

No Radicado	08434
Asunto	Radicación de Correspondencia
Radicado	2023-06-21 04
Dirección Territorial de Salud de Caldas	

**RESOLUCIÓN**  
**2023310000004063-6 DE 21 - 06 - 2023**

*Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento*

**EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

En uso de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las contenidas en el inciso segundo del artículo 230 de la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007, el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019, los artículos 2.5.2.3.5.3 y 2.5.5.1.8 del Decreto 780 de 2016, los numerales 48 y 49 del artículo 4 y el numeral 33 del artículo 7 del Decreto 1080 de 2021, el Decreto 1424 de 2019 modificado por el Decreto 709 de 2021, el Decreto 1712 de 2022 y demás normas complementarias y,

**CONSIDERANDO**

**I. COMPETENCIA**

Que de conformidad con los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Que según el artículo 2 de la Ley 1751 de 2015, la salud es un derecho autónomo e irrenunciable en sus dimensiones individual y colectiva y con un contenido mínimo, establecido en el artículo 6 de esa misma norma.

Que en virtud de lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 100 de 1993, el Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, con el fin de garantizar, entre otros, los principios consagrados en la Constitución Política y en los artículos 2 y 153 de la citada ley, modificado por el artículo 3 de la Ley 1438 de 2011.

Que la Ley 1122 de 2007 define los conceptos de inspección, vigilancia y control (artículo 35) y, en los artículos 36 y 37, reguló el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud; fijó sus objetivos y funciones como organismo técnico (artículos 39 y 40) que propugna porque los integrantes del mismo, cumplan a cabalidad con los ejes de financiamiento, aseguramiento, prestación de servicios de atención pública, atención al usuario, participación social, acciones y medidas especiales, información y focalización de los subsidios de salud.

Que el numeral 121.1 del artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, determina como sujetos sometidos a inspección, vigilancia y control de esta superintendencia, entre otras, a las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 100 de 1993, concordante con el literal i) del artículo 40 de la Ley 1122 de 2007, corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud autorizar y expedir el certificado de funcionamiento de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), autorización que es temporal y condicionada al cumplimiento permanente de las condiciones de habilitación para su permanencia.

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

Que en virtud de dicha facultad y teniendo en cuenta que la autorización de funcionamiento es temporal y condicionada al cumplimiento permanente de las condiciones de habilitación para su permanencia, corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud revocar la autorización de funcionamiento otorgada a las EPS mediante providencia motivada cuando dejen de cumplir cualquiera de los requisitos establecidos para el otorgamiento de la misma, en los términos del inciso segundo del artículo 230 de la Ley 100 de 1993.

Que conforme a las citadas disposiciones de los artículos 180 y 230 (inciso segundo) de la Ley 100 de 1993 y el artículo 2.5.2.3.5.1 del Decreto 780 de 2016, la Superintendencia Nacional de Salud dentro de las acciones de inspección, vigilancia y control realiza seguimiento a las condiciones de habilitación y permanencia de las EPS.

Que las causales de revocatoria de autorización de funcionamiento de que trata el inciso segundo del artículo 230 de la Ley 100 de 1993 fueron reglamentadas en el artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016 -Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social-, que establece que cuando alguna de las condiciones de revocatoria se presente en un departamento, distrito o municipio, en el cual se encuentre autorizada la EPS, la Superintendencia Nacional de Salud podrá revocar, de forma parcial, en esa jurisdicción la autorización de funcionamiento, garantizando el debido proceso.

Que el Decreto 780 de 2016 en su artículo 2.5.5.1.8 estableció el procedimiento especial aplicable para la actuación de revocatoria de la autorización de funcionamiento o habilitación de EPS en el marco del debido proceso administrativo, indicando que procede mediante providencia debidamente motivada previo el derecho de contradicción para la defensa que tendrá como mínimo, un período de cinco (5) días hábiles.

Que, en virtud de la función indelegable de aseguramiento en salud a cargo de las Entidades Promotoras de Salud definida en el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, les corresponde a las EPS la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores.

Que los numerales 48 y 49 del artículo 4 del Decreto 1080 de 2021 establecen como funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, respectivamente, autorizar el funcionamiento, las condiciones de habilitación y verificar las condiciones de permanencia que deben cumplir las EPS que surjan del Plan de Reorganización Institucional propuesto ante la superintendencia; y, revocar la autorización de funcionamiento o habilitación cuando las EPS incumplan los requisitos establecidos en la normativa.

Que la autorización de funcionamiento o habilitación conferida por la Superintendencia Nacional de Salud a las EPS es temporal y sujeta al cumplimiento de requisitos, por lo cual, podrá revocarse por el Superintendente Nacional de Salud en cualquier momento que se establezca alguna de las causales a que se refieren los artículos 230 (inciso segundo) de la Ley 100 de 1993 y 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016 -Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social- o las que se determinen en las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias vigentes.

Que conforme al numeral 33 del artículo 7 del Decreto 1080 de 2021, concordante con el artículo 2.5.5.1.8 del Decreto 780 de 2016, corresponde al Despacho del

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

Superintendente Nacional de Salud, dirigir la acción administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud y el cumplimiento de las funciones que a la entidad le corresponden por lo cual, es el competente para adoptar las decisiones relacionadas con la revocatoria de la autorización de funcionamiento o habilitación de las EPS autorizadas para operar el aseguramiento en salud, cualquiera que sea su naturaleza o régimen de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

## II. ANTECEDENTES

Que, mediante Resolución 000127 del 24 de enero de 2018, la Superintendencia Nacional de Salud aprobó el plan de reorganización institucional -PRI- presentado por la Asociación Mutual la Esperanza, Asmet Salud EPS ESS identificada con NIT. 817.000.248-3 consistente en la escisión del programa de Entidad Promotora de Salud a favor de la sociedad Asmet Salud EPS S.A.S. identificada con NIT. 900.935.126-7.

Que, la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, ordenó mediante Resolución 011263 del 5 de diciembre de 2018, medida preventiva de vigilancia especial a ASMET SALUD EPS SAS, identificada con NIT. 900.935.126-7 (en adelante Asmet Salud EPS), por el término de un (1) año, así como la medida de limitación de la capacidad para realizar nuevas afiliaciones y aceptar traslados, en los términos del artículo 2.1.10.5.1 del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1184 de 2016.

Que, la Superintendencia Nacional de Salud mediante la Resolución 000409 de 2019 ordenó la remoción del revisor fiscal de Asmet Salud EPS y en su lugar designó como contralor para la medida preventiva de vigilancia especial a la firma Monclou Asociados SAS, identificada con NIT. 830.044.374-1.

Que, mediante las Resoluciones 010426 del 5 de diciembre de 2019, 013905 del 4 de diciembre de 2020 corregida mediante la Resolución 000119 de 21 de enero de 2021, 006151 del 4 de junio de 2021, 2021320000016974-6 del 6 de diciembre de 2021 y, 2022320030003211-6 del 6 de junio de 2022, la Superintendencia Nacional de Salud prorrogó la medida preventiva de vigilancia especial ordenada a Asmet Salud EPS, esta última por el término de nueve (9) meses, es decir, hasta el 6 de marzo de 2023.

Que, en atención al impacto generado por la Pandemia del Coronavirus (Covid-19) como parte de las medidas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución 001700 del 20 de marzo de 2020, ordenó el levantamiento de la medida de limitación de la capacidad para realizar nuevas afiliaciones y aceptar traslados ordenada a Asmet Salud EPS en el artículo segundo de la Resolución 011263 de 5 de diciembre de 2018.

Que, posteriormente, mediante Resolución 2023320030001429-6 del 6 de marzo de 2023, la Superintendencia Nacional de Salud prorrogó la medida preventiva de vigilancia especial a Asmet Salud EPS., por el término de 6 meses, esto es hasta el 6 de septiembre de 2023; asimismo, ordenó remover a la firma Monclou Asociados SAS, identificada con NIT. 830.044.374-1, como contralor designado para el seguimiento de la medida y en su lugar designó a R.G. Auditores SAS., identificada con NIT. 800.243.736-7.

Que, mediante Resolución 2023320030002798-6 del 11 de mayo de 2023, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

a la entidad Asmet Salud EPS SAS, por el término de 12 meses, es decir, hasta el 12 de mayo de 2024, designando como agente especial interventor al doctor Luis Carlos Núñez Gómez.

Que, en virtud del seguimiento realizado a la EPS, por parte de la Dirección de Medidas Especiales, se concluyó que el comportamiento de la dispersión de recursos realizado por Asmet Salud EPS generó alertas sobre posibles riesgos de operación de la entidad por acciones y omisiones en las obligaciones propias de la administración del flujo de recursos que financian la prestación del servicio público esencial de salud, generando incertidumbre sobre la eficiencia en el uso adecuado de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la eficacia en los procesos de contratación y priorización en atención de usuarios, así como el cumplimiento de los artículos 2.5.2.3.4.12 y 2.5.2.3.4.16 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 682 de 2018.

Que, en virtud de lo anterior, la Superintendente Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud en ejercicio a la facultad delegada, del artículo 125 de la Ley 1438 de 2011, mediante Resolución 2023320030001433-6 del 6 de marzo de 2023, ordenó la medida cautelar de cesación provisional de las acciones que ponen en riesgo la vida o la integridad física de los pacientes y el destino de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de Asmet Salud EPS.

