

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-03
		Versión: 01
		Página 1 de 25

**ANÁLISIS DEL PROCESO CONTRACTUAL ENTRE LA GOBERNACIÓN DE
ANTIOQUIA Y EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN EN RELACIÓN A SAVIA SALUD
S.A.S, A LA LUZ DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA
CONTRATACIÓN ESTATAL**

Alejandra Paniagua López

e-mail: alejita056@hotmail.com

Carlos Andrés Acosta Pineda

e-mail: carlosacostap.abogado@outlook.com

Luz Edilma Vásquez Muñoz

e-mail: luzedi86@hotmail.com

2018

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 2 de 25

Tabla de contenido

Resumen:.....	3
Abstract:	4
INTRODUCCIÓN	5
1. DEL CONTRATO SAVIA SALUD EPS S.A.S.....	8
1.1 Modalidad de selección.....	8
1.2 Régimen aplicable	9
1.3 De la figura societaria	10
2. DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, LEY 80 DE 1993	12
2.1 ¿Por qué hubo vulneración a los principios de la Contratación Estatal consagrados en la ley 80 de 1993 en sus artículos 24, 25 y 26, en el Contrato Savia Salud EPS S.A.S?	13 ¹²
2.1.2 Principio de Transparencia.....	13 ¹²
2.1.3 Principio de Economía	14
2.1.4. Principio de Responsabilidad	15
3. DE LA INTERVENTORÍA Y LA SUPERVISIÓN EN LOS CONTRATOS ESTATALES ..	17
CONCLUSIONES	18
REFERENCIAS	21 ²⁰

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 3 de 25</p>

Resumen:

Como generador de controversias contractuales la salud en Colombia en no pocas ocasiones ha venido trayendo consigo detrimento patrimonial para el Estado, evidenciando la incapacidad de éste frente a la vigilancia y control. Ejemplo de esto es Savia Salud E.P.S la entidad encargada de prestar el servicio de salud al régimen no contributivo de los Antioqueños y sus 116 municipios censados como sisben 1 y 2.

Savia Salud E.P.S fue creada el 27 de marzo de 2013 bajo la razón social Alianza Medellín – Antioquia E.P.S S.A.S. y la marca Savia Salud E.P.S, constituida como una sociedad de economía mixta, con una participación societaria así:

Departamento de Antioquia 36,65%, aprobada mediante Ordenanza Departamental No.39 de 2012 y representada en un aporte social de \$ 30.000 millones de pesos El Municipio de Medellín con una participación societaria del 36,65%, aprobada mediante el Acuerdo Municipal No.55 de 2012 y representada en un aporte social de \$ 30.000 millones de pesos, y Comfama como entidad privada, quien hace parte de dicha sociedad con una participación del 26,7% representada en \$ 21.000 millones de pesos en aporte en especie siendo esta la conformación societaria de la misma.

Al igual que muchas empresas prestadoras de salud en el país, está en riesgo de ser liquidada, lo cual dejaría como consecuencia lamentable que aproximadamente 1.700.000 Antioqueños afiliados se queden sin el acceso al servicio de salud a causa de la crisis financiera que atraviesa actualmente generada por pérdida y desviación de recursos.

Palabras claves:

Contratación, planes, programas, proyectos, vigilancia, control, fines esenciales del Estado, eficacia, legalidad, principio de economía, principio de transparencia, principio de responsabilidad, mérito

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 4 de 25

Abstract:

As a generator of contractual disputes, health in Colombia, on many occasions, came to be betrayed with the patrimonial detriment of the State, evidencing the State's inability to face surveillance and control. Example of this is Savia Salud E.P.S the entity in charge of providing the health service to the non-contributory regime of Antioqueños and its 116 municipalities registered as Sisben 1 and 2.

Savia Salud E.P.S was created on March 27, 2013 under the corporate name Alianza Medellin - Antioquia E.P.S S.A.S. and the Savia Salud E.P.S brand, incorporated as a mixed economy company, with a social participation as follows:

Department of Antioquia 36.65%, approved by Departmental Ordinance No. 39 of 2012 and representative in a social contribution of \$ 30,000 million pesos. Municipality of Medellín with social participation 36.65%, approved through Municipal Agreement No. 55 of 2012 and represented in a social contribution of \$ 30,000 million pesos, and Comfama as a private entity, who is part of this society with a participation of 26.7% represented in \$ 21,000 million pesos in contribution to be the corporate conformation of the same.

Like many health care companies in the country, it is at risk of being liquidated, which would leave as a regrettable consequence that approximately 1,700,000 Antioqueños affiliates are left without access to the health service because of the current financial crisis generated by loss and diversion of resources.

