



Al contestar cite el No. 2020-01-618671

Tipo: Salida Fecha: 01/12/2020 12:51:47 PM  
Trámite: 95000 - RECURSO DE REPOSICIÓN  
Sociedad: 901087750 - PRESTNEWCO SAS Exp. 88405  
Remitente: 300 - DELEGATURA PARA INSPECCION VIGILANCIA Y  
Destino: 515 - GRUPO DE NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS  
Folios: 35 Anexos: NO  
Tipo Documental: RESOLUCION Consecutivo: 300-006864

## RESOLUCIÓN

La cual resuelve unos recursos de reposición

### EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

En uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por el artículo 14 del Decreto 1023 de 2012, el numeral 15.3 del artículo 15 de la Resolución No. 100-001107 del 31 de marzo de 2020 y el numeral 24.3 de la Resolución 100-001106 del 31 de marzo de 2020 y,

## CONSIDERANDO

### PRIMERO.- COMPETENCIA.

Que la sociedad PRESTNEWCO S.A.S. (en adelante la “Sociedad”), identificada con el NIT. 901.087.750-8 y domiciliada en Bogotá D.C., fue sometida al control de esta Superintendencia (en adelante la “Entidad”), en los términos del artículo 85 de la Ley 222 de 1995, mediante Resolución 300-004184 del 8 de octubre de 2018, la cual fue confirmada mediante Resolución 100-005192 del 24 de diciembre de 2018.

### SEGUNDO.- ANTECEDENTES.

**2.1.** Que, dentro de las atribuciones de control, la Sociedad ha recibido las siguientes órdenes:

**2.1.1.** Informar previamente la inscripción de cualquier transferencia de acciones en el libro de registro de accionistas. Igualmente, en caso de cualquier gravamen o prenda que recaiga sobre las acciones de la sociedad.<sup>1</sup>

**2.1.2.** Acreditar la verificación de los artículos 16 estatutario, 409 y 416 del Código de Comercio, previamente a la inscripción de cualquier transferencia de acciones.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Oficios 301-038785 del 3 de mayo de 2019, 301-064275 del 12 de junio de 2019 y 301-071532 del 3 de julio de 2019.

<sup>2</sup> Oficio 301-040667 del 7 de mayo de 2019.



2.1.3. Informar con la debida antelación, todas las convocatorias dirigidas a la asamblea general de accionistas y remitir de manera inmediata la información relacionada con las reuniones de tipo universal que pudiere realizar dicho órgano (es decir las que se efectúen sin previa convocatoria) y allegar las actas que se levanten de tales reuniones oportunamente.<sup>3</sup>

2.1.4. Responder y remitir mensualmente un cuestionario sobre aspectos jurídicos y contables de la Sociedad, dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes, con información de los últimos 30 días anteriores, dentro del cual se encuentra el deber de reportar cambios de accionistas.<sup>4</sup>

2.2. Que la Sociedad es propietaria del 100% de las acciones que componen el capital social de MEDIMAS EPS S.A.S. esta última supervisada por la Superintendencia Nacional de Salud (en adelante la “SNS”).

2.3. Que, mediante oficio 2-2020-50851 del 8 de mayo de 2020, radicado en esta Entidad el 13 de mayo, con el número 2020-01-171824, la SNS requirió información sobre la actual composición accionaria de la Sociedad *“y sobre cualquier modificación o cambio que se llegue a dar en la estructura de la propiedad de PRESTNEWCO S.A.S., con el fin de conocer las implicaciones de ello, en MEDIMAS EPS S.A.S.”*.

2.4. Que, para atender el requerimiento mencionado anteriormente, mediante oficio 301-079586 del 18 de mayo de 2020, esta Entidad le ofició a la Sociedad concediéndole 3 días hábiles para informar sobre operaciones de venta de acciones y certificar la actual composición accionaria.

2.5. Que mediante correo electrónico del 26 de mayo de 2020<sup>5</sup> la Sociedad remitió respuesta al anterior requerimiento, con el envío de una certificación firmada por la representante legal suplente y el revisor fiscal, que daba cuenta de la siguiente composición accionaria, la cual no presentaba cambios frente a lo informado por última vez a esta Entidad:

Compañía	No de Acciones	Valor Nominal de Acción	Capital Suscrito y Pagado	Porcentaje de Participación
SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ HOSPITAL DE SAN JOSÉ	88.333	\$1.000	\$88.333.000	8,33%
FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO DE SAN JOSÉ	88.334	\$1.000	\$88.334.000	8,34%
COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD	88.333	\$1.000	\$88.333.000	8,33%
CORPORACIÓN NUESTRA IPS	88.333	\$1.000	\$88.333.000	8,33%
JARP INVERSIONES S.A.S.	176.666	\$1.000	\$176.666.000	16,66%
SEED INVESTMENT S.A.S.	176.667	\$1.000	\$176.667.000	16,67%

<sup>3</sup> Oficio 301-053265 del 29 de mayo de 2019.  
<sup>4</sup> Oficio 301-088308 del 21 de agosto de 2019.  
<sup>5</sup> Fue radicado en el sistema de información de la Entidad el 9 de junio de 2020, con el número 2020-07001551.



PROCARDIO MÉDICOS INTEGRALES S.A.S.	SERVICIOS	176.667	\$1.000	\$176.667.000	16,67%
MEDPLUS PREPAGADA S.A.	MEDICINA	176.667	\$1.000	\$176.667.000	16,67%
Total		1.060.000		1.060.000.000	100%

2.6. Que, posteriormente, mediante correos electrónicos remitidos entre el 27 de mayo y el 12 de junio del presente año, que fueron radicados entre el 8 y el 13 de junio siguientes<sup>6</sup>, la representante legal suplente de la Sociedad informó:

2.6.1. Que, entre el 14 y el 27 de mayo del año en curso, primeramente y luego el 10 de junio siguiente, recibió instrucciones de los accionistas de la Sociedad para inscribir la transferencia de sus acciones, a título de venta, en el libro de registro de accionistas.

2.6.2. Que el 29 de mayo de 2020, la asamblea general de accionistas celebró una reunión extraordinaria, de carácter universal.<sup>7</sup>

2.6.3. Que los días 29 de mayo y 12 de junio de 2020, procedió a la inscripción de las referidas ventas de acciones en el libro de registro de accionistas y a emitir las respectivas constancias y certificados de composición accionaria, la cual quedó así:<sup>8</sup>

Accionista	No de Acciones	Valor Nominal de Acción	Capital Suscrito y Pagado	Porcentaje de Participación
SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ HOSPITAL DE SAN JOSÉ	26.500	\$1.000	\$26.500.000	2,50%
FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO DE SAN JOSÉ	26.500	\$1.000	\$26.500.000	2,50%
CORVESALUD S.A.S.	918.667	\$1.000	\$918.667.000	95%
Total	1.060.000		1.060.000.000	100%

2.7. Que para responder la solicitud de información citada en el antecedente 2.3, mediante Oficio 300-095746 del 16 de junio de 2020, esta Entidad puso en conocimiento de la SNS la totalidad de las operaciones antes citadas.

2.8. Que, en respuesta al oficio mencionado en el numeral anterior, mediante radicado número 2020-01-268686 del 17 de junio de 2020 la SNS manifestó y solicitó a esta Entidad lo siguiente:

*“(…) esta Superintendencia ha tenido conocimiento que la única entidad que intervendría como presunto adquirente de las acciones a las que se refieren los pretendidos negocios jurídicos a los que se ha hecho referencia es CORVESALUD S.A.S., la cual no era accionista de Prestnewco, pero ahora— al adquirir el 95% de las acciones en circulación —entraría a ser la controlante de Prestnewco, operación que por efecto de lo que dispone el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, vigente desde el 25 de mayo del año anterior (Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo de 2019), es ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial porque así lo impone el artículo 75 in cita, que en lo pertinente, es del siguiente tenor:*

<sup>6</sup> Radicaciones 2020-01-234479 del 8 de junio de 2020, 2020-01-244203 y 2020-01-244331 del 10 de junio de 2020 y 2020-01-256984 del 13 de junio de 2020.

<sup>7</sup> Radicaciones 2020-01-244203 y 2020-01-244288 del 10 de junio de 2020.

<sup>8</sup> Radicaciones 2020-01-244203 del 10 de junio y 2020-01-256984 del 13 de junio, de 2020.



**ARTÍCULO 75. COMPETENCIAS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LA COMPOSICIÓN DE CAPITAL O DEL PATRIMONIO DE LAS EPS.** *Todo acto jurídico sin consideración a su naturaleza, de nacionales o extranjeros que tenga por objeto o efecto la adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más de la composición de capital o del patrimonio de una Entidad Promotora de Salud, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas o aquellas por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá, so pena de ineficacia de pleno derecho, la aprobación del Superintendente Nacional de Salud, quien examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas. El Superintendente, además, se cerciorará que el bienestar público será fomentado con dicha transacción.* (Subrayas y cursivas fuera de texto).

Como ninguno de los accionistas de Prestnewco S.A.S., ni los representantes legales de dicha empresa radicaron ante la Supersalud ninguna solicitud de autorización para llevar a cabo la operación pretendida, ni mucho menos, obtuvieron la autorización a la que se refiere la Ley, los actos jurídicos a los que hemos hecho referencia en este oficio son ineficaces de pleno derecho, y por lo tanto, los representantes legales de la compañía emisora de las acciones, así como los de las compañías que querían ser adquirentes o enajenantes de esas acciones, deberán retrotraer cualquier anotación que sobre estos frustrados negocios hayan hecho en sus registros de contabilidad<sup>9</sup> (subrayado fuera de texto).

**2.9.** Que mediante Resolución No. 301-004435 del 25 de junio de 2020 (En adelante la “Resolución de Órdenes”), la Entidad resolvió:

**“ORDENAR** a la representante legal de la sociedad **PRESTNEWCO S.A.S.** o quien haga sus veces, que cancele las inscripciones efectuadas en el libro de registro de accionistas los días 29 de mayo y 12 de junio de 2020 a favor de la sociedad **CORVESALUD S.A.S.** por haber contravenido el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 en los términos anotados en el numeral tercero de este acto administrativo”.

**2.10.** Que la anterior resolución fue notificada a la Sociedad mediante correo electrónico el 9 de julio de 2020.

**2.11.** Que, mediante oficios del 30 de junio de 2020 Nos. 301-099836, 301-099838, 301-099839, 301-099840, 301-099841, 301-099842, 301-099843, 301-099844 y 301-099845, la Entidad comunicó la anterior resolución a los terceros que pudieran resultar directamente afectados, de conformidad con lo previsto por el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011 y para los fines consagrados por el artículo 38 ibídem.

**2.12.** Que mediante escritos radicados entre el 14 y el 27 de julio de 2020, con los números 2020-01-340532, 2020-01-341856, 2020-01-342188, 2020-01-344214, 2020-01-344232, 2020-01-344547, 2020-01-347402, 2020-01-344858, 2020-01-345023, 2020-01-348309 y 2020-01-377751, SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ-HOSPITAL SAN JOSÉ, MEDPLUS MEDICINA PREPAGADA S.A., FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO SAN JOSÉ, JARP INVERSIONES S.A.S, SEED INVESTMENT S.A.S, COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD, CORVESALUD S.A.S, CORPORACIÓN NUESTRA IPS, PROCARDIO SERVICIOS MÉDICOS

<sup>9</sup> El numeral 24 del artículo 1° del Decreto 1765 de 2019 “Por el cual se modifican los artículos 6, 7, 21, 22 y 23 del Decreto 2462 de 2013 en relación con algunas competencias de la Superintendencia Nacional de Salud” dispone que es competencia de esa entidad:

“24. Autorizar o negar previamente a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), a las empresas de medicina prepagada y al servicio de ambulancia prepagado, cualquier modificación a la razón social, sus estatutos, cambios de la composición de la propiedad, modificación de su naturaleza jurídica, escisiones, fusiones y cualquier otra modalidad de transformación, así como la cesión de activos, pasivos, contratos y otros mecanismos aplicables.”





INTEGRALES S.A.S, respectivamente, así como la Sociedad, presentaron recursos de reposición contra la referida resolución.