Que, de acuerdo con el párrafo del artículo 2.5.2.3.5.1 del Decreto 780 de 2016, es competencia de la Superintendencia Nacional de Salud aplicar, en cualquier momento, las acciones pertinentes en el seguimiento a las condiciones de habilitación y permanencia de las EPS, independientemente de los plazos establecidos, debido a que la autorización de funcionamiento o habilitación, no se otorga a perpetuidad, sino de forma temporal y sujeta al cumplimiento permanente de unos requisitos por la especialidad del servicio público de salud y del derecho fundamental que con este se garantiza.

Que, en ejercicio de las competencias de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia Nacional de Salud, ejecutó diferentes acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación a Asmet Salud EPS, a efectos de establecer la capacidad que tiene como asegurador del régimen subsidiado en salud, para así adoptar las decisiones pertinentes en relación con la autorización de funcionamiento de la EPS en los territorios donde opera.

Que, el análisis realizado se enfocó en el incremento en el número de PQRD registradas, identificando riesgos en la calidad, oportunidad, accesibilidad, seguridad, pertinencia y continuidad, afectando de esta forma el derecho fundamental a la salud y a la vida, simultáneamente, con corte al período de febrero de 2023, se observó un alto nivel de endeudamiento con los prestadores y proveedores de servicios y tecnologías en salud que operan en esos territorios, poniendo en riesgo la sostenibilidad de otros actores del sistema.

Que el 29 de abril de 2023, la Superintendente Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud suscribió el concepto técnico de seguimiento y revisión de la medida preventiva de vigilancia especial ordenada a Asmet Salud EPS SAS, elaborado con base en las evaluaciones efectuadas por los componentes administrativo, financiero, jurídico y técnico-científico por parte de la Dirección de Medidas Especiales para Entidades Promotoras de Salud y Entidades Adaptadas.

Que, posteriormente, el 24 de mayo de 2023, la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 23 del Decreto 1080 de 2021 y con fundamento en el

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

mencionado concepto técnico, a través del radicado 20233100000051923, recomendó a la Superintendente Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud adelantar el procedimiento para la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento o habilitación de Asmet Salud EPS SAS en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander.

Que, como resultado, el Superintendente Nacional de Salud expidió la Resolución 2023310000003326-6 el 24 de mayo de 2023, ordenando el inicio de la actuación administrativa de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de Asmet Salud EPS SAS, identificada con NIT. 900.935.126-7, en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander.

Que la notificación de la Resolución 2023310000003326-6 del 24 de mayo de 2023 al representante legal de Asmet Salud EPS SAS, se realizó electrónicamente mediante el oficio No. 20239300100845971 recibido en la EPS el mismo día, de acuerdo con el reporte de Software Colombia.

Que el 1º de junio de 2023, con el radicado No. 20239300401739572, el representante legal de Asmet Salud EPS SAS presentó un escrito ejerciendo su derecho de contradicción para la defensa, en la actuación administrativa de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento iniciada mediante la Resolución 2023310000003326-6 del 24 de mayo de 2023.

### **III. SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN PARA LA DEFENSA DE LA EPS**

Asmet Salud EPS SAS, en ejercicio de su derecho de contradicción para la defensa, contradujo los argumentos utilizados para fundamentar la Resolución 2023310000003326-6, alegando que los indicadores empleados corresponden a datos del año 2022 y febrero de 2023, y que el tiempo transcurrido desde la intervención hasta la expedición de dicho acto administrativo, ha sido insuficiente para corregir los incumplimientos señalados.

Seguidamente, el agente interventor de Asmet Salud EPS SAS afirmó haber implementado medidas para abordar los problemas identificados, como la falta de oportunidad en la asignación de citas médicas especializadas y servicios de imagenología de segundo y tercer nivel. Asimismo, destacó una disminución en los índices de PQRD en el departamento de Caldas, e indicó que se han emprendido acciones para fortalecer la Red de Dispensación de Medicamentos y mejorar la asignación de citas y consultas.

En dicho texto también abordó los indicadores de reclamaciones en el departamento de Norte de Santander, indicando que ha habido mejoras en el mes de abril y que se están llevando a cabo, gestiones para resolver los problemas de fondo. Además, reconoció el incumplimiento en el acceso a servicios de salud para pacientes hipertensos, pero enfatizó que se han establecido planes de mejora y se espera cumplir con las metas terapéuticas establecidas.

Mencionó que un porcentaje significativo de las acciones de tutela presentadas está relacionado con dificultades en el acceso a servicios de salud, como transporte y consulta externa, debido a la dispersión geográfica.

Finalmente, describió las acciones de mejora que se están implementando en el marco de la intervención, como la elaboración de metodologías, planes de acción y seguimiento a la red prestadora de servicios de salud.

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

En resumen, Asmet Salud EPS SAS está refutando los argumentos de revocatoria parcial de su autorización de funcionamiento en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander, presentando información y acciones que buscan demostrar que está abordando los problemas identificados encaminados a mejorar su desempeño, sin desvirtuar las causales contenidas en el acto administrativo que inició la actuación.

En consecuencia, solicitó el cierre de la acción administrativa con base en los argumentos expuestos y las órdenes establecidas en la Resolución 2023320030002798-6 del 11 de mayo de 2023 (intervención forzosa administrativa para administrar a la entidad Asmet Salud EPS SAS). Insiste en el compromiso de la interventoría de implementar acciones para mejorar los indicadores y garantizar la prestación del servicio de manera eficiente y oportuna en beneficio de los usuarios.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD EN TORNO A LAS PRUEBAS QUE SUSTENTAN LA PRESENTE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Las causales que fundamentan el inicio del procedimiento de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de Asmet Salud EPS SAS en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, como se indicó en la Resolución 2023310000003326-6 del 24 de mayo de 2023, son las establecidas en estas normas:

- Literal a) del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016: "Incumplir de forma reiterada e injustificada las condiciones de habilitación, técnico-administrativas, tecnológicas o científicas que pongan en riesgo la efectividad de los servicios, la seguridad de los afiliados y la destinación de los recursos del sector".

- Literal "f)"<sup>1</sup> del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016: "Incumplir de forma reiterada e injustificada con el giro oportuno de los recursos a los prestadores de servicios de salud por las obligaciones causadas por concepto de servicios y tecnologías en salud".

Respecto a las causales invocadas en la Resolución 2023310000003326-6 del 24 de mayo de 2023, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 45, establece la posibilidad de corregir los errores formales contenidos en los actos administrativos. Estos errores pueden ser de carácter aritmético, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras.

En el presente caso, en la parte considerativa de la Resolución 2023310000003326-6, se invocaron los literales "a" y "f" del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016 como las causales que fundamentan el inicio del procedimiento de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de Asmet Salud EPS SAS en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander. Sin embargo, en la enunciación textual (transcripción) de las causales si se indicó lo que en efecto corresponde al fondo de cada una.

Por tanto, el despacho en el ejercicio de autocontrol de legalidad constató un error de transcripción, en la mención del literal que se aclara y corrige, toda vez que los literales son "a" y "g".

Es importante aclarar que este error de transcripción en la letra de la causal de uno de los literales no afecta la materialidad del acto administrativo, más aún cuando se transcribió el texto respectivo. Dado que, la segunda causal invocada en lo

<sup>1</sup> Corresponde al literal "g"

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actualización de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

sustancial se refiere al incumplimiento reiterado e injustificado en el giro oportuno de los recursos a los prestadores de servicios de salud por las obligaciones causadas por concepto de servicios y tecnologías en salud. A pesar de que se transcribió erróneamente como literal "f" en lugar de "g", se reconoce que se trata de un error simplemente formal. En consecuencia, se procede a corregir dicho error.

Se destaca que, Asmet Salud EPS SAS, a través de su representante legal, tuvo la oportunidad de presentar argumentos sobre la sustancia de las causales invocadas. A pesar del error de digitación, siempre se empleó la transcripción textual del literal "g", y así se pronunció la defensa de la EPS, por lo cual dicho error de transcripción no constituyó un impedimento para que la entidad ejerciera su derecho a la contradicción y a la defensa en debida forma como lo hizo aportando incluso las pruebas de sus argumentos sobre el punto.

En otras palabras, el error de transcripción no afectó la posibilidad de Asmet Salud EPS SAS de rebatir las causales que fundamentaron el inicio del procedimiento de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento. Precisamente, la entidad ejerció plenamente su derecho a presentar argumentos en su defensa con respecto al incumplimiento reiterado e injustificado en la entrega oportuna de los recursos a los prestadores de servicios de salud, correspondientes a las obligaciones causadas por concepto de servicios y tecnologías en salud. Esto, a pesar de la discrepancia en la indicación del literal, fue claro que se trataba del contenido del literal "g".

Aun así, estas disposiciones establecen claramente que el incumplimiento reiterado e injustificado de las condiciones que deben ser cumplidas por las entidades aseguradoras puede dar lugar a la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento.