Keywords:

Hiring, plans, programs, projects, vigilance, control, essential purposes of the State, efficiency, legality, principle of economy, principle of transparency, principle of responsibility, merit.

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-03
		Versión: 01
		Página 5 de 25

INTRODUCCIÓN

Actualmente hablar de Savia Salud E.P.S. es hablar del latente riesgo en que se encuentra la salud de aproximadamente 1.700.000 antioqueños afiliados en 116 municipios del Departamento por cuenta de la problemática generada en la contratación de dicho servicio, y por supuesto la corrupción que tiene a esta entidad al borde del colapso.

Savia Salud E.P.S se crea el 27 de marzo de 2013, bajo la razón social Alianza Medellín – Antioquia E.P.S S.A.S. y el nombre Savia Salud E.P.S, como una entidad articuladora e integradora de las políticas públicas, para de este modo garantizar que la población antioqueña, especialmente las personas más pobres y vulnerables sin capacidad de pago ubicadas en los niveles 1 y 2 Sisben y poblaciones especiales del Departamento y sus municipios; para ello se apalanca en la experiencia y la capacidad operativa de

Comfama quien hace parte de dicha sociedad con una participación del 26,7% representada en \$21.000 millones de pesos en aporte en especie el Departamento de Antioquia cuenta con una participación en la composición societaria del 36,65%, aprobada mediante la Ordenanza Departamental No.39 de 2012 y representada en un aporte social de \$30.000 millones de pesos, de la misma forma el Municipio de Medellín cuenta con una participación en la composición societaria del 36,65%, aprobada mediante el Acuerdo Municipal No.55 de 2012 y representada en un aporte social de \$30.000 millones de pesos. Dando lugar lo anterior a que Savia Salud E.P.S se encuentre constituida como una sociedad de economía mixta (art. 481 Código de Comercio Colombiano).

Comprender la crisis de la salud en el Departamento, no es tarea fácil, conviene abordar la problemática desde diferentes aristas, no sin antes dar solución a los siguientes interrogantes, que seguro, nos darán como resultado una perspectiva objetiva y clara de lo acaecido: ¿Por qué Savia Salud E.P.S se creó como una S.A.S y no como una...? ¿Por qué el Gobernador del Departamento insiste en que empresarios

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 6 de 25

participen en la compra de Savia Salud E.P.S como salida viable a la problemática? ¿Por qué la contratación debe ser efectuada con cada hospital bajo criterios diferentes y no bajo unos estándares homogéneos para buscar la atención de los pacientes? ¿Qué tan eficaz resulta la tarea de los órganos de control y vigilancia del Estado en los contratos y dineros destinados para este fin?

Ahora bien, desde los anteriores interrogantes, se puede inferir que Savia Salud E.P.S viene con una cantidad importante de irregularidades jurídicas desde su creación, modalidad de selección y forma de contratación, etc.; por esto el presente artículo muestra al lector que las falencias arrojadas en la ejecución del contrato tales como la corrupción, la malversación de fondos y la ausencia de vigilancia de los entes de control, no son los únicos motivos que llevaron a la crisis a Savia Salud E.P.S, y como consecuencia la afectación de 1,7 millones de afiliados en el departamento, principalmente del régimen subsidiado.

Para la identificación de la problemática se hizo una revisión del contrato, y este análisis arroja la ausencia en el cumplimiento riguroso que exige la norma de los principios

inherentes a la contratación estatal especialmente en la etapa precontractual, refiriéndonos no a una esencia desde el sustractor material o formal, sino a una esencia deontológica aplicativa desde su creación, redacción y ejecución; por ejemplo, la transgresión al principio de transparencia de este contrato desde el argumento de que Savia Salud E.P.S se crea como S.A.S, lo cual es claro, desde las normas civiles y comerciales en dicha sociedad solo se hace responsable de cualquier incumplimiento contractual con y hasta el mismo monto de sus aportes, bajo esta apreciación aparentemente es válido decir que persiste la duda de por qué tales asociaciones no son creadas bajo una figura asociativa donde cada socio responda con hasta el monto de sus aportes y de su patrimonio, aseverando así el transparente manejo de los recursos, cabe precisar que la S.A.S es un modelo que permite la multiplicidad de objetos contractuales, se facilita para un inapropiado manejo de operaciones lo cual no explica la necesidad de aplicación a este modelo de sociedad cuando el fin es solo uno la prestación del servicio de salud.