**2.13.** Que, mediante Oficio 301-139878 del 27 de julio de 2020, la Entidad remitió a la SNS, una copia de la radicación 2020-01-344858 del 16 de julio de la CORPORACION NUESTRA IPS, en cuanto a la petición consistente en:

*“INSTAR a la SUPERTINDENCIA NACIONAL DE SALUD a que realice un control de legalidad sobre su comunicación del Radicado 2020-01-268686 del 17 de junio de 2020 la Superintendencia Nacional de Salud que es la motivación principal para la expedición de la Resolución 2020-01-294659 del 25 de junio de 2020”.*

**2.14.** Que, mediante Oficio 301-161921 del 13 de agosto de 2020, la Dirección de Supervisión de Sociedades, en el trámite para reconocer la ocurrencia de los presupuestos de ineficacia de las decisiones adoptadas en reunión universal de asamblea de accionistas de la Sociedad, celebrada el 29 de mayo de 2020 y que consta en el Acta 019 del Libro de Actas, ofició a la SNS con el fin de que: *“...con fundamento en el oficio de la Superintendencia Nacional de Salud, de 16 de junio de 2020, identificado con el número 2-2020-70038, se solicita, con fundamento en el artículo 30 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 20151, informar si el mencionado oficio se encuentra en firme o si, por el contrario, ha sido objeto de algún tipo de recurso o acción que afecte su firmeza”.*

**2.15.** Que la respuesta al anterior requerimiento se recibió mediante radicado 2020-02-015321 del 11 de septiembre de 2020 (Oficio 2-2020-126259 del 9 de septiembre de 2020 de la SNS).

**2.16.** Que, mediante Resolución 301-005592 del 11 de septiembre de 2020, la Dirección de Supervisión de Sociedades, en el trámite para reconocer la ocurrencia de los presupuestos de ineficacia de las decisiones adoptadas en reunión universal de asamblea de accionistas de la Sociedad, celebrada el 29 de mayo de 2020, y que consta en el Acta 019 del Libro de Actas decidió:

**“ARTÍCULO SEGUNDO.- REMITIR** a la Delegatura para Inspección, Vigilancia y Control, de la Superintendencia de Sociedades, el escrito radicado el 31 de julio de 2020, con el número 2020-01-385799, por la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, en relación con la petición allí contenida respecto de la Resolución 301-004435 (2020-01-294659) del 25 de junio de 2020”.

**TERCERO.-** Que, dado que con los recursos se presentaron y solicitaron algunas pruebas, mediante Resolución 300-005937 del 14 de septiembre de 2020 se resolvió lo relativo a la petición presentada por la CORPORACIÓN NUESTRA IPS antes citada, así como lo pertinente a las pruebas solicitadas en los recursos, rechazando algunas pruebas y aceptando e incorporando las siguientes:

**3.1.** Las aportadas por MEDPLUS MEDICINA PREPAGADA S.A., así:

*“5.1. Copia del oficio 2020-01-281022 de la Supersociedades.*

*5.2. Copia de la respuesta al anterior de 30 de junio de 2020.*

*5.3. Copia de la reiteración de respuesta del 10 de julio de 2020”.*

**3.2.** Las aportadas por la COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD, esto es:

*“1. Contrato de venta de acciones celebrado entre CMPS y Corvesalud SAS el 30 de diciembre de 2019”.*



**3.3.** La allegada mediante radicado 2020-02-015321 del 11 de septiembre de 2020 por la SNS, esto es, el Oficio 2-2020-126259 del 9 de septiembre de 2020 de la SNS.

**3.4.** En cuanto a la prueba solicitada por la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, que fue trasladada por la Dirección de Supervisión de Sociedades, consistente en que se trasladaran la totalidad de recursos interpuestos contra la Resolución 301-004435 del 25 de junio de 2020 a la SNS, para que se pronunciara, así como para que respondiera un cuestionario relacionado con la aplicación e interpretación del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, en particular en relación con la venta de acciones de PRESTNEWCO S.A.S. a CORVESALUD S.A.S-, fue rechazada con base en la siguiente motivación:

*"i) Es claro que esta Entidad es un órgano independiente de la Superintendencia Nacional de Salud, cada uno de los cuales goza de autonomía y estructura propia, en donde no existe ningún tipo de control de legalidad de una entidad hacia la otra y por lo mismo no podría aquella intervenir, de ninguna manera, en el trámite de resolución de los recursos interpuestos contra un acto administrativo proferido por esta, ni viceversa. Lo anterior, independientemente claro está, de los conceptos, consultas y actos administrativos, proferidos por cada una en ejercicio de sus competencias, en el marco del principio constitucional de coordinación que como tal puedan ser acogidos por la otra para proferir sus propios actos administrativos o adelantar sus actuaciones, cada una en el marco de sus competencias. Por esta razón es improcedente el traslado de los escritos de recurso de reposición.*

*ii) Las controversias que pudieran surgir, en relación con los actos administrativos proferidos por una entidad, deben ventilarse ante la entidad misma y ante los jueces competentes para el control de legalidad, en este caso, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, en este caso, es claro que la carga compete a la parte interesada o en controversia con el acto administrativo. Por lo anterior, era carga de la CORPORACIÓN NUESTRA IPS ejercer las acciones de ley correspondientes, en relación con los conceptos y/o actuaciones de la Superintendencia Nacional de Salud con las que se encuentre en desacuerdo.*

*iii) Lo anterior además, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 173 del Código General del Proceso, en la medida en que, de pretenderse probar que no existe un acto administrativo en firme de parte de la Superintendencia Nacional de Salud, que soporte la actuación adelantada por esta Entidad a partir de la Resolución de órdenes 301-004435 del 25 de junio de 2020 (específicamente el Oficio 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020 de la Superintendencia Nacional de Salud, radicado con el número 2020-01-268686 del 17 de junio de 2020), porque se hubieren adelantado las acciones legales correspondientes, debió la mencionada Corporación haberlo probado y ello no fue así".*

**CUARTO.-** Que, dado que la anterior resolución se notificó a la Sociedad y corrió en traslado a las partes interesadas, tanto SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ-HOSPITAL SAN JOSÉ, JARP INVERSIONES S.A.S., SEED INVESTMENT S.A.S., CORVESALUD S.A.S. y la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, como la Sociedad, presentaron escritos radicados entre el 26 de septiembre y el 8 de octubre, con los números 2020-01-018503, 2020-01-018530, 2020-01-018570, 2020-01-018589, 2020-01-524708, 2020-01-528144, 2020-01-535961 y 2020-02-020780, los cuales serán analizados para resolver los recursos interpuestos.

**QUINTO. –** Que, mediante escritos radicados los días 7 y 8 de octubre de 2020, con los números 2020-02-020780 y 2020-01-535961, las sociedades JARP INVERSIONES S.A.S. y SEED INVESTMENT S.A.S., dando alcance a los escritos citados en el considerando anterior, informaron haber presentado ante la Superintendencia Nacional de Salud recurso de reposición contra los oficios 2-2020-



126259 del 9 de septiembre de 2020, 2-2020-72881 del 24 de junio de 2020 y 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020, proferidos por ese organismo y allegaron una copia de los escritos respectivos, para que sean tenidos en cuenta en el trámite de los recursos interpuestos contra la resolución de órdenes de esta Entidad, razón por la que, mediante Resolución 300-006431 del 20 de octubre de 2020, se admitieron e incorporaron como pruebas, los mencionados escritos, los cuales serán valorados en la presente actuación.

## **SEXTO. - ARGUMENTOS DE LOS RECURSOS Y DEL TRASLADO DE LAS PRUEBAS DECRETADAS.**

### **6.1. PRESTNEWCO S.A.S. – Radicaciones 20020-01-377751 y 2020-01-524708.**

**6.1.1.** Indebida integración de los sujetos procesales. La Entidad se limitó a comunicar la resolución de órdenes a los accionistas, cuando ellos debieron ser notificados desde un comienzo de la actuación como partes directamente afectadas, con lo cual se les conculcó su derecho de contradicción.

**6.1.2.** La Ley 1966 de 2019 no le es aplicable a la Sociedad, por cuanto no presta servicios de salud y su actividad económica es la 7010, Actividades de Administración Empresarial. Si bien es accionista de una EPS esta ley no especifica que ello la haga aplicable.

**6.1.3.** El artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 no obligaba a la Sociedad, pues el mismo establece un procedimiento que debe cumplir el interesado en adquirir “directa o indirectamente el 10% o más de la composición de capital o del patrimonio de una EPS” en tanto que el negocio jurídico lo celebraron los accionistas y el tercero CORVESALUD S.A.S sin que la Sociedad tuviera conocimiento previo del mismo, para determinar la aplicabilidad de esta norma.

**6.1.4.** En todo caso la Sociedad informó previamente la inscripción de sus negociaciones y la Entidad “permitió que se celebrara un acto supuestamente nulo de pleno derecho”. En ejercicio de la vigilancia permanente la Entidad debió buscar que la Sociedad subsanara sus operaciones de manera oportuna, congruente y razonable.

**6.1.5.** A la fecha, la Sociedad no ha sido notificada de ningún acto administrativo de autoridad competente, que haya reconocido los presupuestos de ineficacia del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

**6.1.6.** El último oficio de la Superintendencia Nacional de Salud incorporado como prueba, demuestra que no existe claridad en cuanto a la aplicación del artículo 75 de la ley 1955 de 2019, pues el mismo aparte de hacer un recuento de los argumentos presentados por la Sociedad ante su requerimiento, no contiene ninguna motivación sobre el sujeto obligado. Tampoco evidencia de la existencia de un acto administrativo ejecutoriado que declare la ineficacia de la operación de compraventa de las acciones.

### **6.2. SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ - HOSPITAL SAN JOSÉ - Radicaciones 2020-01-340532 y 2020-02-018530.**



**6.2.1.** Indebida interpretación del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 por parte de la SNS, la cual es secundada por la Superintendencia de Sociedades. Considera la apoderada que para el mencionado artículo era suficiente el criterio de interpretación textual de los artículos 27, 28 y 29 del Código Civil, pues allí se lee textualmente que el obligado a solicitar la autorización de la SNS es quien adquiere el 10% o más de la composición de capital o del patrimonio de una Entidad Promotora de Salud, es decir, para el caso, CORVESALUD S.A.S. y no su representada, además, otro yerro de interpretación en el que incurre la SNS es el de considerar que la norma consagra una “autorización previa”, cuando allí se habla de una aprobación y además no se consagra temporalidad para dicho trámite y, en ese sentido, CORVESALUD S.A.S aún estaría en término para solicitar aprobación de la adquisición del 95% de las acciones de PRESTNEWCO S.A.S.

**6.2.2.** Vulneración del principio de seguridad jurídica. La indebida interpretación de la norma mencionada anteriormente trajo como consecuencia la vulneración del principio de seguridad jurídica, el cual *“busca garantizar al administrado la aplicabilidad de la norma que rige para su caso concreto en los términos y condiciones promulgados por el legislador, sin variaciones en su práctica”*.

**6.2.3.** Transgresión de las libertades económicas. La indebida interpretación de una norma que no le es aplicable, genera indebida restricción a la libertad contractual, la libre iniciativa privada y la libertad de organización de la SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ HOSPITAL SAN JOSÉ, en detrimento de los afiliados y beneficiarios del Sistema de Salud.

**6.2.4.** Violación del derecho de defensa – No hubo un proceso previo. Con base en la manifestación de la SNS la Entidad emitió la orden de retrotraer “una actividad empresarial” sin antes correr traslado de ese concepto a los accionistas de la Sociedad.

**6.2.5.** En cuanto al oficio de la SNS, incorporado posteriormente a la actuación, sorprende que la entidad, solo después de emitir la resolución de órdenes le pregunte a la SNS si el oficio con base en el cual fundamentó su decisión “se encuentra o no en firme”. La respuesta de la SNS no responde nada en cuanto a lo que se le indaga y, por el contrario, evidencia la violación del artículo 37 del CPACA en el procedimiento surtido y además, que la SNS, ocho (8) días después de emitir su primer oficio, base de la resolución de la Entidad que ahora se recurre, solicitó a la Sociedad información sobre el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

### **6.3. MEDPLUS MEDICINA PREPAGADA S.A. – Radicación 2020-01-341856.**

**6.3.1.** Tribunales nacionales e internacionales han desarrollado el alcance del derecho fundamental al debido proceso, el cual representa una barrera a la arbitrariedad de las autoridades. La jurisprudencia de la Corte Constitucional diferencia entre garantías mínimas previas, como el derecho de defensa, y posteriores, como el derecho de cuestionar las decisiones a través de los recursos, además, las autoridades están sujetas a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Por lo tanto, es evidente que, dentro de un trámite administrativo, que puede llegar a afectar los intereses de particulares, ya sea de manera directa o indirecta; se les debe permitir a las partes presentar los argumentos y medios de





prueba necesarios para controvertir el argumento presentado por la administración, más aún teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 37 y siguientes del CPACA.

**6.3.2.** Jurisprudencia del Consejo de Estado destaca la motivación como elemento esencial del acto administrativo, el que a su vez tiene relación directa con el principio de legalidad.