En este caso, la Superintendencia Nacional de Salud, se basó en las evaluaciones presentadas en el concepto técnico titulado "REVISIÓN MEDIDA PREVENTIVA DE VIGILANCIA ESPECIAL ASMET SALUD" de la Delegatura para Entidades de Aseguramiento en Salud, con el que se considera que ASMET SALUD EPS SAS ha contravenido estas disposiciones, lo cual motivó el inicio del procedimiento de revocatoria parcial de su autorización de funcionamiento en los departamentos mencionados. Concretamente en dicho concepto se indica lo siguiente:

"(...)

*La EPS no garantiza a sus afiliados el acceso a servicios y tecnologías en salud, evidenciado que los principales motivos de PQRD corresponden a: la falta de oportunidad en la asignación de citas de consulta médica especializada, falta de oportunidad para la prestación de servicios de imagenología de segundo y tercer nivel entre otros, en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander radicaron un total de 2,734 PQRD.*

*i. De acuerdo con el informe de PQRD con tasa de afiliados por departamento, corte enero 2022 - febrero 2023, se observó que, ASMET SALUD EPS S.A.S., ocupa la tercera posición entre las EPS que tienen presencia en el departamento de Caldas con una tasa de 55,62 PQRD por cada 10.000 afiliados, ubicándose por encima del cálculo reportado para el departamento con una tasa 52,84 PQRD por cada 10.000 afiliados.*

*ii. La EPS en el departamento de Caldas incumple los indicadores correspondientes al porcentaje de mujeres con toma de citología cervicouterina (meta  $\geq 80\%$ ) y porcentaje de tamizaje bienal con mamografía de mujeres entre los 50 y 69 años (meta  $\geq 70\%$ ) analizados en el sistema de gestión y control de las medidas especiales de la SNS.*

*iii. A corte abril de 2023, la EPS en el departamento de Norte de Santander presenta*

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

un comportamiento con tendencia al aumento en el número de reclamaciones, evidenciando una variación entre marzo y abril de la presente vigencia del 18% (n=9 PQRD).

iv. El departamento de Norte de Santander presenta resultados de no cumplimiento, en los indicadores analizado en el sistema de gestión y control de las medidas especiales de la SNS: porcentaje de mujeres con toma de citología cervicouterina (meta  $\geq 80\%$ ) y porcentaje de tamizaje bienal con mamografía de mujeres entre los 50 y 69 años (meta  $\geq 70\%$ ).

v. A corte abril de 2023, la EPS en el departamento de Santander presenta un comportamiento con tendencia al aumento en el número de reclamaciones, evidenciando una variación entre marzo y abril de la presente vigencia del 18% (n=60 PQRD).

vi. El departamento de Santander la EPS presenta resultados de no cumplimiento en los indicadores porcentaje de pacientes hipertensos controlados < 60 años (meta  $\geq 60\%$ ) y porcentaje de pacientes hipertensos controlados >60 años (meta  $\geq 60\%$ ) analizados en el sistema de gestión y control de las medidas especiales de la SNS.

vii. De acuerdo con la información reportada por el contralor designado con corte a diciembre de 2022, el departamento de Caldas concentra el 27% de las acciones de tutela notificadas durante el 2022 de Asmet Salud, con 2.329 tutelas.

viii. Los prestadores que se encuentran vinculados en las acciones de tutela se encuentran ubicados en el departamento de Caldas, como es Clínica Hospédale y la E.S.E Hospital Departamental Santa Sofía de Caldas.

ix. **ASMET SALUD EPS no cumple con el giro apropiado de recursos a su red de prestadores y proveedores** en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander; así, a febrero de 2023 el porcentaje más alto de giro es del **58% en Caldas**, para **Norte de Santander** es del **29,7%** y para **Santander** del **31,6%** sobre el valor estimado a girar.

x. En las acciones de conciliación y depuración de cartera que la EPS adelanta con sus prestadores se evidencia **diferencias en los saldos que reporta tanto la EPS como los prestadores**, conforme a lo indicado por la firma Contralora en su informe, esto refleja deficiencias en la calidad de la información contable y financiera de la vigilada.

xi. La EPS **incumple constantemente los acuerdos de pago con sus prestadores y proveedores**, incluyendo los realizados a través de las Mesas de Flujo de Recursos de la SNS, especialmente con los prestadores de la **red privada**, con esta red el cumplimiento en **Caldas** fue del **47,4%**, en **Santander** del **39,0%** y no suscribió en Norte de Santander; con prestadores de la red pública el cumplimiento en **Caldas** fue del **88,0%**, en **Norte de Santander** del **100%** con un (1) solo acuerdo suscrito y en **Santander** fue del **68,1%**.

xii. **La cartera de la EPS a febrero de 2023**, con prestadores y proveedores de la red de salud de los departamentos analizados (Caldas, Norte de Santander y Santander) por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud **asciende a \$133.248 millones** lo que representa el 13,0% del total de la cartera de la EPS por ese concepto; ha aumentado un 12,6% con relación al mismo periodo de 2022.

xiii. La insuficiencia en el ingreso (en comparación con el nivel de costo y gasto de la operación), y la falta de cumplimiento a los acuerdos de capitalización de la EPS **continúan deteriorando el desempeño financiero de la entidad**, que se refleja en un **nivel de endeudamiento del 3.55**, y en un **nivel de solvencia del -2,55**, lo que indica que la EPS no cuenta con respaldo patrimonial para cubrir sus obligaciones y la ubica en un alto riesgo operativo (...)"

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

Conforme a lo indicado en el citado concepto, Asmet Salud EPS SAS no cumple con las condiciones necesarias para garantizar el acceso a servicios y tecnologías en salud a sus afiliados en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander. Esto se evidencia en diversos aspectos, como la falta de oportunidad en la asignación de citas médicas especializadas y servicios de imagenología de segundo y tercer nivel, entre otros. Según el informe de PQRD, se han registrado un total de 2,734 quejas, peticiones, reclamos y denuncias en estos departamentos.

En el departamento de Caldas, la EPS incumple los indicadores relacionados con la toma de citología cervicouterina y el tamizaje bienal con mamografía en mujeres entre 50 y 69 años. Además, se ha observado un aumento en el número de reclamaciones en el departamento de Norte de Santander y Santander, lo cual indica un incumplimiento en los servicios de salud. También presenta deficiencias en el giro oportuno de los recursos a los prestadores de servicios de salud en los tres departamentos. Existen diferencias en los saldos reportados tanto por la EPS como por los prestadores, lo que refleja problemas en la calidad de la información contable y financiera de la entidad.

Sumado a esto, se ha constatado que Asmet Salud EPS SAS incumple constantemente los acuerdos de pago con sus prestadores y proveedores, especialmente con la red privada. La cartera de la EPS con los prestadores y proveedores de los departamentos analizados asciende a \$133.248 millones, lo que representa un aumento del 12,6 % en comparación con el mismo periodo del año anterior. Estas situaciones han llevado a un deterioro en el desempeño financiero de la entidad, con un nivel de endeudamiento y solvencia preocupantes. Por si fuera poco lo anterior, la EPS se encuentra en alto riesgo operativo debido a la insuficiencia en el ingreso y la falta de cumplimiento de los acuerdos de capitalización.

A la luz de lo anterior, a juicio de la Superintendencia Nacional de Salud, Asmet Salud EPS SAS se encuentra inmersa en las causales establecidas en las citadas normas, lo que justificó el inicio del procedimiento de revocatoria parcial de su autorización de funcionamiento en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander.

Así que, junto con su escrito de defensa, Asmet Salud EPS SAS aportó tres pruebas, las cuales a continuación se valoran individualmente, teniendo en cuenta su consistencia con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos; y, luego, en conjunto bajo los postulados de la sana crítica.

Con relación al primer documento, se trata de un archivo PDF denominado "IPS HORISOES 2023-SS" que refiere al "Modelo de Prestación de Servicios" de la organización denominada "Horizonte Social La Esperanza". Este documento describe los objetivos generales y específicos del modelo, así como las características clave de su enfoque de atención. Además, detalla las diversas unidades y servicios que se ofrecen dentro del modelo y presenta los resultados obtenidos tras su implementación.

El modelo de atención se basa en un enfoque multidisciplinario e interdisciplinario, promoviendo la colaboración y coordinación entre diferentes profesionales de la salud, como médicos, enfermeras, especialistas y personal de apoyo. Se dice en el documento que, esta integración busca asegurar una atención integral y holística, abordando tanto los aspectos médicos como emocionales y sociales de los pacientes.

Adicionalmente, dentro del modelo se establecen diversas unidades y servicios

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

especializados para atender las necesidades de los afiliados, como consultorios médicos, salas de atención primaria, áreas de diagnóstico y tratamiento, servicios de emergencia, rehabilitación y cuidados paliativos. El documento también destaca los resultados obtenidos, como mejoras en indicadores de salud, reducción de tiempos de espera, aumento de la satisfacción del paciente y mayor eficiencia en la asignación de recursos.

El contenido del documento es consistente. Describe en detalle el modelo de atención, sus objetivos y servicios ofrecidos, lo cual es coherente con la presentación de un documento que busca informar sobre el modelo implementado por la organización. Sin embargo, es importante destacar que no se identifica a la persona responsable de su autoría y su rol en la IPS, lo cual afecta la credibilidad de la prueba presentada.