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 25

Se deviene también otro cuestionamiento acerca del principio de responsabilidad donde se identifica hacia los terceros el carente *animus societatis*, y se plasma bajo una forma aparente o simulada en el negocio jurídico contractual, y prueba de ello fue la etapa de ejecución cuando escasearon los recursos financieros.

La buena fe y la selección objetiva también fueron asaltadas ya que dicho contrato se realiza por contratación directa.

¿Pero acaso no sería la selección abreviada de menor cuantía la que nos demostraría qué entidad o caja de compensación tiene el mayor calificativo para la asignación de dicho contrato? Tal y como lo establece el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.1.2.2.1.

Ahora bien, es necesario entender que los principios en los contratos son contingencias que evitan que el contrato se desborde en irregularidades y subjetivismos de las partes y que su mayor fin es proteger los recursos del Estado; de las formas en que la corrupción se puede permear en un contrato, formas que cada vez se hacen menos perceptibles y que, peor aún, muchas veces se disfrazan de legalidad y normatividad, donde termina siendo la consecuencia más grave la

deficiente prestación de un servicio público, que a su vez es un derecho fundamental, como lo es la salud y la afectación de los sectores más vulnerables.

Después de todo lo anterior y de documentarnos hemos estado observando cómo el Gobernador de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y la Asamblea Departamental de Antioquia, buscan que la EPS permanezca y así encontrar una posible solución que evite llegar a una probable liquidación; como se incentivó el 15 de marzo del presente año por el Gobernador Luis Pérez, quien le solicitó a la Asamblea Departamental de Antioquia, que se le otorgara facultades para enajenar las acciones del Departamento contenidas en la EPS por un porcentaje 36,65% y así permitir que los empresarios de la región puedan participar de las mismas, lográndose una reorganización de la EPS como solución, pero la Asamblea Departamental negó tal petición con el argumento de que primero deben hacerse avances significativos, como encontrar una banca de inversión que lidere el proceso y un gerente especial para este fin; aun así el Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, dio un plazo de 20 semanas para mostrar avances y

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 8 de 25

tomar decisiones sobre su continuidad como empresa prestadora de salud. Ahora bien, este texto busca establecer si el hecho de que el contrato con Savia Salud E.P.S se hubiese realizado con todas las garantías que otorgan los principios de la contratación estatal se hubiese podido evitar el riesgo de liquidación, y así como muchos contratos en Colombia, si fuesen vigilados de forma correcta desde su elaboración evitaríamos tantos desfalcos al patrimonio de la Nación, de los Departamentos y de los Municipios ¿Acaso que está fallando? ¿El control y vigilancia? O ¿simplemente no sabemos destinar nuestros recursos? Este texto analítico le brindará al lector argumentos para establecer una posición ante el tema de la salud y contribuirá a generar un precedente que permitirá a futuras contrataciones no desatender la importancia de los principios en el contrato.

1. DEL CONTRATO SAVIA SALUD

EPS S.A.S

1.1 Modalidad de selección

El Estatuto General de Contratación Pública Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios

otorga lineamientos para que los destinatarios de dicha ley (Entidades Estatales, Servidores Públicos y Servicios Públicos) tengan herramientas e instrumentos legales que le permitan lograr satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos y prestar los servicios a la comunidad. Dentro de estos servicios se encuentra la Salud como derecho agrupado en los **Derechos sociales, económicos y culturales** de nuestra Constitución Política **Artículo 49**. La Ley 1150 de 2007 en su **Artículo 2** clarifica esas Modalidades de Selección que tiene el Estado para contratar los bienes y servicios que requiere para su normal funcionamiento y así poder cumplir con los fines esenciales del mismo que rezan en el **Artículo 2** de la Constitución Política, máxima ley. Norma de normas.

La Ley 1150 de 2007 reza “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”. Es clara referente a que Modalidad de Selección debe ser aplicada en los procesos contractuales de las entidades públicas sujetas al Estatuto General de Contratación Pública y bajo que

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 9 de 25

condiciones deben desarrollarse sin incurrir en vulneración de los principios que rigen la misma.