**6.3.3.** Otro elemento esencial del debido proceso es el principio de publicidad, del que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que *“implica la exigencia de proferir decisiones debidamente motivadas en los aspectos de hecho y de derecho, y el deber de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales con interés jurídico dentro del proceso, a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley, con el fin de que puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.”* (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 19 de febrero de 2015. Rad. 001031500020140209700(AC). C.P. Jorge Rigoberto Villareal Ocaña).

**6.3.4.** Parte del principio de publicidad es el deber de vincular a las personas que puedan ver afectados sus intereses con la actuación, como lo dispone el artículo 37 del CPACA. *“Dicha comunicación no puede versar únicamente sobre el acto administrativo definitivo, resultado de dicha actuación, sino de todos los actos, comunicados y procedimientos adelantados para llegar a esta decisión, so pena de incurrir en una violación al debido proceso”.*

**6.3.5.** La Entidad violó el debido proceso, por cuanto no comunicó el inicio de la actuación, como lo ordenan los principios y norma citados anteriormente, sino que se limitó a notificar el acto administrativo de órdenes.

**6.3.6.** La orden de cancelación de las inscripciones se impartió antes de vencerse el término concedido por el Grupo de Investigaciones Administrativas para la entrega de información relacionada con la venta de acciones y la aplicación del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019; requerimiento que, en todo caso, no tenía relación con la actuación que desembocó en la resolución de órdenes que ahora se recurre.

**6.3.7.** Falsa motivación material del acto administrativo por indebida interpretación de la Ley. No se está verificando la configuración de todos los elementos constitutivos de la ineficacia de pleno derecho establecida en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 como son, la existencia de un beneficiario directo, el tipo de operaciones y el por qué, en las operaciones celebradas sobre las acciones de **PRESTNEWCO S.A.S.**, se está ejecutando una adquisición sobre el capital social de la **EPS MEDIMÁS S.A.**

**6.3.8.** Falsa motivación formal del acto administrativo por falta de pruebas, dado que los accionistas no pudieron aportarlas, pues no fueron vinculados a la actuación, vulnerando su derecho de defensa.

**6.3.9.** La SNS debió iniciar un procedimiento previo para determinar que se daban todos los presupuestos de la norma (Artículo 75 de la Ley 1955 de 2019) y sólo cuando existiera una decisión en firme por parte de ese organismo podía la Entidad proceder con la orden impartida.



**6.3.10.** Por lo anterior, en caso de no revocarse la resolución recurrida deberá declararse la nulidad de todo lo actuado, con el fin de permitir la intervención de todos los interesados.

**6.4. FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO SAN JOSÉ – Radicación 2020-091-342188.**

**6.4.1.** Se actuó amparados por el principio de la buena fe.

**6.4.2.** Violación del derecho de defensa, por indebida aplicación del artículo 47 del CPACA.

**6.4.3.** La actuación de la SNS con su interpretación errada de la Ley genera perjuicios a los accionistas de la Sociedad.

**6.5. JARP INVERSIONES S.A.S. – Radicaciones 2020-01-344214, 2020-01-528144 y 2020-02-020780.**

**6.5.1.** Violación del debido proceso por no aplicar el artículo 47 del CPACA, no se comunicó una actuación previa y no se notificó la resolución de órdenes.

**6.5.2.** Falsa motivación por indebida interpretación del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

**6.5.3.** De no revocarse la resolución recurrida, la accionista debe ser tenida como tercero interesado en la actuación.

**6.5.4.** El contenido de los diferentes oficios de la SNS no es producto de una actuación administrativa en la que haya podido participar y por ello se desconoce su contenido y alcance y constituyen una violación del derecho de defensa.

**6.5.5.** La SNS evidencia, en su último oficio vinculado a la actuación, que no existe un análisis de fondo de la configuración de los supuestos del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, sino meras aseveraciones sin sustento, como tampoco una ejecutoria de sus actos administrativos, y pese a ello la Superintendencia de Sociedades se basó en ellos para adoptar su decisión de ordenar la cancelación de las inscripciones en el libro de accionistas. Por lo anterior, se pidió control de legalidad de los actos administrativos de la SNS y se adjunta copia del mismo.

**6.5.6.** Informa haber radicado ante la SNS recurso de reposición contra sus oficios 2-2020-70038 del 16 de junio, 2-2020-72881 del 24 de junio y 2-2020-126259 del 9 de septiembre, de 2020.

**6.6. SEED INVESTMENT S.A.S. – Radicaciones 2020-01-344232, 2020-01-018503 y 2020-01-535961.**

**6.6.1.** Violación del debido proceso, pues no se comunicó antes la actuación.

**6.6.2.** No existen pruebas de la violación del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

**6.6.3.** El artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 no ha sido reglamentado.

**6.6.4.** No existe un pronunciamiento previo de autoridad competente sobre la ineficacia del negocio jurídico.

**6.6.5.** Pide que se decrete como prueba oficiar a la SNS, para que allegue copia del acto administrativo ejecutoriado, que reconoció los presupuestos de ineficacia de la negociación de acciones con CORVESALUD S.A.S.

**6.6.6.** En relación con el último oficio de la SNS incorporado a la actuación, el mismo evidencia que no existe un acto administrativo ejecutoriado que declare la ineficacia de las negociaciones de acciones. Por ello se solicitó control de legalidad de la actuación.

**6.6.7.** Informa haber radicado ante la SNS recurso de reposición contra sus oficios 2-2020-70038 del 16 de junio, 2-2020-72881 del 24 de junio y 2-2020-126259 del 9 de septiembre, de 2020.

## **6.7. COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD – Radicaciones 2020-01-344547 y 2020-01-344644.**

**6.7.1.** Piden reposición y en subsidio apelación.

**6.7.2.** Falsa motivación por indebida interpretación del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

**6.7.3.** Violación del debido proceso por indebida aplicación del artículo 37 del CPACA, toda vez que este indica el deber de comunicar la actuación y no de notificar la decisión, como se hizo en el presente caso.

**6.7.4.** Violación del derecho de defensa, pues se desconoce el expediente.

**6.7.5.** Allega como prueba el contrato de compraventa de acciones celebrado con CORVESALUD S.A.S el 30 de diciembre de 2019.

## **6.8. CORVESALUD S.A.S. – Radicaciones 2020-01-347402 y 2020-01-018589.**

**6.8.1.** Solicita que la Entidad efectúe un control de legalidad del acto administrativo, por desconocerse o no dar correcta aplicación a lo dispuesto por los artículos 37 y 66 del CPACA y en ese sentido revocar la resolución de órdenes, para “comunicar la actuación a los involucrados, antes de proferir cualquier acto administrativo que culmine con la actuación”.

**6.8.2.** Como petición subsidiaria, en el recurso de reposición, solicita que la resolución recurrida se modifique y se excluyan de allí a los accionistas SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ-HOSPITAL SAN JOSÉ, FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO SAN JOSÉ, CORPORACIÓN NUESTRA IPS y COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD.



**6.8.3.** Violación del debido proceso y derecho de defensa, por indebida aplicación del artículo 37 del CPACA, pues la actuación administrativa y el acto administrativo son dos cosas diferentes y en ese sentido, debió primero comunicarse la actuación. Se apoya en las sentencias C-640 de 2002, según la cual “las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo” y C-341 de 2014 de la Corte Constitucional que, según sus palabras diferenció la comunicación de la actuación administrativa de la notificación del acto administrativo y transcribe:

En efecto, la H. Corte Constitucional en sentencia C-640 de 2002, fue expresa en señalar que

*“las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo.”<sup>3</sup>*

Igualmente, la sentencia C-341 de 2014 que precisamente analizó la constitucionalidad del artículo 37 y diferenció la comunicación de la actuación administrativa con la notificación del acto administrativo señaló lo siguiente:

*“Según lo planteado en el numeral 4 de esta providencia, el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, se encuentra dentro de la primera parte del Código, en la que se regula el Procedimiento Administrativo, es decir, la forma en se surten las actuaciones de la administración, y de manera particular, establece el deber de la administración de comunicar la existencia de una actuación administrativa de contenido particular y concreto, a terceras personas que a juicio de la autoridad puedan resultar directamente afectadas por la decisión que en ella se adopte.*

*5.6.4. Como se observa, el acto de comunicación previsto por el Legislador en la disposición subexamine, se enmarca en las etapas preliminares de la actuación administrativa, en las cuales se pone en conocimiento la existencia de la actuación - previa la expedición del acto administrativo -, sin que con ello se esté creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular y la cual tiene por objeto que los terceros que puedan resultar afectados con la decisión que posteriormente en ellas se adopte, conozcan de su existencia y puedan ejercer el derecho a la defensa y contradicción. Es así como el artículo 37 señala que “la autoridad [...] les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma, el nombre del peticionario si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.”<sup>4</sup>*

Apoyado en la misma sentencia C-341 de 2014, manifiesta que la sociedad no conoció la actuación adelantada por la Entidad y el hecho de haberlos vinculado sólo con la notificación del acto administrativo, es violatorio de los principios que deben gobernar las actuaciones administrativas y del principio de publicidad del artículo 37 del CPACA, del que la Corte Constitucional señaló:

*“Por lo expuesto, considera la Corte que el deber de comunicación establecido en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, cumple con el objetivo perseguido por el principio de publicidad, cual es poner en conocimiento de los terceros la existencia de la actuación administrativa, en la medida en que estableció diversos medios para su concreción, habida consideración de las condiciones de los terceros interesados”.*

**6.8.4.** El artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 no aplica al negocio accionario celebrado, pues no se trata de la adquisición indirecta de MEDIMAS EPS S.A.

**6.8.5.** El artículo mencionado no está reglamentado.





*La potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance... La potestad reglamentaria que ostentan los Ministerios es derivada o de segundo grado. En efecto, esta facultad de expedir actos generales, en el caso de los Ministerios, se ejerce en todo caso, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Esta facultad reglamentaria encuentra sustento constitucional en el artículo 208 de la Constitución política, en cuyo inciso primero se establece que: "Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley"*<sup>2</sup>

#### **6.8.6. Violación del derecho de defensa por imposibilidad de acceder al expediente.**

##### **7.6. VIOLACION AL DEBIDO PROCESO – IMPOSIBILIDAD DE ACCEDER AL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.**

Sin perjuicio de lo anterior, debo indicar que en el presente asunto existe otra violación al debido proceso, pues si bien es totalmente acertado que la Superintendencia no haya suspendido las actuaciones administrativas y que de hecho ejerza sus funciones de inspección, vigilancia y control, no es menos cierto que la Compañía, para realizar este recurso no conoció el expediente físico, ni el electrónico que permitiera ejercer su derecho de contradicción.

En verdad, en el numeral segundo de la Resolución se exponen una serie de antecedentes, que evidentemente son la actuación administrativa surtida por la Superintendencia de Sociedades para proferir el acto administrativo. Dichas actuaciones, están conformadas por diversos y oficios y comunicaciones, que en ningún momento fueron puestas de presente a los interesados para interponer el recurso, lo que torna evidente que ni aún después de la "comunicación" de la Resolución, la Compañía o los otros terceros han tenido acceso a la actuación administrativa.

En consecuencia, claramente se le vulnera el derecho de defensa, el principio de publicidad y el derecho de contradicción a los involucrados y conforme a las definiciones antes expuestas, pues tuvo la Compañía que realizar este recurso únicamente conociendo la Resolución y sus archivos propios, sin tener acceso a todas las piezas enunciadas en el numeral 2 del acto administrativo y que sin duda forman parte del expediente administrativo y de la motivación de la Superintendencia para proferir su decisión.

**6.8.7.** Que se revoken tanto la Resolución de órdenes (301-004435 del 25 de junio de 2020), como la resolución mediante la cual se rechazaron pruebas e incorporaron otras (300-005937 del 14 de septiembre de 2020). Lo anterior, con el fin de que se incorporen a esta última todos los escritos que se presentaron con el descurre de la prueba, los cuales se deben correr en traslado a la SNS, junto con los recursos.

#### **6.9. CORPORACIÓN NUESTRA IPS – Radicaciones 2020-01-344858, 2020-01-345023 y 2020-02-018570.**

**6.9.1.** Solicita que primero se realice un control de legalidad de la actuación surtida, por no haber dado aplicación a lo dispuesto por los artículos 37 y 66 del CPACA.

**6.9.2.** Como petición subsidiaria en el recurso, solicita que se excluya de la actuación a la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, dado que la venta de sus acciones de la Sociedad fue inferior al 10% y por tanto no le aplicaba el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

**6.9.3.** Violación del debido proceso por indebida aplicación del artículo 37 del CPACA, pues la actuación administrativa y el acto administrativo son dos cosas diferentes y en ese sentido, debió primero comunicarse la actuación.

