejemplares de Carta de Solicitud de Acreditación debe ser original. La Carta de Solicitud de Acreditación indicará la modalidad y los activos por los cuales se solicita la acreditación.

(b) Acuerdo de Confidencialidad, firmado por el Interesado o su Apoderado.

(c) Documentos que acrediten la existencia y representación legal del Interesado, según lo señalado en la numeral 6.5 del Reglamento.

(d) Documentos que acrediten la experiencia del Interesado en Gestión en Salud para adquirir las acciones de una NewCo y/o Esimed, según corresponda, que se señalan en el numeral 6.6 del Reglamento.

(e) Documentos que acrediten la capacidad financiera del Interesado para adquirir las acciones de una NewCo y/o Esimed, según corresponda, que se señalan en el numeral 6.7 del Reglamento.

(f) Poder otorgado en los términos del Anexo 3.

¹² 8.1. HABILITADOS PARA PRESENTAR OFERTAS. 8.1.1. Sólo podrán presentar Ofertas dentro del Proceso de Venta los Interesados Acreditados que hayan recibido una invitación de parte de SaludCoop en Liquidación.



Como consecuencia de estas maniobras, la sociedad PRESTNEWCO S.A.S. desde su fecha de constitución, no ostenta las calidades y condiciones de tipo **técnico, financiero, jurídico y de experiencia equivalentes a las acreditadas por el CONSORCIO PRESTASALUD**, sujeto de derechos y obligaciones que en la oportunidad correspondiente aparentó poseer *para ser declarado "Interesado Acreditado habilitado para presentar oferta"*, y resultar adjudicatario del proceso de venta de Cafesalud EPS S.A.

Así mismo, es factible que los actos jurídicos que dieron origen a la sociedad Prestnewco se encuentren viciados de nulidad por haber sido expedidos contraviniendo norma imperativa en cumplimiento de un acuerdo previo, defraudatorio del Reglamento de Acreditación y Venta de los Activos, Pasivos y Contratos de Cafesalud EPS S.A.¹³

De otra parte, se ha puesto en evidencia el **incumplimiento del contrato de compraventa suscrito entre Cafesalud EPS S.A., y PRESTNEWCO S.A.S. y los garantes** (integrantes del Consorcio Prestasalud)

- **Incumplimiento del Contrato de Compraventa suscrito entre Cafesalud EPS S.A., y PRESTNEWCO S.A.S. y los garantes.**

El Dr. Orozman Orozco Rodríguez, Representante Legal de Cafesalud EPS S.A., mediante comunicación de fecha 07 de junio de 2018 ha informado a la Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente respecto del cumplimiento en los pagos de las cuotas pactadas en el contrato de compraventa de las acciones de Cafesalud EPS S.A., suscrito el 23 de junio de 2017 entre Cafesalud EPS S.A., Prestnewco SAS y los garantes allí señalados; del Otrosí No. 1 suscrito el 26 de julio de 2017 y del Contrato de Cesión del Activo Intangible suscrito el 1 de agosto de 2017 entre Cafesalud, Medimás EPS y los garantes allí señalados:

- En relación con la sexta cuota correspondiente al mes de abril de 2018, por valor de (\$10.739.355.618,18) en sesión ordinaria de Junta Directiva de Cafesalud EPS S.A., se decidió imputar al pago el valor cancelado por Medimás EPS S.A.S. por la suma de (\$8.054.516.713,64) que a título de retención en la fuente canceló en el mes de diciembre de 2017 por concepto de la transferencia del activo intangible. **El saldo insoluto por valor de \$2.684.838.904,54 fue notificado para el pago inmediato.***

¹³ Decreto 410 de 1971 "Por el cual se expide el Código de Comercio"



- (ii) *En relación con la séptima cuota correspondiente al mes de mayo de 2018, por valor de (\$10.739.355.618,18) **se notificó oportunamente a Medimás EPS SAS, Prestnewco SAS y sus garantes el presunto incumplimiento.***
- (iii) *En relación con la octava cuota correspondiente al mes de junio de 2018, por valor de (\$10.739.355.618,18) **se notificó oportunamente a Medimás EPS SAS, Prestnewco SAS y sus garantes el presunto incumplimiento.***

Como puede observarse, las presuntas acciones y omisiones en el proceso de estructuración y ejecución del proceso de venta de las acciones de Cafesalud EPS S.A., habrían conducido a la adjudicación de la venta a una organización que no poseía las condiciones técnicas, administrativas y financieras necesarias para operar como entidad promotora de salud.

De igual forma, se resalta que tampoco se han cumplido las condiciones propuestas por el Consorcio Prestnewco en el proceso de venta de Cafesalud, tales como el modelo de salud, el gobierno corporativo y la red de prestadores de servicios. Hoy Medimás opera, en estos aspectos, con condiciones distintas a las ofertadas durante el proceso de venta, un claro incumplimiento de sus obligaciones derivadas de la adjudicación, lo que también fundamenta la aplicación de la cláusula 16.2.1. del Reglamento de Venta.

Como consecuencia de ello, la irregular operación de Medimás EPS S.A.S., ha puesto en riesgo la salud y la vida de sus afiliados, tal como ha sido denunciado durante el último año por éste y otros órganos de control y consta en la Resolución 008166 del 04 de julio de 2018 de la Superintendencia Nacional de Salud, “*Por la cual se imparten unas órdenes de ejecución inmediata a MEDIMÁS EPS y se crea una Instancia de Seguimiento a los indicadores de la operación de la EPS*”, en la cual se concluye que dicha entidad está incumpliendo las condiciones de habilitación al evidenciarse la inexistencia de una red integral de prestación de servicios médicos; inconsistencias en pagos a proveedores; sobrepaso del límite de gastos administrativos; Incumplimiento de capital mínimo y patrimonio adecuado; fallas en el Modelo de Atención en Salud; y violación al límite de integración vertical entre otras.

Por lo expuesto, señora Agente Especial Liquidadora, la Procuraduría General de la Nación la requiere para iniciar de forma inmediata la actuación administrativa necesaria para dar cumplimiento a lo previsto en la cláusula 16.2.1. del “*Reglamento de Acreditación y Venta de los Activos, Pasivos y Contratos de Cafesalud EPS S.A. y de las Acciones de Estudios e Inversiones Médicas S.A. – Esimed S.A.*” revocando la adjudicación de la venta de las acciones de Cafesalud EPS S.A. de manera condicionada a que la Superintendencia



Nacional de Salud adopte las medidas necesarias para garantizar el aseguramiento y la continuidad de la atención en salud para los afiliados de Medimás EPS.

Cordialmente,

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Revisó: LADQ

Anexos: Comunicación ADRES

- Comunicación Cafesalud
- Copia de Acuerdo de Intención integrantes Consorcio Prestasalud
- Copia de Libro de Accionistas de Prestnewco
- Copia de acta de constitución de Prestnewco
- Copia de Resolución 008166 del 04 de julio de 2018 de la SNS