ARTÍCULO 2 Ley 1150 de 2007 DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN

1. Licitación pública.
2. Selección Abreviada.
3. Contratación directa.
4. Concurso de méritos.
5. Mínima cuantía.

Para el caso que nos convoca es necesario remitirse al Decreto 1082 de 2015 en su Artículo 2.2.1.2.1.2.21 *Contratos de prestación de servicios de salud*: “La Entidad Estatal que requiera la prestación de servicios de salud debe utilizar el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía”. Así mismo, el Decreto 1510 del 2013 en su Artículo 60. *Contratos de prestación de servicios de salud*, lo reitera. Se podría inferir que si la Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín requerían cubrir una necesidad básica de Salud pública del Departamento de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, debieron haber recurrido a la Modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía para contratar el Servicio de Salud de la población más

vulnerable de Antioquia tal y como lo indican las normas anteriormente citadas, con ello se hubiera garantizado un proceso de selección objetivo en el que se pudiera contar con la experiencia, capacidad jurídica, financiera, técnica, capacidad organizacional, infraestructura y conocimiento de un experto en la administración de los Servicios de Salud y así poder garantizar de manera eficiente, eficaz y oportuna el Servicio de Salud a estos ciudadanos. Si bien es cierto ese proceso contractual se realizó por la Modalidad de Contratación Directa atendiendo la figura de los Contratos Interadministrativos que son aquellos que se realizan entre Entidades Públicas, para este artículo se hace la crítica de que si la norma da unos lineamientos que bien o mal están diseñados para cuidar el recurso público, se deben atender; y quizás la problemática a la que en estos momentos se está enfrentando la salud de los antioqueños no existiere o si existiere podría ser en menor grado y no por falencias a causa del proceso contractual y por una inminente y predecible descapitalización de la Sociedad.

1.2 Régimen aplicable

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 25

De conformidad con la naturaleza jurídica de Savia Salud E.P.S., el régimen legal aplicable a los actos y contratos celebrados son las normas del derecho privado, es decir, disposiciones civiles y comerciales, con sujeción a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, eficiencia, equidad y valoración de costos ambientales de acuerdo con lo consagrado en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política Colombiana. Al igual que los principios de las actuaciones y procedimientos administrativos contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en especial los de debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, eficiencia, economía, celeridad y planeación. También le serán aplicables las disposiciones y reglas establecidas en materia de contratación para la prestación de servicios de salud, contenidas en la ley 1122 de 2007, la ley 1438 de 2011, ley 1751 de 2015, el decreto 4747 de 2007 y demás normas que modifiquen, adicionen, complementen o sustituyan conforme con su naturaleza y actividad desarrollada¹.

1.3 De la figura societaria

La ley 1258 de 2008 (diciembre 05) es la ley por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificadas, dicha sociedad nace en Colombia con el fin de darle a los pequeños y medianos empresarios la posibilidad de estar organizados jurídica, legal y tributariamente, y con ello ser más competitivos en el mercado; adicionalmente, poder tener mayor control de todas sus operaciones comerciales. Estas sociedades tienen ciertos beneficios tales como: al momento de la constitución y/o posterior liquidación, el proceso es menos tedioso o complejo; la responsabilidad de los socios es hasta el monto de lo aportado al momento de la constitución de la Sociedad. Según la Ley 1258 de 2008 en su artículo 1º *Constitución*: “La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes”. Para el caso Savia Salud E.P.S. S.A.S, podemos analizar dicha sociedad desde cuatro perspectivas:

¹ Recuperado de: goo.gl/nJs6xf

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 11 de 25</p>

1. Se creó una S.A.S cuya finalidad es la de generar utilidad, ganancias y crecimiento financiero para sus socios.
2. La sociedad fue constituida con la participación del sector público y del sector privado, al ser mayoría el capital público, es catalogada como una Empresas de Economía Mixta; las S.A.S, tiene como característica fundamental que los socios responden hasta el monto de lo aportado, pero esta sociedad al prestar un Servicio de Salud en el que el Estado tiene la obligación de garantizarlo, este termina respondiendo solidariamente.
3. Si la Salud es un derecho amparado por la Constitución Política de Colombia en su Artículo 49.

Artículo 49. “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”. (Constitución Política, art. 49)

Entonces por qué se utilizó una figura societaria donde la finalidad de esta es generar utilidades, si está en juego la Salud y seguridad en la prestación de dicho servicio de los antioqueños del Sisben 1 y 2.

La Salud al ser incorporada como un derecho de raigambre constitucional el Estado tiene la obligación que se preste a cabalidad y debe brindar las garantías necesarias. Con la La ley 100 de 1993 se crea el Sisben (Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales) como herramienta para medir las necesidades socioeconómicas, de educación, bienestar social, salud, que requieren los colombianos, es la puerta al régimen subsidiado y es quien permite identificar ese grupo poblacional que requiere mayor atención del Estado.