**6.9.4.** El artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 no aplica al negocio accionario celebrado, pues no se trata de la adquisición indirecta de MEDIMAS EPS S.A. y, en cualquier caso, se trataría de una venta inferior al 10% de la misma, por lo que la norma no aplica.



Manifiesta que, el Parágrafo 2° del Artículo 75 De La Ley 1955 de 2019 indica:

*“Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los parámetros necesarios para definir el beneficiario real de la transferencia, así como su identificación”.*

Por lo que el citado parágrafo da a entender que la Adquisición Indirecta es cuando una sociedad adquiere participaciones accionarias de una EPS por medio de otra sociedad, por lo que tiene especial relevancia conocer quién es el beneficiario real de la transferencia.

*“La interpretación de que adquisición indirecta es la adquisición de uno de los accionistas de una EPS solo se da luego de conocer de esta resolución”.*

**6.9.5.** El error de interpretación de la SNS condujo a un error de motivación de la Resolución de Órdenes y por tanto debe ser revocada.

**6.9.6.** El artículo mencionado no está reglamentado.

**6.9.7.** Respecto de los oficios de la SNS, se desconocía su contenido y motivación; el último sólo se vino a conocer con el traslado que efectuó la Entidad; en estos se imparten órdenes a la Entidad, desde la SNS, las cuales, a pesar de que afectan a la CORPORACIÓN NUESTRA IPS nunca fueron notificadas y sólo se vinieron a conocer con la Resolución 300-005937 del 14 de septiembre de 2020.

**6.9.8.** El Oficio 2-2020-126259 no tuvo en cuenta el recurso presentado contra la Resolución 301-004235 del 25 de junio de 2020, dado que la Entidad no le dio traslado del mismo a la SNS y tampoco tuvo en cuenta la respuesta que le ofreció la Sociedad.

## **6.10. PROCARDIO SERVICIOS MÉDICOS INTEGRALES S.A.S. – Radicación 2020-01-348309.**

**6.10.1.** Solicita que primero se realice un control de legalidad de la actuación surtida, por no haber comunicado la actuación, según lo ordena el artículo 37 del CPACA, con lo cual se violó el derecho de defensa. Manifiesta que hubo violación del debido proceso por indebida aplicación del artículo 37 del CPACA, pues éste debió aplicarse durante la actuación administrativa y no después de expedido el acto administrativo, pues como lo indica el texto a los terceros que puedan verse afectados con la decisión de la actuación, deberá comunicárseles **la actuación**, no el acto administrativo, (pues el acto administrativo al modificar derechos subjetivos debe ser objeto de notificación no de comunicación artículo 66 y siguientes del C.P.A.C.A.).

En ese sentido, dicho deber de comunicación debe ser **antes y no después** de proferirse el acto administrativo, pues claramente la actuación administrativa es aquella que precede la expedición del acto administrativo, como en pacífica y reiterada jurisprudencia, lo ha señalado la H. Corte Constitucional.

Igual que CORVESALUD S.A.S., menciona las sentencias C-640 de 2002, según la cual “las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo” y C-341 de 2014 de la Corte



Constitucional que, según sus palabras diferenció la comunicación de la actuación administrativa de la notificación del acto administrativo y transcribe:

*“Según lo planteado en el numeral 4 de esta providencia, el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, se encuentra dentro de la primera parte del Código, en la que se regula el Procedimiento Administrativo, es decir, la forma en se surten las actuaciones de la administración, y de manera particular, establece el deber de la administración de comunicar la existencia de una actuación administrativa de contenido particular y concreto, a terceras personas que a juicio de la autoridad puedan resultar directamente afectadas por la decisión que en ella se adopte.*

**5.6.4.** Como se observa, **el acto de comunicación previsto por el Legislador en la disposición subexamine, se enmarca en las etapas preliminares de la actuación administrativa, en las cuales se pone en conocimiento la existencia de la actuación - previa la expedición del acto administrativo -, sin que con ello se esté creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular** y la cual tiene por objeto que los terceros que puedan resultar afectados con la decisión que posteriormente en ellas se adopte, conozcan de su existencia y puedan ejercer el derecho a la defensa y contradicción. Es así como el artículo 37 señala que *“la autoridad [...] les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma, el nombre del peticionario si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos”* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Agrega que la confusión en que incurrió la Entidad entre comunicación y notificación es un *“error mayúsculo que debe conllevar a la revocatoria de la Resolución, pues no solo se confunden dos figuras procesales como son la comunicación de una actuación y la notificación del acto administrativo, -que precisamente fue el problema que absolvió la Corte Constitucional en las sentencias citadas-, sino que una “comunicación” de un acto administrativo, con base en el artículo 37 del C.P.A.C.A., conlleva indefectiblemente a que el acto no sea notificado conforme al artículo 66 y siguientes y por ende la decisión no se entienda notificada y tampoco surta efectos (artículo 72 del C.P.A.C.A.)”*.

**6.10.2.** La Resolución incurrió en una falsa motivación al dar por probado un incumplimiento del artículo 75 de 1955 de 2019, sin discriminar caso por caso de los involucrados el porcentaje de enajenación y dando por cierto que la enajenación es ineficaz y que por ende se deben cancelar los registros.

El Parágrafo 2° del Artículo 75 de La Ley 1955 de 2019 da a entender que la Adquisición Indirecta es cuando una sociedad adquiere participaciones accionarias de una EPS por medio de otra sociedad, por lo que tiene especial relevancia conocer quién es el beneficiario real de la transferencia.

**6.10.3.** El artículo citado no ha sido reglamentado; la norma fue expedida el 25 de mayo de 2019 pero hasta la fecha no existe un decreto reglamentario que llene todos los vacíos que tiene la norma, por lo que la actuación de los particulares esta ampara por el principio de la autonomía privada.

## **SÉPTIMO.- ANÁLISIS DEL DESPACHO:**

### **7.1. Consideraciones previas**

#### **7.1.1. El artículo 75 de la Ley 1955 de 2019**





Sea lo primero precisar que la Ley 1955 de 2019, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*”, contempló en su artículo 75 lo siguiente:

**“ARTÍCULO 75. COMPETENCIAS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LA COMPOSICIÓN DE CAPITAL O DEL PATRIMONIO DE LAS EPS.** Todo acto jurídico sin consideración a su naturaleza, de nacionales o extranjeros que tenga por objeto o efecto la adquisición directa o indirecta del diez por ciento (10%) o más de la composición de capital o del patrimonio de una Entidad Promotora de Salud, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas o aquellas por medio de las cuales se incremente dicho porcentaje, requerirá, so pena de ineficacia de pleno derecho, la aprobación del Superintendente Nacional de Salud, quien examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas. El Superintendente, además, se cerciorará que el bienestar público será fomentado con dicha transacción.

El Superintendente Nacional de Salud verificará que el interesado o potencial adquirente haya acreditado como mínimo los siguientes requisitos, para obtener la aprobación: (...)

En todo caso, el Superintendente Nacional de Salud, mediante acto administrativo motivado, negará la aprobación de que trata el presente artículo, cuando el interesado o potencial adquirente, o alguno de sus socios, cuando aplique, se encuentren incurso en alguna o varias de las siguientes situaciones: (...)

(Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De manera que, surge evidente que cualquier argumentación sobre la aplicación, interpretación o, en general, el cuestionamiento sobre los pronunciamientos emitidos por la SNS, debe ventilarse ante dicha autoridad y no ante esta Superintendencia.

Adicionalmente, se advierte que la referida disposición hace alusión a un **negocio jurídico**<sup>10</sup>, que para producir efectos requiere del cumplimiento de los requisitos que allí se contemplan.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia 500-23-24-000-6054-02 (9731) de 10 de diciembre de 1999: “*Palmariamente establece la norma, una función de control preventivo de policía encaminada al examen de las condiciones de “idoneidad, responsabilidad y carácter” de las personas interesadas en intervenir en una sociedad vigilada por la Superintendencia Bancaria, y con tal propósito dice que toda transacción de inversionistas nacionales o extranjeros que tengan por objeto la adquisición del 10% o más de las acciones suscritas en cualquier entidad sometida a su vigilancia, independientemente en la forma en la que ella se realice, requiere su aprobación previa, so pena de “ineficacia”. Así mismo y en forma consecucional, señala la norma, que la transacción efectuada sin la observancia de tal requisito, conlleva un efecto sancionatorio, cual es la ineficacia de pleno derecho, vale decir, el negocio celebrado sin la autorización previa requerida, carece de capacidad de producir efectos jurídicos, sin necesidad de declaración judicial. Se deduce entonces, que la autorización de la entidad de vigilancia, debe anteceder a la “transacción”, pues respecto de ésta es que recae la autorización, presupuesto que conforme a la disposición, reviste el carácter de sine qua non para la eficacia de la negociación de las acciones. (...). Como antes se expresó, el artículo 88 del EOSF, consagró frente al evento indicado, esto es, negociación sin autorización de la Superintendencia Bancaria, un efecto sancionatorio, consistente en la ineficacia de pleno derecho, la que no requiere declaración judicial, y siendo así, la autoridad de vigilancia y control, bien podía verificar y reconocer la ocurrencia de los presupuestos normativos que daban lugar a la ineficacia, e indicar cuáles eran los efectos que legalmente no estaban llamados a producirse, como los señalados respecto a que la vigilada se abstuviera de inscribir al nuevo accionista, registrar nuevamente las acciones a nombre del señor (...) para que pudieran formar parte de su sucesión, etc. De manera que si la ineficacia no necesitaba declaración judicial, configurada ésta, nada impedía que la Superintendencia como entidad de vigilancia, inspección y control, pusiera de presente que ante la ausencia de autorización, se habían producido los consecuentes efectos que sobre la “negociación sin autorización” se derivaban, siendo claro que las consecuencias expresadas en los oficios, no obedecían a una determinación de “revocatoria” y “cancelación de títulos” tomada por la entidad, como lo acusa el recurrente, sino que provenían de la ineficacia misma dispuesta en la ley, fenómeno jurídico que mal puede asimilarse a la revocatoria”. De esta manera se advierte que cualquier acto que tenga la virtud de transferir un porcentaje superior al diez por ciento (10%) de las acciones suscritas de una entidad vigilada, debe contar, de acuerdo con la ley, con la autorización previa de la Superintendencia Bancaria; así, el acto celebrado sin tal autorización, carece de capacidad de producir efectos jurídicos, sin necesidad de declaración judicial.”*





Igualmente, en este punto es importante destacar, que la Superintendencia de Sociedades como autoridad administrativa, se debe a los mandatos constitucionales y legales, entre ellos a la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos conforme a lo dispuesto en el artículo 88 del CPACA, que sobre el particular establece:

*“ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.*

### 7.1.2. El artículo 2 de la Ley 1966 de 2019

En el mismo sentido, el inciso primero del artículo 2 de la Ley 1966 de 2019, creó el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, bajo la dirección y coordinación de la SNS, con base en el cual, a dicha autoridad le corresponde, entre otras atribuciones, “adelantar el proceso sancionatorio”, coordinar y dirigir el mencionado sistema, en tanto que a ésta Superintendencia, respecto de las sociedades y empresas unipersonales del sector salud, le corresponde “verificar el cumplimiento de las normas de derecho de sociedades”, así como “determinar si se configuran grupos empresariales o situaciones de control, en los términos del artículo 30 de la Ley 222 de 1995”.

En ese orden, es oportuno, para efectos de resolver los recursos interpuestos, como también, para revisar la Resolución de Órdenes, precisar las siguientes atribuciones sobre las siguientes sociedades y personas jurídicas, que explican además las actuaciones aludidas a lo largo de la presente.

- PRESTNEWCO S.A.S.: sociedad sometida a control de esta Superintendencia, conforme al artículo 85 de la Ley 222 de 1995, no es una sociedad del sector salud y de allí, que sobre aquella, esta Entidad ejerza las atribuciones previstas en el mencionado artículo 85, entre ellas, la de impartir órdenes para que se subsanen las irregularidades que se adviertan, así como también para que la Sociedad en su formación y en su funcionamiento se ajuste a la ley y a los estatutos, en concordancia con el artículo 84 de la Ley 222 de 1995.
- SEED INVESTMENT S.A.S. y JARP INVERSIONES S.A.S.: sociedades sometidas a control de esta Superintendencia, en los términos del artículo 85 de la Ley 222 de 1995.
- PROCARDIO SERVICIOS MÉDICOS INTEGRALES S.A.S., MEDPLUS MEDICINA PREPAGADA S.A., CORVESALUDS.A.S.: sociedades del sector salud, frente a las cuales, a la SNS le corresponde adelantar el proceso sancionatorio por cualquier irregularidad que se advierta por aquella o por esta Superintendencia.
- FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO SAN JOSÉ, COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD, CORPORACIÓN NUESTRA IPS: entidades supervisadas por la SNS.