Pasando al segundo documento, este es un archivo PDF titulado "IPS Horisoos 2023-SS ok pdf" que describe el contrato de gestión del riesgo celebrado entre Asmet Salud EPS SAS y la IPS Horisoos, NAC 306 Y NAC 307, con fecha de inicio 01/07/2022. Se señala que, el contrato abarca múltiples departamentos y municipios. Los indicadores se vinculan al modelo de Asmet Salud EPS SAS y se informa sobre la medición global hasta marzo de 2023, quedando pendiente la medición de abril y mayo.

Con relación a los resultados contractuales, se establecen indicadores de resultado y de cobertura para evaluar la gestión de la IPS Horisoos. Se presentan los resultados nacionales de los indicadores hasta mayo de 2023, junto con el porcentaje de cumplimiento correspondiente a cada indicador.

También se mencionan las dificultades y barreras encontradas en el proceso de caracterización de la población, visita de promoción y mantenimiento de la salud, gestión de casos e indicadores de cobertura. Estas dificultades se detallan específicamente y se mencionan los departamentos y municipios donde se presentaron. Por otro lado, se destacan experiencias exitosas en la articulación interinstitucional, gestión de la demanda inducida, gestión de casos y gestión de información. Se presentan casos específicos como ejemplos de éxito en cada área.

Con relación a los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, se destaca lo siguiente de lo expuesto en el documento: En Caldas, el municipio de Manizales cuenta con una población total de 454,077 habitantes, de los cuales 31,212 son afiliados de Asmet Salud, representando el 6.9 % de la población, siendo categorizado como "Ciudad-Aglomeración". Asimismo, el municipio de Chinchiná tiene una población de 53,184 habitantes, con 12,302 afiliados de Asmet Salud, lo que equivale al 23.1 % de la población, siendo clasificado como "Intermedio".

En cuanto a Santander, el municipio de Bucaramanga cuenta con una población de 618,967 habitantes, de los cuales 39,023 son afiliados de Asmet Salud, representando el 6.3 % de la población y siendo clasificado como "Ciudad-Aglomeración". Por último, no se proporcionan resultados específicos ni dificultades relacionadas con el departamento de Norte de Santander.

Véase que, los indicadores contractuales evalúan la gestión de la IPS Horisoos, entre otros, en Caldas y Santander. Se dividen en indicadores de resultado y de cobertura. Los indicadores de resultado evalúan el desempeño de la IPS Horisoos y su gestión interna, mientras que los indicadores de cobertura implican la coordinación y articulación con la Red de Prestadores contratada por Asmet Salud EPS SAS.

Según los datos proporcionados, el cumplimiento promedio en Caldas es del 79 % y

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

en Santander es del 86 %. No se proporciona información sobre Norte de Santander en el documento. Los resultados reflejan el desempeño actual de la IPS Horisoes, pero están sujetos a validación y ajustes adicionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta prueba es consistente y adecuada en términos de tiempo y lugar, ya que se indica que se refiere a resultados obtenidos en la vigencia 2023. Se proporciona información específica sobre los departamentos de Caldas y Santander, incluyendo datos demográficos y el cumplimiento promedio de indicadores. Sin embargo, al igual que en el primer documento, no se identifica a la persona responsable del documento y su rol en la empresa, lo cual afecta la credibilidad de la prueba presentada.

Por último, el tercer documento, consiste en una carta dirigida a Asmet Salud EPS SAS, fechada el 31 de mayo de 2023, en la cual el representante legal de Multisalud SAS manifiesta su intención de contratar con Asmet Salud para brindar servicios de salud de baja y mediana complejidad. La carta describe la propuesta de servicios, que incluye la disponibilidad de una unidad móvil extramural para atender los requerimientos de Asmet Salud en diferentes municipios o regiones, específicamente en la toma y lectura de mamografías y citologías.

El contenido de la carta es consistente y adecuado en términos de tiempo, ya que está fechada en mayo de 2023. Además, se mencionan detalles específicos sobre los servicios propuestos por Multisalud SAS, lo cual respalda la intención de contratar con Asmet Salud. Está firmada por el representante legal de Multisalud SAS, Jhon Alexander Camacho Novoa, identificado con CC 86.079.802.

Ahora bien, al valorar las pruebas que conforman el expediente, en conjunto esto es, las aportadas por Asmet Salud EPS SAS, el concepto técnico de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud y la recomendación del Director de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, y con base en las reglas de la sana crítica, se puede determinar que si se cumplen las causales establecidas en el artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016, esto es: i) "Incumplir de forma reiterada e injustificada las condiciones de habilitación, técnico-administrativas, tecnológicas o científicas que pongan en riesgo la efectividad de los servicios, la seguridad de los afiliados y la destinación de los recursos del sector"; e "ii) Incumplir de forma reiterada e injustificada con el giro oportuno de los recursos a los prestadores de servicios de salud por las obligaciones causadas por concepto de servicios y tecnologías en salud" para la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de Asmet Salud EPS SAS en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander.

Es relevante que, el concepto técnico de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, justifica que Asmet Salud EPS SAS ha incumplido de manera reiterada e injustificada las condiciones de habilitación y el giro oportuno de recursos a los prestadores de servicios de salud en los mencionados departamentos. Se evidencia que la EPS no garantiza el acceso oportuno a servicios y tecnologías en salud, lo cual se refleja en un alto número de quejas, peticiones, reclamos y denuncias registradas.

Aunado a lo anterior, se han identificado incumplimientos en indicadores de atención y se ha observado un comportamiento negativo en el manejo de la cartera y en los acuerdos de pago con los prestadores y proveedores.

En contraste, como ya se indicó, Asmet Salud EPS SAS presentó tres documentos en su defensa. El primer documento describe el modelo de prestación de servicios de IPS Horisoes, incluyendo objetivos, unidades, servicios y resultados obtenidos hasta

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

2023, aunque carece de la identificación del responsable, afectando su credibilidad. El segundo documento muestra un informe del contrato de gestión del riesgo entre Asmet Salud e IPS Horisoes, mencionando indicadores, dificultades, barreras y experiencias en Caldas y Santander, sin mencionar resultados ni dificultades en Norte de Santander. También carece de identificación.

El tercer documento es una carta de intención de una IPS para brindar servicios de salud específicos, evidenciando la potencialidad de implementación de la acción correctiva, la cual no está materializada y obviamente no contradice lo manifestado en el concepto técnico.

De manera que, el concepto técnico señala incumplimientos reiterados e injustificados de Asmet Salud EPS SAS en las condiciones de habilitación y el giro oportuno de recursos en los departamentos mencionados.

Aunque la EPS presentó documentos que describen el modelo de prestación de servicios, el informe del contrato de gestión del riesgo y la carta de intención, que se consideran coherentes en lo sustancial, pero cuestionados por la falta de identificación de sus autores, estas pruebas no son suficientes para contrarrestar las evidencias de incumplimiento presentadas por la Superintendencia. Por lo tanto, se concluye que están probadas las causales invocadas para la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de Asmet Salud EPS SAS en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, de acuerdo con las normas del Decreto 780 de 2016, artículo 2.5.2.3.5.3.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD ACERCA DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR ASMET SALUD EPS SAS EN EJERCICIO DE SU DERECHO A LA DEFENSA Y CONTRADICCIÓN**

Sobre los argumentos presentados por Asmet Salud EPS SAS en el ejercicio de su derecho de contradicción y defensa, la EPS ha expresado su posición frente a las causales que se le imputan, solicitando el cierre de la acción administrativa, con base en los argumentos expuestos y a las órdenes establecidas en la Resolución 2023320030002798-6 del 11 de mayo de 2023 (intervención forzosa administrativa para administrar a la entidad Asmet Salud EPS SAS).

Sustentó lo afirmado en que si bien no se han cumplido los términos establecidos en dicha resolución para la implementación del plan de acción, existe el compromiso de mejorar los indicadores y garantizar una operación eficiente y oportuna en beneficio de los usuarios.

Las consideraciones sobre cada uno de los argumentos planteados por la EPS en el marco de la actuación administrativa iniciada con la Resolución 2023310000003326-6 del 24 de mayo de 2023, se exponen a continuación:

##### **1. Argumento de la EPS:**

*"(...) la información que soporta la decisión tomada por la entidad [esta Superintendencia] corresponde a indicadores cuyo periodo equivale al cierre del año 2022 y al corte de febrero de 2023, hecho este que no puede perderse de vista, así como tampoco, que mediante resolución 2023320030002798-6 del 11 de mayo de 2023, la entidad ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar a la entidad Asmet Salud EPS, por el término de 12 meses, a partir del 12 de mayo de 2023, respecto de lo que resulta claro y coherente precisar que desde la fecha de intervención hasta la apertura de la presente actuación solo transcurrieron doce (12) días calendario, y tan solo siete (7) días hábiles, tiempo insuficiente para que a través de la intervención se pudiera corregir los incumplimientos que hoy alega*

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

*la entidad para aperturar la presente acción administrativa”.*

### **Consideraciones de la SNS:**

Efectivamente, mediante la Resolución 2023320030002798-6 del 11 de mayo de 2023 se ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar a la entidad Asmet Salud EPS y, posteriormente, el 24 de mayo siguiente, se ordenó *EL INICIO DE UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE REVOCATORIA PARCIAL DE AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO A ASMET SALUD EPS SAS, IDENTIFICADA CON NIT. 900.935.126-7*

Sin embargo, teniendo en consideración que en este caso la superintendencia actúa en cumplimiento a sus funciones descritas en el artículo 35 de la Ley 1122 de 2007:

*“(…) A. Inspección: La inspección, es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud dentro del ámbito de su competencia.*

*Son funciones de inspección entre otras las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas.*

*B. Vigilancia: La vigilancia, consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las entidades encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio de salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud, cumplan con las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud para el desarrollo de este.*

*C. Control: El control consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa) de cualquiera de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal bien sea por acción o por omisión. (...)”.*

Desde la autorización para prestar servicios públicos que confiere el Estado, en este caso, la autorización de funcionamiento como EPS (arts. 180 y 181 Ley 100 de 1993, literal i) del art. 40 ley 1122 de 2007) y de la inspección, vigilancia y control por parte de la superintendencia no podría hablarse de expectativas distintas al cumplimiento y desempeño de sus funciones y, por supuesto, la garantía de la prestación efectiva del servicio de salud, que, de igual manera está enfocada a implementar acciones dentro de la *actividad administrativa* que desempeña, lo cual es independiente a las medidas adoptadas.