4. Otro punto que se debe analizar es que se crea a Savia Salud como una EPS S.A.S. ¿por qué crear una EPS que no tendría ni la infraestructura, ni la experiencia necesaria, para manejar el Servicio de Salud del sisben 1 y 2? ¿por qué no contratar como se mencionó en apartes anteriores con quienes contarían con

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 12 de 25

toda la experiencia, infraestructura, solvencia económica? ¿por qué permitir que la salud de miles de antioqueños se convirtiera en un negocio?

Es de precisar que, mientras se busca esclarecer dichos interrogantes, se siguen tomando decisiones en desventaja de la salud de los antioqueños incrementándose esta problemática social y financiera.

2. DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, LEY 80 DE 1993

Los principios de la Contratación Estatal son enunciados normativos que expresan un **juicio deontológico** acerca de la conducta a seguir en determinada situación o sobre otras normas del ordenamiento jurídico. La finalidad de los principios es lograr darles un total cumplimiento a las normas, decretos, acuerdos, reglamentos que rigen la Contratación Estatal y poder con ello tener un proceso Contractual transparente,

exitoso y acorde a estos principios y a la Constitución Política de Colombia.

Los principios de la Contratación Estatal inmersos en la Ley 80 de 1993, son la herramienta con la que el legislador logra el cumplimiento de los fines esenciales del Estado consagrados en la Carta Política.

El Contrato de Savia Salud EPS S.A.S que se ha discutido a lo largo de este artículo, es un claro ejemplo de que los principios de la Contratación no fueron aplicados en su totalidad por los entes partícipes de esta Alianza público – privada, creada para prestar el servicio de Salud a el Sisben 1 y 2 población más vulnerable de Antioquia y que hoy asumen las consecuencias de un proceso contractual lleno de vacíos jurídicos, normativos y argumentativos. El Artículo 23 de la Ley 80 de 1993 reza:

Artículo 23: “Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa”.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 13 de 25

Para este proceso contractual es evidente que no fueron aplicados como indica la norma.

2.1 ¿Por qué hubo vulneración a los principios de la Contratación Estatal consagrados en la ley 80 de 1993 en sus artículos 24, 25 y 26, en el Contrato Savia Salud EPS S.A.S?

2.1.2 Principio de Transparencia

Se incorpora a través de la pluralidad y la publicidad de los procesos contractuales, la participación de quienes así lo deseen. Mismos que deben regirse por la objetividad, esto es garantizando la libre concurrencia e igualdad de oportunidades para estos, así como la posibilidad de controvertirlos. Principio que se sustenta en la ley 80 de 1993 en su **Artículo 24, numeral 8**: “Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de

selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”.

Selección objetiva, con este principio se precisa establecer que en el procedimiento se escoja tanto al contratista idóneo, como el más acorde a las finalidades de la actuación contractual de la entidad pública. Regulado en:

Artículo 5 ley 1150 de 2007 Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes.

El principio de Transparencia que trae consigo el principio de Selección objetiva del contratista, son ellos principios de la Contratación Estatal garantía que se seleccionará un contratista considerando el beneficio de la Entidad que va a contratar, necesidades, presupuesto que tiene adjudicado para la ejecución de dicho

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 14 de 25

contrato, y lo más importante, que al contratista se le exigirá el cumplimiento de los requisitos habilitantes: Experiencia, Capacidad Jurídica, Capacidad Financiera, Capacidad Técnica, Capacidad Organizacional, precio y calidad de la propuesta. El proceso contractual objeto de estudio Savia Salud EPS S.A.S da lugar a incumplimiento de estos principios; puesto que al contratar directamente y no dar la posibilidad que expertos en el manejo de Servicios de Salud, con experiencia, infraestructura, personal, solidez financiera y con todas las garantías que la ley exige participaran, cerraron la oportunidad de darle una salida más viable y segura al problema de salud que vive el sisben 1 y 2 de la población antioqueña.

2.1.3 Principio de Economía

A través de este principio se estandarizan los procedimientos contractuales, es decir se evita la generación de trámites diferentes a los establecidos por el legislador; asimismo, se exige a través de este, austeridad de tiempo, medios y gastos. Artículo 25. Ley 80 de 1993, en virtud de este se establece que:

1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones.

3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continúa y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

En términos generales se puede afirmar que es el principio de Economía quien garantizará la agilidad y seguridad en el proceso de selección que adelante la entidad

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 15 de 25

Estatal, puesto que gracias a este se logra tener la certeza que todo el proceso estará acompañado de otros principios tales como la celeridad, eficiencia y eficacia, para finalmente lograr obtener ese resultado que espera la entidad, que es satisfacer una necesidad que tiene frente a un hecho o un caso determinado. El principio de economía es la exigencia que hace el legislador para que todos los procesos contractuales sean llevados acorde a las garantías que exige la administración.