Precisado lo anterior, se destaca que la atribución de impartir órdenes para subsanar las irregularidades que se adviertan, con la finalidad de que las sociedades en su formación y su funcionamiento se ajusten a la ley y a los estatutos, se ejerce respecto de las controladas por la Superintendencia de Sociedades, siendo aquellas las destinatarias de dichas competencias. De allí que, conforme se advierte de los antecedentes contenidos en este acto administrativo:



- i) La Resolución de Órdenes se haya impartido a la administración de la Sociedad;
- ii) Que la misma se haya notificado a la administradora de la Sociedad;
- iii) Que, a los terceros, a saber, las personas jurídicas que participaron en el negocio jurídico, respecto del cual, la SNS se pronunció, se les haya comunicado la Resolución de Órdenes conforme al artículo 37 del CPACA;
- iv) Que a PROCARDIO SERVICIOS MÉDICOS INTEGRALES S.A.S., MEDPLUS MEDICINA PREPAGADA S.A. y CORVESALUDS.A.S. se les haya requerido información y hubiese sido objeto de traslado a la SNS, para que dicha autoridad, de encontrar mérito, adelante el procedimiento sancionatorio conforme al artículo 2 de la Ley 1966 de 2019.

### 7.1.3. La atribución de control que ejerce la Superintendencia de Sociedades

Teniendo en cuenta lo anterior, las atribuciones que ejerce esta autoridad sobre las sociedades sometidas a su control le permiten ordenar correctivos, como en efecto se reconoce por la Corte Constitucional así:

*“(…) La noción de control, introducida por el artículo 85 de la ley 222 de 1995, involucra atribuciones de mayor intensidad, ejercitables por la Superintendencia de Sociedades siempre que cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia atraviese por una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo que haga indispensable la adopción de correctivos enderezados a subsanarla. (…)*

*La Corte Constitucional ha puesto de presente en procesos anteriores, en los que se debatieron temas afines al ahora abordado, que fines constitucionales como los que se persiguen mediante las funciones de inspección, vigilancia y control quedarían desprovistos de eficacia si el conocimiento de las situaciones concretas capaces de desvirtuarlos y la adopción de las medidas y correctivos pertinentes quedaran librados "de manera exclusiva y excluyente" a la normatividad genérica prevista en la ley e incluso a la regulación más específica de los decretos gubernamentales que desarrollan esas leyes.*

*Ha enfatizado la Corporación que es indispensable la previsión de órganos que, dotados de la suficiente agilidad, sean idóneos para adelantar las indagaciones indispensables y para que una vez constatadas en la práctica situaciones anómalas o merecedoras de correctivos, dispongan de las competencias y de los instrumentos específicos que les permitan reaccionar inmediatamente para hacer efectivas las reglas básicas que guían su actuación (…).<sup>11</sup>*

En este mismo sentido y como se citó en la Resolución de Órdenes, el Consejo de Estado sostiene:

*“Como pudo constatar, si bien la sociedad no puede negarse a realizar la inscripción en el libro de registro de acciones, esa orden de “no hacer” sí la debe cumplir cuando se la impone una autoridad competente o incluso, aquella misma puede abstenerse cuando note que ciertas formalidades no han sido cumplidas; en el caso concreto, la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**, luego de realizar las visitas de inspección referidas, surtir los trámites de rigor y estando investida de plenas facultades para ello, determinó que no era procedente el registro de dichas*

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-233 de 1997.



acciones en el libro de **QUÍMICA AMTEX S.A.**, y que ante la consumación de tal actuación, lo procedente era ordenar la cancelación de la misma.

La **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**, contrario a lo expuesto por la impugnante, sí estaba facultada para ordenar los correctivos necesarios para sanear las irregularidades detectadas en medio de la investigación adelantada a la sociedad **QUÍMICA AMTEX S.A.**, sin que bajo circunstancia alguna exista razón válida o legítima que excluya de su radio de acción, las circunstancias que rodearon la transferencia irregular de unas acciones entre socios porque estos desatendieron los elementos mínimos para su perfeccionamiento, pues una mala o descuidada praxis en ese aspecto, sin duda alguna que sí atenta contra el buen desarrollo de su objeto social, contra la ley y los estatutos societarios”.<sup>12</sup>

Así, vistas las atribuciones reconocidas a esta Superintendencia por la ley y la jurisprudencia, que le confieren la facultad de ordenar correctivos, frente al caso en concreto debe recordarse:

i) Que la SNS, en ejercicio de sus atribuciones emitió la pluricitada comunicación de 16 de junio de 2020, en la que manifestó:

*“(…) Como ninguno de los accionistas de Prestnewco S.A.S., ni los representantes legales de dicha empresa radicaron ante la Supersalud ninguna solicitud de autorización para llevar a cabo la operación pretendida, ni mucho menos, obtuvieron la autorización a la que se refiere la Ley, los actos jurídicos a los que hemos hecho referencia en este oficio son ineficaces de pleno derecho, y por lo tanto, los representantes legales de la compañía emisora de las acciones, así como los de las compañías que querían ser adquirentes o enajenantes de esas acciones, deberán retrotraer cualquier anotación que sobre estos frustrados negocios hayan hecho en sus registros de contabilidad”* (Subrayado fuera de texto).

ii) Que ante la anterior comunicación, emitida por autoridad competente, dotada de la presunción de legalidad señalada previamente, esta Superintendencia, en ejercicio de sus competencias legales, respecto de la Sociedad sometida a control emitió la Resolución de Órdenes.

iii) Por la naturaleza del acto administrativo que hoy es objeto de los recursos, con anterioridad al mismo se efectuaron los requerimientos a la administración de la Sociedad, que dio las explicaciones mencionadas en los antecedentes y frente a las cuales se impartieron las órdenes que hoy se cuestionan.

iv) Ahora bien, como quiera que con anterioridad a que se emitiera la Resolución de Órdenes no existía una **decisión** que pudiera afectar a terceros, no existía obviamente, el deber de comunicar la actuación. En este punto, recuérdese que, con la expedición del CPACA, la actuación administrativa, en palabras del Consejo de Estado, comprende no solo la actuación inicial, en la que se profiere el acto, sino la posterior, de impugnación en sede administrativa.<sup>13</sup>

En cualquier caso, y de cara a los argumentos presentados por los recurrentes, se pronunciará este despacho posteriormente.

## **7.2. Sobre el “control de legalidad” solicitado. (Artículos 37 y 66 del CPACA)**

<sup>12</sup> Consejo de Estado, 8 de marzo de 2018, 25000-23-24-000-2007-00249-01, C.P. María Elizabeth García González.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto del 1º de junio de 2016. Exp. 21982. C.P.(E): Martha Teresa Briceño de Valencia.



Los accionistas CORPORACIÓN NUESTRA IPS, CORVESALUD S.A.S y PROCARDIO SERVICIOS MÉDICOS INTEGRALES S.A.S. solicitaron, al tiempo de la presentación de los recursos de reposición, que la Entidad realice “control de legalidad” de la Resolución de Órdenes, la cual acusan de violatoria del derecho de defensa, por violación de lo dispuesto por los artículos 37 y 66 del CPACA, por no haberse “comunicado la actuación a todos los interesados”, razón por la cual la misma debe revocarse para subsanar el procedimiento.

Sobre el particular, sea lo primero resaltar que este despacho carece de competencia para efectuar un “control de legalidad” de las actuaciones surtidas por cualquiera de las dependencias de la Entidad, salvo lo relativo a la resolución de los recursos de reposición, interpuestos contra los actos administrativos proferidos por las diferentes dependencias, para los que le haya sido otorgada esa facultad.

En ese sentido, y habida consideración de que el propósito de las peticiones en comento coincide con el de los recursos de reposición que también fueron presentados, esto es, la revocatoria de la Resolución de Órdenes, este despacho procede al análisis del argumento que las sustenta, así.

Las normas presuntamente vulneradas disponen lo siguiente:

**“ARTÍCULO 37. DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS.** Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

*La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente”.*

**“ARTÍCULO 66. DEBER DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.** Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes”.

Ahora bien, en este punto es necesario ubicarnos en los antecedentes del acto administrativo recurrido y específicamente en el contenido del Oficio 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020 de la SNS, radicado con el número 2020-01-268686 del 17 de junio de 2020, según el cual:

*“Como ninguno de los accionistas de Prestnewco S.A.S., ni los representantes legales de dicha empresa radicaron ante la Supersalud ninguna solicitud de autorización para llevar a cabo la operación pretendida, ni mucho menos, obtuvieron la autorización a la que se refiere la Ley, los actos jurídicos a los que hemos hecho referencia en este oficio son ineficaces de pleno derecho, y por lo tanto, los representantes legales de la compañía emisora de las acciones, así como los de las compañías que querían ser adquirentes o enajenantes de esas acciones, deberán retrotraer cualquier anotación que sobre estos frustrados negocios hayan hecho en sus registros de contabilidad”.* (La subraya es de este despacho)





Los “frustrados negocios” a los que hace referencia la SNS en el citado oficio, son las operaciones de compraventa de las acciones de PRESTNEWCO S.A.S. que fueron informadas por la representante legal, mediante correos electrónicos remitidos a la Entidad entre el 27 de mayo y el 12 de junio de 2020 y que, posteriormente, fueron registradas en el libro de registro de accionistas, los días 29 de mayo y 12 de junio, de 2020, mismas fechas en que la administradora procedió a emitir constancias y certificados de la nueva composición accionaria.

Al tiempo, es necesario recordar, que la Ley 1966 del 11 de julio de 2019 creó el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, del que forma parte esta Entidad, junto a las Superintendencias Financiera, de Industria y Comercio y Nacional de Salud y que se encuentra bajo la coordinación y dirección de esta última, así:

*“(…) Créase el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, a partir de la acción especializada y coordinada entre la Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Nacional de Salud, bajo la coordinación y dirección de esta última quien será la encargada de adelantar el proceso sancionatorio, sin causar cargo alguno por sobretasas, o tarifas de contribución adicionales”.*

Bajo la órbita de competencias atribuidas por la citada Ley, la SNS requirió de la Entidad información sobre posibles cambios en la composición accionaria de la Sociedad y fue así como se informaron las referidas negociaciones, mediante Oficio 300-095746 del 16 de junio de 2020.

Ahora, también en ejercicio de sus propias competencias, específicamente la atribuida por la Ley 1955 de 2019 (Artículo 75) la SNS profirió el Oficio 2-2020-70038 primeramente citado, el cual contiene, además del análisis normativo y de hechos que allí se lee, la instrucción clara de que la Sociedad y sus accionistas, deberían retrotraer las referidas negociaciones de acciones.

Ciertamente, esta última norma citada, establece funciones de inspección, vigilancia y control, respecto de la composición de capital y el patrimonio de las EPS, en cabeza de la SNS y, específicamente, la necesidad de que ciertas operaciones soliciten y obtengan permiso de esa entidad “so pena de ineficacia de pleno derecho”.

En ejercicio de estas facultades, la SNS, en relación con las negociaciones de acciones de PRESTNEWCO S.A.S, informó que las mismas se clasifican dentro de aquellas que requieren la autorización de que trata la norma, dado:

*“que la única entidad que intervendría como presunto adquirente de las acciones a las que se refieren los pretendidos negocios jurídicos a los que se ha hecho referencia es CORVESALUD S.A.S., la cual no era accionista de Prestnewco, pero ahora – al adquirir el 95% de las acciones en circulación – entraría a ser la controlante de Prestnewco, operación que por efecto de lo que dispone el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, vigente desde el 25 de mayo del año anterior (Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo de 2019), es ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial”.*

En consecuencia, tal y como se lee con claridad en los antecedentes del acto cuestionado, a partir del oficio emitido por la SNS, para esta Entidad se hizo evidente una vulneración normativa al interior de la Sociedad controlada.

Ahora bien, por principio, la vigilancia que ejerce la Entidad<sup>14</sup>, consiste en velar porque las sociedades se ajusten a la ley y los estatutos sociales<sup>15</sup> y fue justamente en uso de estas competencias, que la Entidad procedió a impartir la orden de cancelación de los registros que ahora se encuentra cuestionada.

Sin embargo, se acusa la actuación de no dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 37 del CPACA, olvidando que justamente en razón del deber de publicidad allí consagrado, la Entidad procedió a comunicar la resolución a todos los accionistas, garantizando así su derecho de defensa y contradicción, con la posibilidad de interponer los recursos de reposición que consideraran procedentes.