Específicamente frente a la adopción de la intervención forzosa administrativa para administrar, toda vez que, dichas actividades se encuentran enmarcadas en la ley, cuentan con una potestad discrecional donde de acuerdo con lo dicho por García de Enterría<sup>2</sup> las autoridades administrativas cuentan con poderes discrecionales, pero no para el cumplimiento de cualquier finalidad, sino precisamente de la finalidad considerada en la ley y en todo caso de la finalidad pública de la utilidad o del

<sup>2</sup> Eduardo García de Enterría, “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos” pp. 167-168, disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hZzUrePe68YJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112627.pdf+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

interés general<sup>3</sup>; así mismo, tiene las diferentes posibilidades de soluciones como consecuencia del ejercicio, donde podrá escoger aquella que se encuentre dentro de los fines constitucionalmente legítimos.

El Superintendente Nacional de Salud, sin perjuicio de las acciones y medidas que se ordenen respecto a una entidad vigilada con el fin de preservar la confianza pública en el Sistema (eje de acciones y medidas especiales), posee las demás facultades de inspección y vigilancia. Estas facultades incluyen la competencia para adelantar la actuación de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento o habilitación, en cualquier momento que se establezca alguna de las causales mencionadas en el inciso segundo del artículo 230 de la Ley 100 de 1993, así como las que estén determinadas por las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias vigentes, como el artículo 2.5.2.3.5.3. del Decreto 780 de 2016; para el efecto, se aplica el procedimiento establecido en el artículo 2.5.5.1.8 del Decreto 780 de 2016 -Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social-.

Ahora, la EPS Asmet Salud desde el año 2018 ha venido presentando incumplimientos a sus indicadores, tanto técnicos científicos, como financieros, jurídicos y administrativos, y en consecuencia, esta superintendencia, como se indicó anteriormente, no puede apartarse de su deber de protección y esperar a que el término otorgado para la toma de intervención forzosa administrativa para administrar empiece a dar resultados con la implementación del plan de trabajo, ya que esto sería una omisión a las funciones y obligaciones.

De otra parte, existe una diferencia en la programación normativa<sup>4</sup> entre la revocatoria de habilitación y la intervención forzosa administrativa para administrar, en el primer caso la revocatoria de habilitación proviene del artículo 2.5.5.1.8 del Decreto 780 de 2016, mientras que la segunda busca, tal como lo señala la interpretación por vía de autoridad<sup>5</sup> de la Superintendencia Financiera:

*"(...) Es pertinente manifestar que la toma de posesión podrá tener como objeto: i) establecer si es posible colocar a la institución vigilada en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social o ii) determinar si la entidad debe ser objeto de liquidación, caso en el cual se pone fin al desarrollo de su objeto social y se inicia un proceso encaminado a la liquidación de activos para el pago de pasivos externos. La decisión correspondiente deberá adoptarse por la Superintendencia Financiera en un término no mayor a dos meses, prorrogables por un término igual (...)”<sup>6</sup>.*

Mientras que, la revocatoria de habilitación es una facultad del Superintendente Nacional de Salud que desarrolla finalidades constitucionalmente relevantes: el derecho a la salud y su prestación efectiva a todos los usuarios afiliados a la entidad. Es precisamente, a través de esta finalidad que se busca minimizar las posibilidades de prácticas riesgosas financieras y de atención, ya que cada día que

<sup>3</sup> Constitución Política de 1991, artículo 48: “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.”

<sup>4</sup> **FRIEDRICH MÜLLER, TEORÍA ESTRUCTURADORA DEL DERECHO**, Buenos Aires, Astrea, 2020, p.258 (Título original en alemán: Strukturierende Rechtslehre, 2. Auflage, Berlin, Duncker und Humblot, 1994 traducción de Rossana Ingrid Jansen Dos Santos).

<sup>5</sup> **JEAN-ÉTIENNE-MARIE PORTALIS, DISCURSO PRELIMINAR SOBRE EL PROYECTO DE CÓDIGO CIVIL**, Getafe, España, 1804/2014, p.17 (traducción de Adela Mora) Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/19797> “La interpretación por vía de autoridad consiste en resolver las cuestiones y las dudas por vía de reglamento o de disposición general. Este modo de interpretación es el único que le está prohibido al juez”

<sup>6</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 1440, 2013, Liquidación Forzosa Administrativa, normatividad.

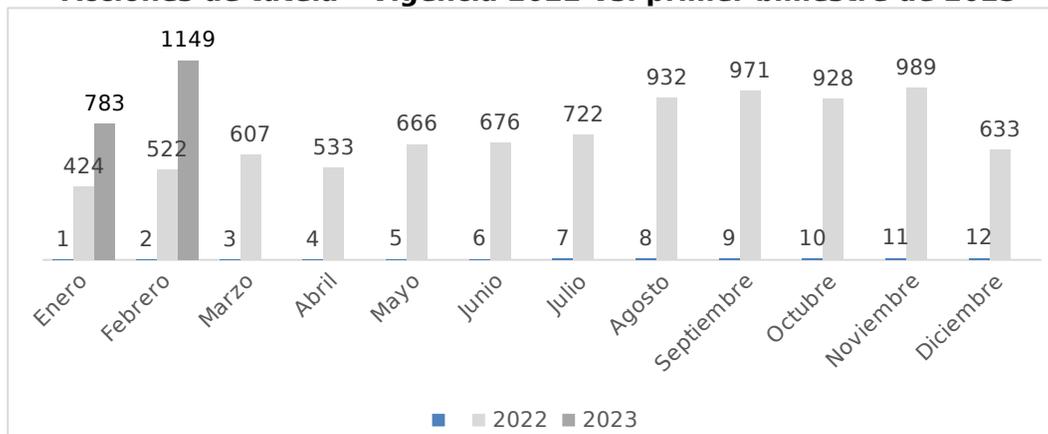
Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

pase, puede ser la diferencia entre la garantía de una vida digna para los usuarios del sistema, en especial, frente a los usuarios que están ubicados en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander.

Ahora bien, es pertinente señalar los siguientes aspectos que reiteran la necesidad de revocar la habilitación en los departamentos señalados.

Es así como, por ejemplo, con relación a las acciones de tutela radicadas en contra, para la vigencia 2022 la vigilada presentó un total de 8.603, lo que significaba un promedio de 713 tutelas en salud mensuales, con una clara tendencia al aumento mes a mes y presentando para los meses de septiembre y noviembre los picos más altos con 971 y 989 respectivamente. Sin embargo, al verificar el primer bimestre de 2023, se tiene que la EPS aumentó en un 48 % las tutelas en contra recibidas durante el primer bimestre de 2022.

**Acciones de tutela - Vigencia 2022 Vs. primer bimestre de 2023**



**Fuente:** Información 2022 aportada por la vigilada mediante radicado 20239300400053482 del 11 de enero de 2023 / información 2023 Informe diagnóstico RG Auditores, Radicado 20239300401102932 del 11 de abril de 2023

Desde el componente financiero, las siguientes tablas muestran el comportamiento de los indicadores de nivel de endeudamiento y de solvencia de la EPS vigencia 2022 y lo corrido a abril de 2023:

		ene-22	feb-22	mar-22	abr-22	may-22	jun-22	jul-22	ago-22	sep-22	oct-22	nov-22	dic-22
<b>NIVEL ENDEUDAMIENTO</b>	<b>DE</b>	3,73	4,26	4,29	4,42	4,35	5,24	5,18	5,66	6,24	5,22	4,22	3,86
<b>NIVEL DE SOLVENCIA</b>		-2,73	-3,26	-3,29	-3,42	-3,35	-4,24	-4,18	-4,66	-5,24	-4,22	-3,22	-2,86
		ene-23	feb-23	mar-23	abr-23								
<b>NIVEL ENDEUDAMIENTO</b>	<b>DE</b>	3,46	3,55	3,52	3,39								
<b>NIVEL SOLVENCIA</b>	<b>DE</b>	-2,46	-2,55	-2,52	-2,39								

De lo anterior, se evidencia que la meta de estos indicadores no alcanza un nivel de cumplimiento en ninguno de los periodos así presente variación, lo que evidencia que estos resultados están muy lejos de cumplir con el nivel óptimo esperado.