Este principio fue vulnerado en gran medida en el proceso contractual estudiado porque: no se garantizó la Selección objetiva del contratista al no permitir la participación de otros entes privados que contaban con la experiencia, capacidad financiera, conocimiento del tema que exige prestar el Servicio de Salud al Sisben 1 y 2 de los antioqueños, los privados por regla general siempre aportaran algo a un proceso contractual con el Estado básicamente definido en: eficiencia, productividad y las mejoras que pueden suministrar a los usuarios públicos a quienes les prestarán dichos servicios; en la actualidad la salud de los antioqueños de estos estratos socio-

económicos es un completo caos por ende se vulneró directamente la adecuada, continua y eficiente prestación del servicio de salud, afectando gradualmente la garantía de los derechos de esta población y, finalmente, al no prestar un servicio de calidad se aumentan los tramites y procesos dentro de la entidad. Es claro que los principios de la Contratación Estatal son preventivos es decir inician en la etapa precontractual, pero este contrato es un claro ejemplo que dicha vulneración no solo afecta la parte precontractual sino la ejecución y el desarrollo del mismo

2.1.4. Principio de Responsabilidad

Protege a través de un servicio público ético y honesto la correcta ejecución de los dineros públicos y del objeto contratado, velando por la protección de los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; siempre buscando el cumplimiento a cabalidad de los fines de la contratación.

Es de precisar que busca del servidor público un óptimo desempeño de su función, so pena

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 16 de 25

de verse incurso en diferentes delitos contra la administración pública. Ley 80 de 1993 en el **Artículo 26**, en virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas

sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal,

Servidores públicos es un concepto genérico que emplea la Constitución Política y los define como:

Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

Atendiendo este mandato Constitucional es claro que en el momento que se decide formar parte de este grupo se está en la obligación y el deber de cumplir a plenitud dichas normas constitucionales, se responderá por acción, omisión o extralimitación de las funciones allí consagradas, se tendrá el deber y la responsabilidad de administrar recurso público, adicional llevar a cabo el

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 17 de 25</p>

cumplimiento de los fines esenciales del Estado, partiendo de todos estos antecedentes es claro que el contrato Savia Salud EPS S.A.S está lleno de vacíos referente a este principio, puesto que hoy en día nos enfrentamos a una Entidad desarticulada internamente; todo esto se puede aducir cuando se hacen los siguientes cuestionamientos: ¿Quién responde por las numerosas tutelas, demandas, inconsistencias en la prestación del Servicio de Salud, falta de personal, demoras en los pagos a médicos, administrativos, y el déficit financiero por el que atraviesa dicha Entidad?

Es evidente que el mayor afectado es el usuario, quienes están asumiendo las consecuencias de los errores generados por la administración; desde la creación de la Sociedad hasta los diversos procesos contractuales que se ejecutan dentro de ella. Cuando se asume la responsabilidad de administrar unos servicios y recursos públicos se debe tener la convicción de garantizarlos y protegerlos, y esto no va solo por parte de la entidad estatal sino también por parte de las Entidades encargadas de la vigilancia y control; para este caso

Ministerio de Salud y Superintendencia de Salud, que están en el deber legal de supervisar indicadores asistenciales, técnicos, administrativos y financieros dentro de dichas entidades y tomar medidas preventivas y correctivas para evitar situaciones como la que se está presentando en la actualidad con la prestación del Servicio de Salud del Régimen Subsidiado del Sisben 1 y 2 de los Antioqueños.

3. DE LA INTERVENTORÍA Y LA SUPERVISIÓN EN LOS CONTRATOS ESTATALES

“La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados” (Párrafo 2 del Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011). Se distingue en la interventoría de un contrato estatal el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 18 de 25

seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría” (Parágrafo 3, Artículo 83 de la ley 1474 de 2011).