En resumen, habiéndose recibido noticia de la autoridad competente, sobre la vulneración del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 por parte de la Sociedad controlada, esta Entidad procedió, en uso de sus competencias de vigilancia y control, de la Ley 222 de 1995, a ordenar que la Sociedad se ajustara al cumplimiento de la ley y, dado que la orden impartida involucra directamente a los accionistas, se les comunicó la decisión, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 37 del CPACA.

La posibilidad de interponer los respectivos recursos de reposición, garantiza el debate de todos los argumentos y valoración de todas las pruebas que a bien tengan las partes presentar, con lo cual se garantiza la publicidad de la Resolución de Órdenes y el respectivo derecho de defensa y contradicción, que son, en últimas, los bienes jurídicos tutelados en la norma del CPACA.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional respalda la actuación de la entidad; en efecto, la Sentencia C-341 de 2014 (En referencia a la sentencia C-248 de 2013), que incluso trae a colación uno de los accionistas, reconoce:

*“En este sentido, el cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate “dado que no todo derecho es de orden penal, sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas”.*

Y, más adelante:

*“5.4.4. En suma, el principio de publicidad, visto como instrumento para la realización del debido proceso, implica la exigencia de proferir decisiones debidamente motivadas en los aspectos de hecho y de derecho, y el deber de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales con interés jurídico en actuar, a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley, con el fin de que puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.”<sup>16</sup>*

Por lo anterior, cuando los recurrentes señalan que la comunicación de la resolución de Órdenes es violatoria del derecho de defensa, están haciendo una interpretación restrictiva de la norma que consideran violada y desconociendo que la Entidad ha

<sup>14</sup> Según lo dispuesto por el segundo inciso del artículo 85 de la Ley 222 de 1995, respecto de las sociedades sometidas a control, la Entidad tiene también las facultades de inspección y vigilancia señaladas en la misma ley.

<sup>15</sup> Artículo 84 de la Ley 222 de 1995. **“VIGILANCIA.** La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para velar porque las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente.”

<sup>16</sup> Sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.



garantizado la posibilidad de recurrir y de aportar pruebas; razón por la cual, este despacho no encuentra de recibo la acusación de ilegalidad de la actuación surtida por la Dirección de Supervisión de Sociedades para proferir la resolución de Órdenes.

### **7.3. Sobre la necesidad de haber vinculado a la SNS a la presente actuación.**

Según los recurrentes, la Resolución de Órdenes debería revocarse, por cuanto en la actuación previa a proferirse, debió vincularse a la SNS.

Sobre el particular, ya la resolución que resolvió lo relativo a las pruebas solicitadas hizo un análisis de la procedencia de tal vinculación, toda vez que, mediante memorando 301-006053 del 14 de septiembre de 2020, el Director de Supervisión de Sociedades puso en conocimiento de esta Delegatura, la petición presentada por la CORPORACIÓN NUESTRA IPS, mediante escrito radicado el 31 de julio de 2020 con el número 2020-01-385799, según la cual:

*“Dado que no se han resuelto los recursos contra la Resolución 2020-01294659 SOLICITAR que la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES vincule dentro del trámite de la Resolución 2020-01-294659 a la SUPERINTENDENCIA DE SALUD para que pueda:*

**2.1.** *Darle traslado de todos y cada uno de los recursos contra la Resolución 202001-294659 para que dicha SUPERINTENDENCIA DE SALUD emita concepto sobre los mismos.*

*Simultáneamente dé respuesta a cada uno de los siguientes interrogantes:*

*(...)”*

A tal solicitud, este despacho dio respuesta en el siguiente sentido:

“...

i) *Es claro que esta Entidad es un órgano independiente de la Superintendencia Nacional de Salud, cada uno de los cuales goza de autonomía y estructura propia, en donde no existe ningún tipo de control de legalidad de una entidad hacia la otra y por lo mismo no podría aquella intervenir, de ninguna manera, en el trámite de resolución de los recursos interpuestos contra un acto administrativo proferido por esta, ni viceversa. Lo anterior, independientemente claro está, de los conceptos, consultas y actos administrativos, proferidos por cada una en ejercicio de sus competencias, en el marco del principio constitucional de coordinación que como tal puedan ser acogidos por la otra para proferir sus propios actos administrativos o adelantar sus actuaciones, cada una en el marco de sus competencias. Por esta razón es improcedente el traslado de los escritos de recurso de reposición”.*

Efectivamente, dado que no existe ningún tipo de jerarquía funcional entre esta Entidad y la SNS y que se trata de entidades con autonomía y estructura propias, resulta improcedente una vinculación de ésta al trámite de la Resolución de Órdenes y al de la resolución de los recursos interpuestos. Si bien, como ya se ha explicado, el oficio de dicha entidad sobre la vulneración de la Ley (Artículo 75 de la Ley 1955 de 2015), sirvió de base para proferir el acto administrativo tendente a que la Sociedad se ajuste a lo dispuesto en las normas, retrotrayendo la inscripción de las operaciones viciadas. Para proferir sus propios actos, esta superintendencia cuenta con atribuciones propias, en las que no tiene cabida una intervención de su homóloga de salud, en los términos en que lo pretenden los recurrentes.



Por lo anterior, no es de recibo el argumento expuesto, para revocar la Resolución de Órdenes.

En cualquier caso, vale la pena resaltar que esta Entidad dio traslado oportuno de las peticiones presentadas con destino a la SNS y también ofició a esa superintendencia, con el fin de atender las solicitudes que indagaban por la existencia de un acto administrativo en firme en relación con la ineficacia de las negociaciones de acciones, como dan cuenta los antecedentes de esta resolución; es decir que, en relación con dicha superintendencia, se surtieron las actuaciones procedentes, dentro del marco de competencias asignadas a cada una.

#### **7.4. Sobre los cuestionamientos a los pronunciamientos y actuación de la SNS.**

Gran parte de la argumentación de los recursos cuestiona la actuación surtida por la SNS, en el sentido que dicho organismo debió vincularlos a una actuación previa a proferir el Oficio 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020 y también se cuestiona, por parte de los accionistas, la interpretación que dicha entidad efectuó del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

Al respecto, dado que esta Entidad carece en absoluto de competencia, tanto para revisar la legalidad de la actuación adelantada por la SNS, como para valorar la interpretación normativa que efectúa dicha superintendencia, no le es dable a este despacho efectuar ningún pronunciamiento en torno a los cuestionamientos que soportan este argumento de los recursos.

Debe aclararse además que, respecto del artículo 75 de la citada ley, es decir, en torno al procedimiento de autorización que allí se establece, no le fue atribuida ninguna competencia a esta superintendencia, la cual fue radicada en su totalidad en cabeza de la SNS, como se sustrae con claridad de la lectura de la norma.

#### **7.5. Sobre la presunta indebida integración de sujetos procesales y violación del debido proceso, derecho de defensa y contradicción.**

En este numeral se hace referencia a los argumentos de los recursos de reposición según los cuales la Entidad debió comunicar una actuación previa a proferir la Resolución de Órdenes, para luego sí notificarles la providencia, para lo cual se basan en la distinción que ha hecho la jurisprudencia entre actuación y acto administrativo.

De igual forma, se acusa la actuación de violatoria del debido proceso por no aplicar el procedimiento establecido por el artículo 47 del CPACA.

Al respecto, ya este despacho se pronunció en un comienzo, en relación con el “control de legalidad” solicitado, en el sentido de explicar la naturaleza de la actuación, tendente a que Sociedad se ajustara al cumplimiento de la Ley, en relación con la violación del procedimiento de autorización, advertida por la SNS, para lo cual esta Entidad hizo uso de la facultad de impartir la orden correspondiente.

Se explicó también la improcedencia de hacer una interpretación restrictiva del artículo 37 del CPACA como lo pretenden los accionistas, pues la jurisprudencia ha explicado cómo, de una parte, el derecho de publicidad se aplica con matices en el derecho administrativo y, de otra, el derecho de defensa se garantiza de igual manera con la posibilidad de interponer los recursos de reposición.





Ciertamente, la sentencia C-341 de 2014, al referirse al artículo 37 del CPACA señaló: *“En este sentido, resulta razonable, que el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración, disponga diversas formas de enteramiento, según las condiciones del tercero, de que se trate, como lo son: (i) la utilización de los medios más eficaces posibles (libertad de medios de comunicación); (ii) la remisión de la comunicación a la dirección o correo electrónico del tercero si se conoce y si no hay otro medio más eficaz y (iii) la divulgación de la comunicación en un medio masivo de comunicación local o nacional, las cuales aseguren en mayor medida que la información llegará a su destinatario, para que este último pueda como lo señala el mismo artículo 37, “constituirse como parte y hacer valer sus derechos”, o incluso (iv) cuando luego de la ejecución de algunos actos administrativos en donde quede claro el conocimiento de los terceros, se disponga la posibilidad de contradecir la decisión”.* (Subraya de este despacho)

Es decir, cuando los accionistas pretenden una aplicación literal de lo señalado por la norma en cuestión, desconocen los antecedentes de la actuación y las facultades de las que se hizo uso para proferir la Resolución de Órdenes, esto es, el hecho de que la Entidad recibió noticia de la infracción normativa y de los efectos legales que tal infracción generan sobre las operaciones accionarias que fueron registradas por la Sociedad, así como el que esta Entidad cuenta con las facultades para impartir las instrucciones y ordenar los correctivos necesarios para que las sociedades sometidas a su vigilancia o control se ajusten a la Ley.

La referencia jurisprudencial citada, en la parte resaltada, reconoce la posibilidad de que la vinculación de los terceros interesados en una actuación administrativa se de en la etapa de interposición de los recursos contra la decisión y que en este caso también se encuentra garantizado el principio de publicidad de las actuaciones administrativas, bien jurídico tutelado en el artículo 37 del CPACA.

Por las mismas razones expuestas, el artículo 47 del CPACA no resulta aplicable a la presente actuación, por cuanto no se trataba de formular cargos por la presunta infracción de una norma, que en este caso sería el Artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, sobre el cual, se reitera, no le fue atribuida competencia a esta Entidad, sino que, habiendo tenido el conocimiento de que la norma fue infringida, según lo manifestado por la autoridad competente y de que tal infracción genera como efecto la ineficacia de las operaciones registradas por la Sociedad controlada, en el libro de registro de accionistas, lo procedente era el uso de las competencias otorgadas por la Ley 222 de 1995, como en efecto sucedió y lo cual no implica que la Sociedad y los interesados no puedan contradecir la decisión y aportar pruebas tendentes a que la decisión sea revocada.

Ahora bien, el hecho de que a los accionistas se les hubiere “comunicado” la decisión, obedece a lo previsto por el artículo 37 del CPACA, que por los demás fue declarado exequible por la Corte Constitucional en su contenido y alcance mediante Sentencia C-341 de 2014, de manera que, lo importante, a la hora de revisar la legalidad de la actuación, es que al comunicárseles se habilitó y garantizó su derecho de defensa y contradicción, por la posibilidad, se insiste, de interponer recursos de reposición contra la decisión adoptada.

En consecuencia, este despacho considera que los terceros interesados, esto es, los accionistas que participaron de las operaciones de compraventa de acciones viciadas de ineficacia, de acuerdo con los pronunciamientos de la SNS, fueron



vinculados oportunamente a la presente actuación y se les garantizó su derecho de defensa y contradicción, razón por la cual el argumento en estudio no es de recibo para revocar la resolución de Órdenes.

## **7.6. Sobre la competencia de la Entidad - aplicación de la Ley 1966 de 2019.**

Los recurrentes coinciden en argumentar que la citada Ley no les es aplicable a sus operaciones de compraventa de acciones, por cuanto la Sociedad y/o ellos mismos no pertenecen al sector salud y la referida Ley creo el sistema de supervisión de las empresas pertenecientes a dicho sector.

Al respecto, este despacho encuentra que, si bien la Resolución de Órdenes hace mención a la Ley 1966 de 2019, no es de ella de donde deriva las funciones en virtud de las cuales profiere dicho acto administrativo.

Si bien es cierto, la referida ley creó el Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control de las sociedades del sector salud, en el que las superintendencias que lo conforman actúan de manera coordinada, la referencia a tal normatividad no pretende nada distinto a contextualizar el marco legal de los antecedentes del acto administrativo ahora recurrido, específicamente, el requerimiento de información sobre los cambios en la composición accionaria de la Sociedad, que afectan a MEDIMAS, según lo señaló la SNS.

Sin embargo, se observa que la Resolución de Órdenes es clara a la hora de definir e informar la normatividad de la que deriva su competencia, que no es otra que la consagrada en la Ley 222 de 1995.