Adicionalmente, desde la adopción de la medida preventiva de vigilancia especial, la EPS había venido presentando de manera reiterada incumplimientos en 7 de los 12 indicadores que evalúan la gestión del riesgo en salud, exponiendo a su población afiliada a riesgos de presentar enfermedades que pueden ser evitables con acciones de protección específica y detección temprana. Los indicadores que ha venido incumpliendo son los siguientes:

- Razón de mortalidad materna.

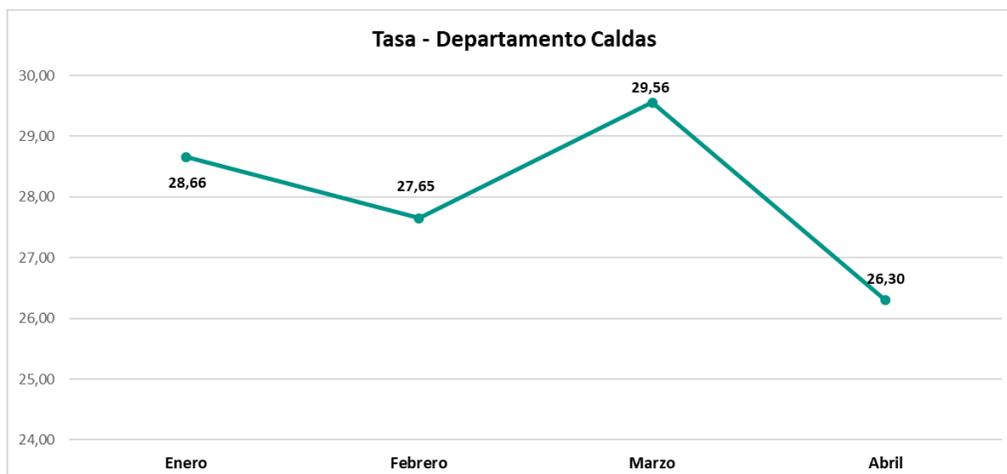
Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

- Captación temprana al control prenatal.
- Porcentaje de esquemas de vacunación en niños menores de 1 año.
- Tasa de incidencia de sífilis congénita.
- Porcentaje de mujeres con toma de citología.
- Porcentaje de tamizaje bianual con mamografía de mujeres entre los 50 y 69 años.
- Porcentaje de pacientes diabéticos controlados.

Por todo lo anterior, como se indicó anteriormente, esta superintendencia en busca de la protección de los afiliados dio inicio al trámite de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, al ver que son los más afectados por los incumplimientos de la EPS.

## 2. Argumento de la EPS:

Con relación al departamento de **Caldas**, el interventor refirió que la Superintendencia Nacional de Salud indicó en el acto administrativo, que la "(...) la EPS no garantiza a sus afiliados el acceso a servicios y tecnologías en salud, evidenciado que los principales motivos de PQRD corresponden a: la falta de oportunidad en la asignación de citas de consulta médica especializada, falta de oportunidad para la prestación de servicios de imagenología de segundo y tercer nivel entre otros, al respecto es de anotar que, para el mes de abril de 2023, mes previo al inicio de la intervención, el promedio de PQRD", y para el efecto adjuntó la siguiente gráfica:



**Fuente:** reporte tasa de PQRD departamento de Caldas, año 2023 (enero a abril de 2023). PQRD radicadas por la SNS-aplicativo SuperArgo. Población Sispro (mes de abril se reporta la misma información del mes de marzo, ya que no se ha reportado oficialmente la población Sispro)

En este punto, además indicó que: "(...) el aumento reportado en el mes de marzo del año 2023 obedeció a peticiones por concepto de medicamentos e insumos, es decir nada tienen que ver con la programación de citas e imagenología, sin embargo, esta situación está que ya fue objeto de corrección a través del fortalecimiento de la Red de Dispensación de medicamentos y acercamiento con la Red especializada para la asignación de citas y consultas".

## Consideraciones de la SNS:

Sobre lo manifestado por el agente interventor de la EPS, y frente a la gestión de PQRD, se realiza un análisis descriptivo de las peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRD) interpuestos ante la Superintendencia Nacional de Salud (SNS), por parte de afiliados a la EPS, con el fin de identificar las principales barreras de acceso a los servicios de salud, que pueden estar asociadas a procesos

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

administrativos de la entidad, la información presentada, forma parte del informe de reclamos en salud, suministrado por el Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas y Análisis PQRD, de la Delegada para la Protección al Usuario de la SNS, del cual se extrae la información correspondiente a los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander con un acumulado de 2.734 PQRD y se identifican en conjunto como principales causas de reclamación la falta de oportunidad en la asignación de citas de consulta médica especializada, falta de oportunidad para la prestación de servicios de imagenología de segundo y tercer nivel entre otros, por cuanto lo manifestado por la EPS: "En este punto, además indicó que "(...) el aumento reportado en el mes de marzo del año 2023 obedeció a peticiones por concepto de medicamentos e insumos, es decir nada tienen que ver con la programación de citas e imagenología, sin embargo, esta situación está que ya fue objeto de corrección a través del fortalecimiento de la Red de Dispensación de medicamentos y acercamiento con la Red especializada para la asignación de citas y consultas". Se concluye que el argumento señalado, no es procedente porque hace referencia al departamento de Caldas y no a los tres departamentos sobre los que revisó esta superintendencia.

### 3. Argumento de la EPS:

Por otro lado, señala el agente interventor, que si bien, en la resolución en la que la superintendencia indicó que la vigilada con corte a enero 2022 - febrero 2023, ocupó la tercera posición entre las EPS que cuentan con presencia en el departamento de Caldas, al presentar una tasa de: "(...) 55,62 PQRD por cada 10.000 afiliados, ubicándose por encima del cálculo reportado para el departamento con una tasa 52,84 PQRD por cada 10.000 afiliados", al revisar el último informe de PQRD disponible de esta superintendencia, esto es marzo de 2023, la EPS ocupa el cuarto lugar en el régimen subsidiado. (Para el efecto adjuntó imagen de la siguiente tabla).

RÉGIMEN SUBSIDIADO			
CÁLCULO DE TASA CON EL NÚMERO DE AFILIADOS DEL ÚLTIMO MES			
EPS	*TOTAL AFILIADOS MARZO 2023	*RECLAMOS EN SALUD MARZO 2023	NÚMERO DE RECLAMOS POR CADA 10.000
CAPITAL SALUD	1.181.199	4.483	37,95
SAVIA SALUD EPS	1.687.679	4.674	27,69
ECCOPSOS	355.032	955	26,90
ASMET SALUD	2.019.059	4.681	23,18
EMSSANAR	1.888.928	4.253	22,52
CAJACOPIEPS	1.531.594	2.776	18,12
NUEVA EPS	4.169.109	7.060	16,93
COOSALUD	3.259.683	4.375	13,42
CAPRESOCA	177.631	197	11,09
CCF ORIENTE "COMFAORIENTE"	234.247	208	8,88
CCF DE SUCRE Y/O FAMILIAR DE COLOMBIA	224.756	172	7,65
MUTUAL SER	2.469.263	1.842	7,46
CCF CHOCÓ "COMFACHOCÓ"	171.827	128	7,45
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>19.370.007</b>	<b>35.804</b>	<b>TASA RÉGIMEN= 18,48</b>

\* Reclamos en salud: Se incluyen todas las reclamaciones en salud

\* Total afiliados: = Total de afiliados del mes en mención, en estado activo, activo por emergencia, protección laboral, suspendido, suspendido por documento y suspendido por mora que se encuentran en la base de SISPRO

\* Tasa: número de reclamos en salud por cada 10.000 afiliados se calcula: Reclamos en salud/número afiliados por 10.000

\* Estos valores no contienen información de los regímenes especiales.

### Consideraciones de la SNS:

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

De acuerdo con el informe de PQRD, con tasa de afiliados por departamento, corte enero 2022 – febrero 2023, se observó que, ASMET SALUD EPS S.A.S., ocupó la tercera posición entre las EPS que tienen presencia en el departamento de Caldas con una tasa de 5,62 PQRD por cada 10.000 afiliados, ubicándose por encima del cálculo reportado para el departamento 52,84 PQRD por cada 10.000 afiliados. El corte señalado por la EPS, en los argumentos, no corresponde al descrito por la SNS en la mencionada resolución, por lo anterior, el argumento presentado no es procedente para contradicción.