Obligaciones contractuales en la forma:

La interventoría es llevada por una persona externa a la entidad contratada para tal efecto, la cual debe verificar el cumplimiento del objeto contractual, de tal manera que se asegure el cumplimiento de la calidad, cantidad, costo y cronograma del contrato. (Adminsintesis, 2016. <https://goo.gl/2wg3jc>)

CONCLUSIONES

1. La aplicación incorrecta de los principios y de de la modalidad de contratación empleada para la constitución de Savia Salud EPS S.A.S, ha hecho que en la actualidad se vea enfrentada a una problemática de tipo

financiero, contable que ha traído como consecuencia la inestabilidad en la prestación del servicio de salud para los antioqueños. Si bien es cierto se constituyó como una S.A.S, es decir con vocación de ánimo de lucro, debió preverse el tema de la responsabilidad de los socios como una desventaja, es claro que en la S.A.S los socios responden hasta el monto de lo aportado y por tratarse de un tipo de Sociedad donde el Estado es socio mayoritario y el servicio que se va a prestar es un derecho constitucional la responsabilidad termina siendo para este solidaria, otro punto relevante es la experiencia de los mismos. Si la finalidad que se tenía con esta sociedad, además de satisfacer una necesidad de los antioqueños que hacen parte del Régimen Subsidiado de Salud, era hacer de esta una empresa estable y duradera en el tiempo, debieron tener en cuenta que el objeto social de dicha sociedad tenía demasiadas aristas; en el sentido que la población que se vería beneficiada podría crecer innumerablemente de manera rápida e indeterminada, puesto que es difícil

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 19 de 25</p>

establecer con exactitud el índice de natalidad de una población, el tiempo que dichos usuarios pertenecerán a este régimen teniendo en cuenta que el trabajo informal y el desempleo aumenta paulatinamente; otros factores como el desplazamiento, el ingreso de venezolanos al país y sumándole a ello que Antioquia por su cultura, gente, hospitalidad es llamativa para esta población, adicional es complejo cuantificar y cualificar las enfermedades y gravedad de las mismas para lograr establecer estadísticas precisas que permitirán tener los recursos necesarios para prestar un servicio de calidad, con eficiencia y eficacia.

2. El Estado tiene la tarea de emprender aquellos proyectos que no resultarían interesantes al sector privado pero que son necesarios y útiles para la población. De igual modo, existen proyectos que pueden articularse de forma atractiva para el sector privado, de forma que no toda la realización, desarrollo y puesta en operación de infraestructura dependa únicamente del

gobierno.

Para el sector privado resulta clave identificar, medir y mitigar los riesgos asociados al proyecto desde la estructuración del mismo. Atendiendo este aporte es claro que la Gobernación de Antioquia y el Municipio de Medellín debieron realizar la alianza público privada con más de un privado o en su defecto atender el mandato legal y poner en marcha la modalidad de selección abreviada de menor cuantía para la contratación y posterior prestación del Servicio de Salud del Sisben 1 y 2 de los antioqueños, donde contarían con la participación de compañías con mayor capacidad jurídica, financiera, infraestructura, personal, capacidad administrativa que garantizarían un Servicio de calidad. Empresas exitosas son el resultado de sinergias de conocimientos y recursos, el Estado tenía una necesidad contaba con unos recursos propios, el sector privado necesita encontrar aliados estratégicos que le permitan participar de un buen negocio donde hay riesgos, pero donde la

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 20 de 25

organización, la experiencia hacen que estos se mitiguen

3. Después de la elaboración de este artículo es importante dar una conclusión concisa referente a la supervisión e interventoría en el Contrato Savia Salud EPS S.A.S; las entidades estatales tienen la obligación de realizarla para asegurar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato (Numeral 1, Artículo 14 de la Ley 80 de 1993), con el propósito de evitar percances jurídicos durante la ejecución del mismo, entiéndase esto, en todas las etapas que lo componen (pre-contractual, contractual y post contractual)

La importancia de tener una adecuada supervisión e interventoría en el contrato Savia Salud EPS S.A.S básicamente está definida en que el interventor es aquel profesional externo a la entidad que adelanta

funciones técnicas mientras que el supervisor es funcionario de la entidad que no sólo cuenta con funciones técnicas, sino también de índole administrativo, contable, financiero y jurídico, que finalmente le hubiese dado a este contrato el blindaje jurídico en pro de garantizar el cumplimiento cabal de los principios de la contratación estatal.

Las entidades estatales deben tomar o considerar los factores atinentes al contrato que se pretende suscribir, como es el caso de la vigilancia y control del contrato, determinando la forma en que debe realizarse (AdminSintesis, 2016, <https://goo.gl/uTkP7P>), todo esto con el único fin de lograr obtener al final del ejercicio un contrato planeado, correctamente ejecutado y desarrollado bajo todas las normas jurídicas, de calidad y seguridad para las partes.

La misma ley de contratación es clara y así mismo dispone en su génesis que todo Contrato Estatal sin distingo alguno deberá contar con Supervisión o Interventoría, o ambas según la Naturaleza del mismo. Para el caso estudiado es preciso resaltar que, por tratarse del Servicio público de Salud, la

	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 21 de 25

Supervisión y la Interventoría en este contrato son necesarias y no debe existir excusa alguna para su aplicación.