En efecto, el numeral 3.2. de las consideraciones o parte motiva de la resolución de Órdenes titulado “Atribuciones legales a cargo de la Superintendencia de Sociedades” señala:

*“En ese sentido, y como quiera que la Superintendencia Nacional de Salud puso de presente la existencia de una ineficacia de pleno derecho en ciertas operaciones que involucran el capital social de la Sociedad al desconocer lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, y en concordancia con lo expresamente señalado en la orden que le fue impuesta a la Sociedad según lo indicado en el numeral 2.1.2. anterior, esta Entidad debe, en el marco de sus competencias adoptar las medidas correspondientes para que su supervisada, a saber, la sociedad PRESTNEWCO S.A.S., en su calidad de propietaria del 100% de las acciones de MEDIMAS EPS S.A.S., se ajuste a la ley.*

*Así entonces, según lo informado a esta Entidad por la Superintendencia Nacional de Salud, cualquier operación que implique la adquisición directa o indirecta del control de una EPS, como lo es MEDIMAS EPS S.A.S., hacía necesario que se solicitara ante y obtuviera de parte de dicho supervisor, una autorización previa. Justamente, dicha solicitud de autorización no fue solicitada ni aprobada, según lo informó a esta Entidad la Superintendencia Nacional de Salud.*

*En consecuencia, y como quiera que en los términos de las normas de la Ley 222 de 1995 ya señaladas, a esta Entidad corresponde, entre otras, la función de velar por que las sociedades se ajusten a la ley en su funcionamiento, se encuentra habilitada para ordenar los correctivos necesarios para asegurar que esto ocurra efectivamente”.*

Ciertamente, como bien se explica en la motivación de la resolución recurrida, en ejercicio del control ejercido sobre la Sociedad (Artículo 85 de la Ley 222 de 1995) a partir de la Resolución 100-005192 del 24 de diciembre de 2018, la cual confirmó



la Resolución 300-004184 del 8 de octubre de 2018, le fueron impartidas, entre otras órdenes, las de informar previamente la inscripción de cualquier transferencia de acciones en el libro de registro de accionistas y acreditar la verificación de los artículos 16 estatutario, 409 y 416 del Código de Comercio, previamente a la inscripción de tales transferencias.

Adicionalmente, se mencionan las competencias derivadas de la vigilancia (Artículo 84 ibídem), las cuales se tienen también respecto de las sociedades en control, en cuanto ellas permiten impartir las instrucciones necesarias a fin de que las sociedades, en su funcionamiento, se ajusten a la Ley.

El tema de las facultades en virtud de las cuales se imparte la orden de cancelación de la inscripción de las negociaciones de acciones se resume así en la resolución:

*“En ese sentido, y como quiera que la Superintendencia Nacional de Salud puso de presente la existencia de una ineficacia de pleno derecho en ciertas operaciones que involucran el capital social de la Sociedad al desconocer lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, y en concordancia con lo expresamente señalado en la orden que le fue impuesta a la Sociedad según lo indicado en el numeral 2.1.2. anterior, esta Entidad debe, en el marco de sus competencias adoptar las medidas correspondientes para que su supervisada, a saber, la sociedad PRESTNEWCO S.A.S., en su calidad de propietaria del 100% de las acciones de MEDIMAS EPS S.A.S., se ajuste a la ley.*

*Así entonces, según lo informado a esta Entidad por la Superintendencia Nacional de Salud, cualquier operación que implique la adquisición directa o indirecta del control de una EPS, como lo es MEDIMAS EPS S.A.S., hacía necesario que se solicitara ante y obtuviera de parte de dicho supervisor, una autorización previa. Justamente, dicha solicitud de autorización no fue solicitada ni aprobada, según lo informó a esta Entidad la Superintendencia Nacional de Salud.*

*En consecuencia, y como quiera que en los términos de las normas de la Ley 222 de 1995 ya señaladas, a esta Entidad corresponde, entre otras, la función de velar por que las sociedades se ajusten a la ley en su funcionamiento<sup>17</sup>, se encuentra habilitada para ordenar los correctivos necesarios para asegurar que esto ocurra efectivamente”.*

En consecuencia, el argumento según el cual la Resolución de Órdenes debe revocarse porque la Ley 1966 de 2019 no es aplicable a la presente actuación, no es de recibo pues, como se acaba de explicar, dicha Ley no soporta la actuación surtida, la cual se sustenta exclusivamente en el ejercicio de facultades conferidas por la Ley 222 de 1995.

## **7.7. Sobre las pruebas incorporadas a la actuación.**

En cuanto a las pruebas incorporadas a la actuación se efectúa el siguiente análisis:

**7.7.1.** La sociedad MEDPLUS MEDICINA PREPAGADA S.A. aporta oficios emitidos por el Grupo de Investigaciones Administrativas de esta Entidad, para sustentar el argumento según el cual la Entidad le habría requerido información relacionada con la venta de sus acciones y antes de que se venciera el término concedido para responder, la Dirección emitió la resolución en la que ordena la cancelación del registro de las negociaciones de acciones. Lo anterior, con el

<sup>17</sup> “Conforme a estas definiciones, se deduce que la finalidad primordial de las superintendencias no es la de establecer reglas de conducta para los destinatarios de su vigilancia y control, sino que es la de velar por el estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula el desarrollo y ejercicio de las actividades de las personas que actúan en los distintos campos en los que tales entidades ejercen sus funciones de inspección y vigilancia, es decir, que se trata de verificar la correcta aplicación de las leyes y decretos que rigen las distintas actividades objeto de control por parte de las superintendencias, con miras a la protección del desarrollo y equilibrio del respectivo sector y principalmente, a los usuarios de los distintos servicios que lo componen”. La subraya es de este despacho. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, Radicación 11001-03-26-000-1998-00017-00 (15071).



propósito de probar que la Resolución de Órdenes es violatoria del debido proceso, pues no le permitió ejercer su derecho de defensa.

Sobre el particular, este despacho encuentra que, en efecto, el Grupo de Investigaciones Administrativas de esta Entidad, emitió los oficios 355-096778 del 19 de junio y 355-108401 del 8 de julio, de 2020, mediante los cuales le requirió a la referida sociedad información sobre la posible venta de sus acciones en la sociedad PRESTNEWCO S.A.S y sobre el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019.

Se observa también, en la revisión de antecedentes, que el citado grupo de trabajo, se encontraba adelantando diligencias de toma de información a la referida sociedad, desde el 27 de septiembre de 2019, con el fin de *“Recaudar información para conocer la situación jurídica, contable, económica y administrativa de la Sociedad con fundamento en la facultad legalmente conferida a esta Superintendencia por el artículo 83 de la Ley 222 de 1995 y la Ley 1966 de 2019. Igualmente, la diligencia tuvo como objeto recaudar información acerca de la relación entre MedPlus Medicina Prepagada S.A. y Medimas EPS S.A.S.”*<sup>18</sup>.

Consta en el expediente igualmente que, a la respuesta recibida por parte de la sociedad MEDPLUS MEDICINA PREPAGADA S.A. (Radicación 2020-01-338667 del 14 de julio de 2020), se le emitió respuesta informándole de su remisión a la SNS, por ser la entidad competente para evaluar la presunta infracción del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, de conformidad con la facultad sancionatoria del inciso 1° del artículo 2° de la Ley 1966 de 2019.

En consecuencia, los oficios aportados no tienen el valor probatorio que pretende asignárseles, por cuanto con ellos la Entidad buscaba obtener información que sería puesta en conocimiento de la SNS, como ente competente, más no con el propósito de ser analizada a la luz de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, como lo pretende la accionista y, en ese sentido, no es cierto que la Entidad estuviera sujeta a la respuesta que recibiera de dicha compañía, para emitir la resolución de Órdenes recurrida.

**7.7.2.** La accionista COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD, aportó el contrato de venta de acciones celebrado con CORVESALUD S.A.S. el 30 de diciembre de 2019. Al respecto, dado que esta Entidad carece de competencia para examinar la legalidad de la negociación a la luz de lo dispuesto por la Ley 1955 de 2019, tal documento no tiene más valor probatorio que el de confirmar la venta de las acciones de PRESTNEWCO S.A.S., pero resulta inconducente a la hora de pretender una revocatoria de la resolución que ordena la cancelación del registro de tal operación en el libro de accionistas, en cuanto con él no se prueba el acatamiento de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley citada, ni se desvirtúan los oficios proferidos por la SNS que confirman la violación de la Ley.

**7.7.3.** La SNS allegó a la entidad su Oficio 2-2020-126259 del 9 de septiembre de 2020, que fue radicado con el número 2020-02-015321 del 11 de septiembre de 2020, por medio del cual ofreció respuesta al Oficio 301-161921 del 13 de agosto de 2020, que indagaba por la existencia de algún tipo de acción que pudiera afectar la ejecutoria del Oficio 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020.

<sup>18</sup> Informe de Toma de Información consecutivo 355-000043, radicación 2019-01-364745 del 9 de octubre de 2019.





La respuesta ofrecida por la SNS es del siguiente tenor:

*“Conforme al resumen precedente, reiteramos que tal como fue puesto de presente a la Representante Legal Suplente de PRESTNEWCO S.A.S. en oficio NURC 2-2020-72881, remitido por el Superintendente Nacional de Salud, ninguno de los procedimientos y negocios surtidos por la Sociedad PRESTNEWCO y sus accionistas entre los meses de mayo y junio de 2020, según informó la Superintendencia de Sociedades, contaron con el cumplimiento de lo previsto en el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 (vigente desde el 25 de mayo de 2019) y por tanto, como no solicitaron ni obtuvieron aprobación de esta superintendencia, en virtud de la norma referida, los actos jurídicos que se pretendieron celebrar en contravención a su contenido están cobijados por la ineficacia de pleno derecho que opera ope legis, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.*

*Cabe anotar que se ha hecho una revisión de los registros de ingreso de correspondencia de la Superintendencia, sin encontrar registro de que CORVESALUD se haya pronunciado sobre el contenido del oficio 2-2020-72881 conforme con la “remisión” que la Representante Legal de PRESTNEWCO afirma haber realizado a CORVESALUD S.A.S.”.*

Al respecto, a dicha respuesta, no es posible otorgarle un valor probatorio distinto del que se desprende de lo que allí se manifiesta, esto es, la confirmación de que, ni la Sociedad, ni sus accionistas, solicitaron, ni obtuvieron la aprobación de que trata el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, para la venta de acciones a CORVESALUD S.A.S. y que ello genera “ope legis” la ineficacia de los actos jurídicos de compraventa.

#### **7.7.4. Las allegadas por las sociedades SEED INVESTMENT S.A.S y JARP INVERSIONES S.A.S.**

Las referidas sociedades, mediante escritos radicados los días 7 y 8 de octubre de 2020, con los números 2020-02-020780 y 2020-01-535961, informaron haber presentado ante la SNS recurso de reposición contra los oficios 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020, 2-2020-72881 del 24 de junio de 2020 y 2-2020-126259 del 9 de septiembre de 2020, proferidos por ese organismo y allegaron una copia de los escritos respectivos.

Con los referidos documentos se pretende probar que no existe un pronunciamiento en firme por parte de la SNS, acerca de la violación del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, en las negociaciones de las acciones de PRESTNEWCO S.A.S, con lo cual, se desvirtuaría la infracción legal que la Entidad pretende que sea corregida, a través de la Resolución de Órdenes recurrida, la cual, en ese orden de ideas, debería revocarse.

Al respecto, encuentra este despacho que si bien los accionistas prueban haber radicado ante la SNS los referidos recursos de reposición contra los oficios de dicha entidad, que forman parte de los antecedentes de la actuación que dio lugar a proferir la providencia recurrida, lo cierto es que tales documentos no tienen el alcance pretendido, esto es, probar que no existe un acto en firme de dicha entidad, que dé cuenta de que las operaciones mediante las cuales se negociaron las acciones de PRESTNEWCO S.A.S. con la sociedad CORVESALUD S.A.S, violaron el procedimiento de aprobación consagrado por el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 y que, por lo mismo, están viciadas de ineficacia de pleno derecho, por disposición de la misma norma.

Lo anterior, por cuanto no se prueba ni que el pronunciamiento de la SNS sea susceptible de recurso de reposición, ni que se le haya dado el trámite



correspondiente a un recurso de reposición, o que la interposición de los mismos haya provocado la suspensión de los efectos de lo informado a través de los mismos.