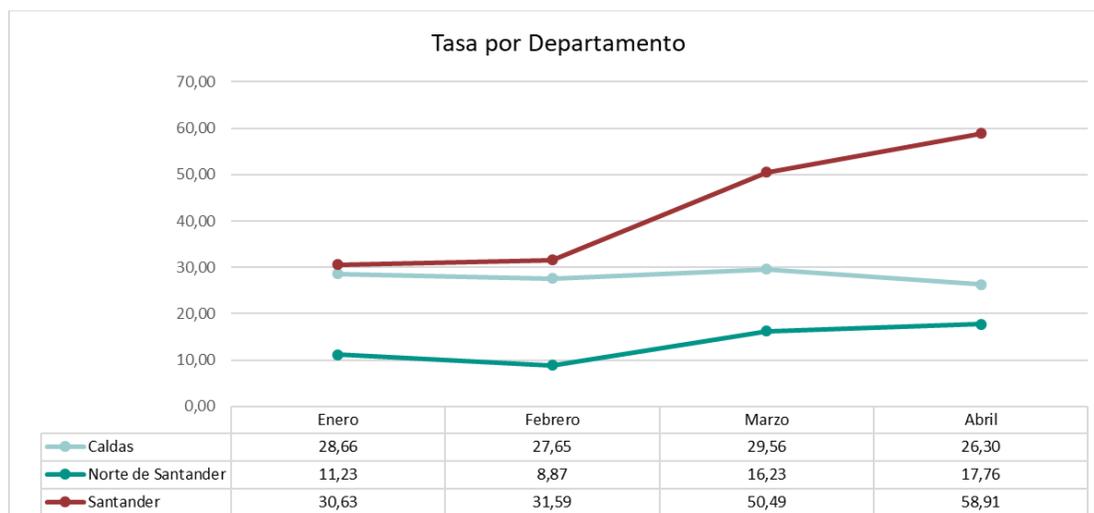
Con respecto a la tabla presentada, esta corresponde al cálculo de tasas con el número de afiliados en el régimen subsidiado a nivel nacional, contenida en el informe ejecutivo de marzo de 2023 publicado por la Superintendencia Nacional de Salud; no obstante lo anterior, es necesario precisar que, lo manifestado por el agente interventor de la EPS: “la vigilada con corte a enero 2022 – febrero 2023, ocupó la tercera posición entre las EPS que cuentan con presencia en le (sic) departamento de Caldas, al presentar una tasa de “(...) 55,62 PQRD por cada 10.000 afiliados, ubicándose por encima del cálculo reportado para el departamento con una tasa 52,84 PQRD por cada 10.000 afiliados”., al revisar el último informe de PQRD disponible de esta Superintendencia, esto es marzo de 2023, la EPS ocupa el cuarto lugar en el régimen subsidiado”. Corresponde al resultado del cálculo de la tasa de PQRD por cada 10.000 afiliados de la EPS ASMET SALUD a nivel Nacional y no al resultado de la vigilada en el departamento de Caldas, como se indica en la mencionada resolución. Por lo anterior, lo manifestado por el agente interventor de la EPS no es procedente para contradicción.

#### 4. Argumento de la EPS:

Ahora bien, en cuanto al aumento de PQRD entre marzo y abril de 2023, referido en la resolución, la vigilada indicó que en cuanto al departamento de Norte de Santander:

*“En atención a lo manifestado respecto del comportamiento de las PQRD por el departamento del Norte de Santander, debe decirse que al verificarse nuestro sistema de control interno se pudo evidenciar que, para el periodo auditado, efectivamente se presentó un incremento”.*

Y para el efecto presenta la siguiente gráfica:



**Fuente:** reporte tasa de pqrđ departamento vinculados a la resolución de revocatoria parcial, año 2023 (enero a abril de 2023). Pqrđ radicadas por la SNS-aplicativo SuperArgo. Población Sispro (mes de abril se reporta la misma información del mes de marzo ya que no se ha reportado oficialmente la población Sispro)

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

Sin embargo, con relación al departamento de Caldas, y de conformidad a la gráfica anterior se muestra: *“(...) una disminución significativa, en el mes de abril, reiterando que no puede perderse de vista que el análisis de las regionales en comento también hizo parte de las consideraciones expuestas en la resolución de intervención, por lo que en lo que va de la misma se ha procurado por adelantar las gestiones tendientes a resolver el problema de fondo, cual fuere la organización de la Red de prestadores y como prioridad nacional el restablecimiento en la oportunidad y pertinencia de la entrega de los medicamentos, como se evidenciará en lo sucesivo”*.

### Consideraciones de la SNS:

En lo que se refiere al argumento del agente interventor que reza: *“Ahora bien, en cuanto al aumento de PQRD entre marzo y abril de 2023, referido en la resolución, la vigilada indicó que en cuanto al departamento de Norte de Santander: En atención a lo manifestado respecto del comportamiento de las PQRD por el departamento del Norte de Santander, debe decirse que al verificarse nuestro sistema de control interno se pudo evidenciar que, para el periodo auditado, efectivamente se presentó un incremento”*.

En este punto no existe contradicción, toda vez que el agente interventor de la EPS, expresa que: *“en cuanto al aumento de PQRD entre marzo y abril de 2023, referido en la resolución, la vigilada indicó que en cuanto al departamento de Norte de Santander: En atención a lo manifestado respecto del comportamiento de las PQRD por el departamento del Norte de Santander, debe decirse que al verificarse nuestro sistema de control interno se pudo evidenciar que, para el periodo auditado, efectivamente se presentó un incremento”*.

Frente al argumento presentado por el agente interventor de la EPS: *“Sin embargo, en relación al departamento de Caldas, y de conformidad a la gráfica anterior se muestra “(...) una disminución significativa, en el mes de abril, reiterando que no puede perderse de vista que el análisis de las regionales en comento también hizo parte de las consideraciones expuestas en la resolución de intervención, por lo que en lo que va de la misma se ha procurado por adelantar las gestiones tendientes a resolver el problema de fondo, cual fuere la organización de la Red de prestadores y como prioridad nacional el restablecimiento en la oportunidad y pertinencia de la entrega de los medicamentos, como se evidenciará en lo sucesivo”*, según lo referido en la mencionada resolución: *“iii. A corte abril de 2023, la EPS en el departamento de Norte de Santander presenta un comportamiento con tendencia al aumento en el número de reclamaciones, evidenciando una variación entre marzo y abril de la presente vigencia del 18% (n=9 PQRD)”*, el numeral iii, hace referencia al departamento de Norte de Santander y no al departamento de Caldas, por lo anterior los argumentos, las acciones o avance en los procesos adelantados en el departamento de Caldas no son procedentes para contradicción.

### 5. Argumento de la EPS:

*“En consideración a los indicadores de caldas y norte de Santander respecto a la toma de citologías, es dable poner de presente que de acuerdo con el seguimiento realizado a la ejecución de los distintos prestadores de la red, para estos Departamentos, en el mes de abril de 2023 se observa mejoramiento en el resultado de estos dos indicadores, porcentaje que tenemos como objetivo mantener y mejorar, para lo cual se ha realizado acercamiento con prestador extramural (unidad móvil) que nos permitirá la prestación de las actividades en cumplimiento de la ruta de cáncer de cérvix y cáncer de mama a través de la disminución de barreras en el acceso”*.

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

Adicionalmente, en el documento aporta la imagen de un prestador, (sin identificar), con el cual, tiene contrato vigente por el término de once (11) meses y fecha de inicio del 1° de julio de 2022, adjuntando además un informe de indicadores con corte al 30 de marzo de 2023, en los cuales refiere un porcentaje (%) de cumplimiento en los 16 indicadores registrados entre el 70 % y el 100 %.

### Consideraciones de la SNS:

Frente al argumento: “En consideración a los indicadores de caldas y norte de Santander respecto a la toma de citologías, es dable poner de presente que de acuerdo con el seguimiento realizado a la ejecución de los distintos prestadores de la red, para estos Departamentos, en el mes de abril de 2023 se observa mejoramiento en el resultado de estos dos indicadores, porcentaje que tenemos como objetivo mantener y mejorar, para lo cual se ha realizado acercamiento con prestador extramural (unidad móvil) que nos permitirá la prestación de las actividades en cumplimiento de la ruta de cáncer de cérvix y cáncer de mama a través de la disminución de barreras en el acceso”.

Se observó que al corte febrero de 2023, la EPS en el departamento de Caldas, incumple el indicador porcentaje de mujeres con toma de citología cervicouterina con un resultado de 58,82 % frente a la meta  $\geq 80\%$ , en el departamento de Norte Santander, igualmente incumple el indicador con un resultado de 68,55 % frente a la meta  $\geq 80\%$ , por lo anterior, y teniendo en cuenta que, los argumentos presentados por el agente interventor de la EPS, corresponden a resultados de fechas posteriores al corte presentado, no son válidos para contradicción.

Respeto a la afirmación “Adjuntando además un informe de indicadores con corte al 30 de marzo de 2023, en los cuales refiere un % de cumplimiento en los 16 indicadores registrados entre el 70 % y el 100 %”, conforme al argumento de cumplimiento de indicadores por parte del prestador “(...) contrato NAC 306 Y NAC 307, con fecha de inicio 01/07/2022 lleva 11 meses de ejecución (...)” indica el agente interventor de la EPS el cumplimiento “en los 16 indicadores registrados entre el 70% y el 100%”, es preciso indicar el análisis del componte Técnico Científico como se muestra en la Resolución ya mencionada:

*“ii La EPS en el departamento de Caldas incumple los indicadores correspondientes al porcentaje de mujeres con toma de citología cervicouterina (meta  $\geq 80\%$ ) y porcentaje de tamizaje bienal con mamografía de mujeres entre los 50 y 69 años (meta  $\geq 70\%$ ) analizados en el sistema de gestión y control de las medidas especiales de la SNS”, “iv El departamento de Norte de Santander presenta resultados de no cumplimiento, en los indicadores analizados en el sistema de gestión y control de las medidas especiales de la SNS: porcentaje de mujeres con toma de citología cervicouterina (meta  $\geq 80\%$ ) y porcentaje de tamizaje bienal con mamografía de mujeres entre los 50 y 69 años (meta  $\geq 70\%$ )”.*

Una vez revisados los indicadores presentados en el escrito de contradicción, se pudo evidenciar que estos no dan cuenta de la gestión del riesgo del cáncer de cérvix y de mama realizado por la EPS Asmet Salud en los departamentos de Caldas y Norte de Santander, por lo tanto, no es válido el argumento atribuido al cumplimiento o mejoría de los indicadores que no se encuentran en seguimiento y monitoreo de las medidas especiales adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud que adelanta la Delegada para las Medidas Especiales.