REFERENCIAS

Bibliografía

Alexy, R, (1997). Teoría de la argumentación jurídica. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alianza Medellín Antioquia EPS SAS. (s. f.). Estatuto de contratación. Recuperado de: <https://goo.gl/yKZA9J>

Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza Nª 39 por medio de la cual se autoriza la creación o asociación de una entidad promotora de salud.

Constitución Política de Colombia. (1991). Ed.2. Ed. Legis

Congreso de la República de Colombia. Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094 de octubre 28.

Congreso de la República de Colombia. Ley 100 de 1993 por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.148 de diciembre 23.

Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario oficial No. 43.464 de diciembre 30.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Diario oficial No. 46.691 de julio 16.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1258 de 2008 por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada. Diario oficial No. 47.194 de diciembre 5.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de enero 18.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario oficial No. 48.128 de julio 12.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-953 de 1999.

Departamento Nacional de Planeación. Decreto 1510 de 2013 por el cual se

reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Diario oficial N° 48.854 de julio 17.

Moreno, V. (2010). El problema del lenguaje en la interpretación del Derecho: Una reflexión a partir del debate López–Tamayo. Revista Nuevo Derecho, 5 (6), pp.73-85.

~~Vidal P., J. (1997). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Temis S.A.~~

~~Younes M., D., (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Temis S.A~~

Decretos

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1082 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Diario oficial N° 49.523 del 26 de mayo de 2015.

~~Departamento Nacional de Planeación. Decreto 1510 de 2013 por el cual se reglamenta el sistema de compras y~~

~~contratación pública. Diario oficial N°
48.854 de julio 17.~~

Presidencia de la República de Colombia.
Decreto-ley 4170 de 2011 por el cual
se crea la Agencia Nacional de
Contratación Pública -Colombia
Compra Eficiente-, se determinan sus
objetivos y estructura.

Jurisprudencia

~~Corte Constitucional de Colombia. Sentencia
C-953 de 1999.~~

Legislación

~~Congreso de la República de Colombia. Ley
80 de 1993 por la cual se expide el
Estatuto General de Contratación de la
Administración Pública. Diario Oficial
No. 41.094 de octubre 28.~~

~~Congreso de la República de Colombia. Ley
100 de 1993 por la cual se crea el
sistema de seguridad social integral y
se dictan otras disposiciones. Diario
Oficial No. 41.148 de diciembre 23.~~

~~Congreso de la República de Colombia. Ley
489 de 1998 por la cual se dictan
normas sobre la organización y
funcionamiento de las entidades del
orden nacional, se expiden las
disposiciones, principios y reglas
generales para el ejercicio de las
atribuciones previstas en los numerales
15 y 16 del artículo 189 de la
Constitución Política y se dictan otras
disposiciones. Diario oficial No.
43.464 de diciembre 30.~~

~~Congreso de la República de Colombia. Ley
1150 de 2007 por medio de la cual se
introducen medidas para la eficiencia y
la transparencia en la Ley 80 de 1993 y
se dictan otras disposiciones generales
sobre la contratación con Recursos
Públicos. Diario oficial No. 46.691 de
julio 16.~~

~~Congreso de la República de Colombia. Ley
1258 de 2008 por medio de la cual se
crea la sociedad por acciones
simplificada. Diario oficial No. 47.194
de diciembre 5.~~

~~Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de enero 18.~~

~~Congreso de la República de Colombia. Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario oficial No. 48.128 de julio 12.~~

Otros

~~Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza N° 39 por medio de la cual se autoriza la creación o asociación de una entidad promotora de salud.~~

Procuraduría General de la Nación. Circular 021 del 30 de diciembre de 2016. Supervisión de los Contratos Estatales.

Procuraduría General de la Nación. Circular 020 del 22 de diciembre de 2016. Cumplimiento Acuerdo de Precios.

~~Alianza Medellín Antioquia EPS SAS. (s.f.). Estatuto de contratación. Recuperado de: <https://goo.gl/yKZA9J>~~

Vidal P., J. (1997). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Temis S.A.

Younes M., D., (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Temis S.A

CURRICULUM VITAE

Alejandra Paniagua López: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado, asistente al Diplomado en Contratación Estatal

Carlos Andrés Acosta Pineda: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado, asistente al Diplomado en Contratación Estatal

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 25 de 25

Luz Edilma Vásquez Muñoz: Estudiante de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado, asistente al Diplomado en Contratación Estatal.