En ese sentido, esta Entidad se debe a unos principios de eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, este despacho estima que lo procedente es otorgarle al oficio 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020, proferido por la SNS, los efectos que de él se derivan, en relación con las funciones propias de esta Entidad, esto es, que constituye un documento probatorio, emitido por la autoridad competente, de que las negociaciones de acciones de la Sociedad requerían la aprobación de la SNS de que trata el artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 y no la solicitaron, ni obtuvieron y, por tanto, la Entidad debe hacer uso de sus facultades de velar por que las sociedades sometidas a su supervisión, se ajusten a la Ley, para lo cual se encuentra ajustada a derecho la orden consistente en la cancelación del registro de tales operaciones en el libro correspondiente.

#### **7.8. Sobre la aplicabilidad del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 y su necesidad de reglamentación.**

Tanto la Sociedad, como los accionistas, coinciden en sustentar los recursos de reposición contra la Resolución de Órdenes, en diversos argumentos que cuestionan la aplicación del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019, a las negociaciones de acciones celebradas con CORVESALUD S.A.S.

En ese sentido, manifiesta la Sociedad que la referida norma consagra un procedimiento que debe cumplir el interesado en adquirir “directa o indirectamente el 10% o más de la composición de capital o del patrimonio de una EPS” en tanto que el negocio jurídico lo celebraron los accionistas con CORVESALUD S.A.S. sin que la Sociedad tuviera conocimiento previo del mismo y en ese sentido no le era posible “determinar la aplicabilidad de esta norma” y que, en gracia de discusión, el obligado a su acatamiento era CORVESALUD S.A.S. como adquirente de las acciones.

La accionista CORPORACIÓN NUESTRA IPS solicita de manera subsidiaria ser excluida de la Resolución de Órdenes, por cuanto su negociación representaría menos del 10% del que trata la norma, en tanto que, por la misma razón CORVESALUD S.A.S. solicita de manera subsidiaria que se excluyan los accionistas SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ-HOSPITAL SAN JOSÉ, FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO SAN JOSÉ, CORPORACIÓN NUESTRA IPS y COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD, porque las operaciones celebradas con ellos “son menores al 10% y no son simultáneas ni sucesivas”.

Manifiestan también que la norma en cuestión establece un procedimiento de aprobación y no de autorización previa como lo interpretó la SNS y que en ese sentido podría solicitarse incluso después de celebradas las operaciones.

Agregan que las negociaciones se realizaron en ejercicio de la libertad empresarial y de buena fe y, por último, hacen referencia a que la norma debe ser reglamentada y mientras ello no suceda resulta inaplicable.

En relación con todos los argumentos que cuestionan la aplicabilidad del artículo 75 de la Ley 1955 de 2019 a las negociaciones de acciones de la Sociedad a favor de



CORVESALUD S.A.S, no le es dable a esta Entidad efectuar ningún pronunciamiento, en la medida en que esta ley atribuyó la competencia para impartir la aprobación allí establecida a la SNS, entidad que además, en relación con las negociaciones de acciones *“examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en adquirirlas. El Superintendente, además, se cerciorará que el bienestar público será fomentado con dicha transacción.”*

Este despacho entiende además que toda esta argumentación, así como lo relativo a la presunta necesidad de reglamentación de la norma para hacerla aplicable, debería plantearse ante la SNS, a través de los mecanismos y acciones que fueren procedentes, pues esta Entidad tampoco tiene competencia para revisar los actos administrativos proferidos por dicho organismo.

Lo anterior, a propósito de los cuestionamientos que se le hacen a esta Entidad, según los cuales habría dado por cierto lo señalado en el Oficio 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020, sin efectuar su propio análisis de los hechos y de la aplicabilidad o no de la norma en comento.

Efectivamente, por ser la SNS la autoridad a cargo de surtir el procedimiento de aprobación consagrado en la norma y tratarse de un organismo con independencia y autonomía respecto de esta Entidad, resulta improcedente cualquier cuestionamiento a lo manifestado por aquel en el referido oficio, máxime que tanto las entidades públicas, como los actos administrativos proferidos por éstas, se encuentran protegidos por una presunción de legalidad, esto es, que mientras una autoridad competente no declare lo contrario, se reputan ajustados a la ley.

## **7.9. Sobre la diligencia de la representante legal de PRESTNEWCO S.A.S.**

Un argumento de los recursos interpuestos hace referencia a que la representante Legal de la Sociedad, habría informado sobre las operaciones accionarias a la Entidad, acatando así lo ordenado previamente por la Superintendencia.

Al respecto es de aclarar que lo relativo a la diligencia de la gerente de la Sociedad, en relación con el trámite adelantado para el registro de las negociaciones de acciones a favor de CORVESALUD S.A.S., es asunto de otra actuación; sin embargo, este despacho encuentra que si bien la representante legal de la Sociedad dio aviso a esta Entidad de haber recibido instrucción irrevocable por parte de los accionistas para el registro de la venta de sus acciones y de haber verificado el cumplimiento de las normas aplicables a la negociación, lo cierto es que, dos días después de informarlo a la Entidad, procedió con los registros en el libro de accionistas, a la vez que emitió constancias no solo de haber informado a la Entidad<sup>19</sup>, sino de haber verificado el cumplimiento de las normas que le eran aplicables a las referidas negociaciones, particularmente lo concerniente a los artículos 16 estatutario y 409 y 416 del Código de Comercio, previamente a la referida inscripción, esto es, lo relacionado con el derecho de preferencia y el cumplimiento de requisitos de ley que les fueran aplicables a las transacciones.

<sup>19</sup> Mediante correo electrónico del 27 de mayo de 2019, la gerente de la Sociedad puso en conocimiento de la Entidad, las primeras instrucciones recibidas por los accionistas para el registro de la venta de sus acciones, las que procedió a registrar el 29 de mayo siguiente (luego de haber citado previamente, el 28 de mayo, a los accionistas interesados en la cancelación y expedición de nuevos títulos) y luego, por correo del 10 de junio, informó a la Entidad haber recibido el resto de instrucciones en igual sentido, las que procedió a registrar en el libro respectivo el 12 de junio siguiente, previa citación efectuada a los accionistas, para la cancelación y expedición de nuevos títulos el día 11 de junio. Radicaciones 2020-01-234479 del 8 de junio, 2020-01-244203 y 2020-01-244331, del 10 de junio, de 2020.



Es decir que, la gerente de la Sociedad no solo procedió de manera casi que inmediata con el registro de las operaciones de compraventa de acciones, sin consideración a los plazos de ley con que cuenta la Entidad para dar respuesta a sus escritos, sino que, lo que resulta más relevante para el caso, manifestó haber verificado el cumplimiento de requisitos estatutarios y de ley en las transacciones, lo que se contradice con el concepto emitido por la SNS el 16 de junio de 2020, según el cual aquellas omitieron surtir un trámite legal al que estaban obligadas.

En consecuencia, la presunta diligencia de la gerente de la Sociedad, para acatar instrucciones de la Entidad e informar las negociaciones de acciones que luego registró en el libro correspondiente, no es un argumento de recibo para revocar la Resolución de Órdenes recurrida.

#### **7.10. Sobre la inexistencia de acto administrativo que establezca la ineficacia del negocio jurídico.**

Finalmente, tanto la Sociedad, como los accionistas, coinciden en señalar que no existe un acto administrativo, en firme, que declare la ineficacia de los negocios jurídicos de compraventa y, por tanto, la providencia recurrida debe revocarse, pues carece de sustento.

Tal argumentación desconoce los pronunciamientos efectuados por la SNS en los oficios 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020 y 2-2020-126259 del 9 de septiembre de 2020, el primero de los cuales soporta claramente la providencia recurrida, pues es con base en la violación normativa que allí se informa, que esta Entidad procedió a impartir las órdenes de cancelación de los registros de las negociaciones accionarias y el segundo de ellos, fue (i) incorporado a la actuación para resolver los recursos interpuestos y (ii) comunicado a la Sociedad y los accionistas y sobre éste tuvieron oportunidad de pronunciarse.

Adicionalmente, como ya se analizó en el punto 7.7.4 anterior, a esta altura de la actuación no se ha logrado probar que algún tipo de acción afecte de tal manera el contenido del Oficio 2-2020-70038 del 16 de junio de 2020 proferido por la SNS, que desvirtúe la infracción del artículo 75 de la Ley 1955 por parte de la Sociedad y sus accionistas, tal como lo informa la entidad competente en dicho oficio; infracción respecto de la cual, como también se analizó ya, habilita el ejercicio de las funciones que le permiten a esta Entidad ordenarle a la Sociedad la cancelación de los registros de las negociaciones de acciones a favor de CORVESALUD S.A.S.

#### **OCTAVO.- SOBRE LA APELACIÓN INTERPUESTA.**

En cuanto al recurso de apelación que la accionista COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD manifiesta interponer, en subsidio del de reposición, es de aclarar lo siguiente:

El artículo 74 del CPACA dispone:

**“ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.





2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso”.

Ahora bien, frente a los actos proferidos por los funcionarios de la Superintendencia de Sociedades, es de advertir que éstos están facultados para proferirlos en atención a la figura de la delegación de funciones, consagrada por el artículo 209 de la Constitución Política que a la letra dispone:

**"Art. 209. Principios de la función pública.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

En la Ley 489 de 1998, se reglamentó el artículo 209 de la siguiente manera:

**“Art. 9.- Delegación.** Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.”

**“Art. 12.- Régimen de los actos del delegatario.** Los actos expedidos por las autoridades delegatarias están sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir



*la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.*

*Parágrafo. - En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad civil y penal al agente principal".*

Dadas las facultades constitucionales y legales de delegación, el Superintendente de Sociedades delegó en el Director de Supervisión de Sociedades la facultad para impartir órdenes a las sociedades en control.

No obstante, en el acto de delegación, los recursos están a cargo del superior jerárquico del Director, de manera que si bien, no hay apelación, sí hay un funcionario diferente que examina el proceso de manera que hay garantías procesales para los administrados.

Por consiguiente, de conformidad con lo señalado en el mencionado artículo 12 de la Ley 489 de 1998, es evidente que contra los actos administrativos que se expiden en la Superintendencia de Sociedades no procede el recurso de apelación interpuesto y por consiguiente será rechazado.

## RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: NO TRAMITAR** por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD, mediante escrito radicado el 16 de julio de 2020, con el número 2020-01-344547, en los términos del artículo 74 de la ley 1437 de 2011, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR** la resolución 301-004435 del 25 de junio de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR** el contenido del presente acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Artículo 4º, Decreto 491 de 2020), así:

1. A la sociedad PRESTNEWCO S.A.S. en la dirección de correo electrónico: notificaciones [judiciales@prestnewco.com](mailto:judiciales@prestnewco.com).
2. A la SOCIEDAD DE CIRUGÍA DE BOGOTÁ-HOSPITAL SAN JOSÉ. En la dirección de correo electrónico: [ojuridica@hospitaldesan jose.org.co](mailto:ojuridica@hospitaldesan jose.org.co).
3. A la FUNDACIÓN HOSPITAL INFANTIL UNIVERSITARIO SAN JOSÉ. En la dirección de correo electrónico: [direccion.general@hospitalinfantildesan jose.org.co](mailto:direccion.general@hospitalinfantildesan jose.org.co).
4. A la COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD. En la dirección de correo electrónico: [katherynm@cmps.com.co](mailto:katherynm@cmps.com.co).
5. A la CORPORACIÓN NUESTRA IPS. En la dirección de correo electrónico: [rpenuelar@nuestraips.com.co](mailto:rpenuelar@nuestraips.com.co).
6. A la sociedad JARP INVERSIONES S.A.S. En la dirección de correo electrónico: [scastillo@fginversiones.com](mailto:scastillo@fginversiones.com).



7. A la sociedad SEED INVESTMENT S.A.S. En la dirección de correo electrónico: [arodriguez@fginversiones.com](mailto:arodriguez@fginversiones.com)
8. A la sociedad PROCARDIO SERVICIOS MÉDICOS INTEGRALES S.A.S. En la dirección de correo electrónico: [gerencia@procardiohcc.com](mailto:gerencia@procardiohcc.com).
9. A la sociedad MEDPLUS MEDICINA PREPAGADA S.A. En la dirección de correo electrónico: [grupomedplus@medplus.com.co](mailto:grupomedplus@medplus.com.co).
10. A la sociedad CORVESALUD S.A.S. En la dirección de correo electrónico: [cfpachon@corvesalud.com.co](mailto:cfpachon@corvesalud.com.co).

**ARTÍCULO CUARTO: ADVERTIR** que contra la presente resolución no procede recurso, de acuerdo con la Ley 1437 de 2011.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Carlos Gerardo Mantilla Gómez*

**CARLOS GERARDO MANTILLA GÓMEZ**

Superintendente Delegado para Inspección Vigilancia y Control

TRD: CONTROL