### 6. Argumento de la EPS:

*“(...) afirma la superintendencia que en la regional Santander la EPS presenta resultados de*

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

no cumplimiento respecto de los pacientes hipertensos, por lo que haciendo la verificación de la información desde el área de Salud a este indicador, podemos evidenciar que si bien es cierto existe incumplimiento de las metas en el primer bimestre del año 2023, durante el mes de marzo se reportaron mejoras que se mantiene en abril para menores de 60 años”.

Indicador	Departamento	ene-23			feb-23			mar-23			abr-23		
		Numerador	Denominador	Resultado									
Porcentaje de pacientes hipertensos controlados < 60 años [%]	Santander	568	1.007	56,41	522	956	54,60	530	975	54,36	575	968	59,40
Porcentaje de pacientes hipertensos controlados >60 años [%]	Santander	768	1.385	55,45	720	1.754	57,42	828	1.263	65,56	726	1.235	58,79

“Teniendo en cuenta que la hipertensión es considerada patología precursora para Enfermedad renal crónica, a través de la intervención se han establecido planes de mejoramiento que desde la fecha de inicio de la intervención se vienen implementando y con los cuales Asmet salud Eps espera lograr disminuir el riesgo a través del cumplimiento de metas terapéuticas”.

### Consideraciones de la SNS:

Frente al argumento presentado por el agente interventor de la EPS: “(…) afirma la superintendencia que en la regional Santander la EPS presenta resultados de no cumplimiento respecto de los pacientes hipertensos, por lo que haciendo la verificación de la información desde el área de Salud a este indicador, podemos evidenciar que si bien es cierto existe incumplimiento de las metas en el primer bimestre del año 2023, durante el mes de marzo se reportaron mejoras que se mantiene en abril para menores de 60 años”.

Se observó que en este punto no existe contradicción toda vez que el agente interventor de la EPS expresó que: “(…) haciendo la verificación de la información desde el área de Salud a este indicador, podemos evidenciar que si bien es cierto existe incumplimiento de las metas en el primer bimestre del año 2023 durante el mes de marzo se reportaron mejoras que se mantiene en abril para menores de 60 años”. lo anterior, no establece el cumplimiento de metas e indicadores para el control de la tensión arterial de la población hipertensa afiliada a Asmet Salud EPS en el departamento de Santander, por tanto, no es válido el argumento atribuido al mejoramiento de los indicadores en los afiliados hipertensos menores de 60 años.

Con respecto al argumento presentado por el agente interventor de la vigilada: “Teniendo en cuenta que la hipertensión es considerada patología precursora para Enfermedad renal crónica, a través de la intervención se han establecido planes de mejoramiento que desde la fecha de inicio de la intervención se vienen implementando y con los cuales Asmet salud Eps espera lograr disminuir el riesgo a través del cumplimiento de metas terapéuticas”. Es preciso retomar el análisis del componente Técnico Científico como se muestra en la Resolución ya mencionada, “vi [en] el departamento de Santander la EPS presenta resultados de no cumplimiento en los indicadores porcentaje de pacientes hipertensos controlados < 60 años (meta  $\geq 60\%$ ) y porcentaje de pacientes hipertensos controlados >60 años (meta  $\geq 60\%$ ) analizados en el sistema de gestión y control de las medidas especiales de la SNS”.

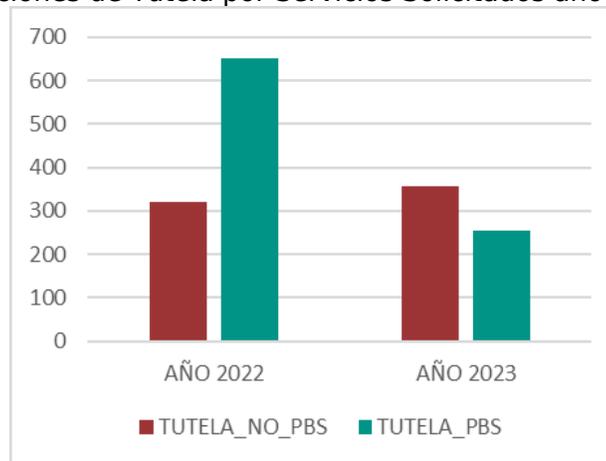
Teniendo en cuenta que el argumento presentado por el agente interventor de la Vigilada no hace referencia al cumplimiento de metas y resultados obtenidos por la EPS en el departamento de Santander, no es válido el argumento relacionado con la implementación de planes de mejoramiento.

### 7. Argumento de la EPS:

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

“Se aduce en el documento de marras que el departamento de Caldas concentra un 27% del total de las tutelas notificadas en el 2022, señalando como vinculados a estas acciones a la Clínica Ospedale y a la E.S.E. Hospital Departamental Santa Sofía de Caldas, frente a este indicado[r] es menester traer a colación que el origen de las acciones de tutela al igual que las PQRD obedecen a solicitud de servicios de salud, tutelas PBS y no PBS, en una baja proporción, originándose también por servicios de transporte, consulta externa y especializada.

**Figura 6.** Acciones de Tutela por Servicios Solicitados año 2022 vs. 2023.



Fuente: ASMET SALUD EPS SAS aplicativo H&L Tutela

No se puede desaprovechar la oportunidad para poner de presente a la entidad que si bien los indicadores no son positivos, debe tenerse en cuenta que un gran número de acciones de tutela se presentan por servicios como transporte, y consulta externa, especialidades que, por la dispersión geográfica, generan una dificultad para que el usuario pueda acceder a los servicios al tener que desplazarse desde su sitio de domicilio, hacia la ciudad donde se encuentra el médico especialista que pueda brindarle la atención, por lo que estos ítems están ligados, y representan la mayor incidencia”.

### Consideraciones de la SNS:

En relación con el análisis de las acciones de tutela y la conclusión que se presenta en la resolución que inició la actuación, es importante indicar que, para el primer trimestre de 2023, la EPS presentó el siguiente comportamiento por motivos en las acciones de tutela de los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander<sup>7</sup>:

### Acciones de tutela departamento de Caldas por motivo- ene y feb de 2023

MOTIVOS TUTELAS	TOTAL	%
Consulta Externa	123	26,6 %
Transporte	75	16,2 %
En Blanco	66	14,3 %
Quirúrgicos	58	12,5 %
Apoyo Diagnóstico Complementación Terapéutica	41	8,9 %
Medicamentos	21	4,5 %
Otros	79	17,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>463</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: Informe RG Auditores, radicado 20239300401129442 del 13 de abril de 2023

### Acciones de tutela departamento de Santander - ene y feb de 2023

<sup>7</sup> Según información de la firma contralora, mediante radicado 20239300401129442 del 13 de abril de 2023, la EPS reportó como Santander la sumatoria de los departamentos de Santander y Norte de Santander

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

MOTIVOS TUTELAS	TOTAL	%
Transporte	66	32,8 %
Consulta Externa	26	12,9 %
En blanco	15	7,5 %
Insumos	11	5,5 %
Apoyo Diagnóstico Y Complementación Terapéutica	10	5,0 %
Otros	73	36,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>201</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: Informe RG Auditores, radicado 20239300401129442 del 13 de abril de 2023

Como se puede evidenciar en las anteriores tablas, en el departamento de Caldas, el motivo “Transporte”, es el segundo motivo de acciones de tutela, por su parte, en la regional Santander, ocupa el primer lugar en el top de motivos que originan dichas acciones. Sin embargo, en este punto es importante recordar que tal como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional:

*“(…) si bien los asegurados tienen responsabilidades económicas de financiación, racionalización y uso del sistema, estas no pueden convertirse en una barrera infranqueable para obtener un tratamiento médico y lograr el más alto nivel de salud posible. Sus deberes de aporte no pueden convertirse en un obstáculo para la consecución de los servicios médicos que necesiten para mantener o recuperar el bienestar físico y mental, según sea el caso”.<sup>8</sup>*

Así mismo, para la Corte Constitucional, *“(…) la accesibilidad económica de los servicios de salud implica necesariamente eliminar las barreras que surgen por la condición socioeconómica de los usuarios. Ha entendido que condicionar el acceso a los servicios médicos a la capacidad económica para costearlos, reduce las posibilidades de acceso efectivo a ellos de toda la población, en condiciones de igualdad”.<sup>9</sup>*

Del mismo modo, el inciso segundo del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007 establece que, las EPS de cada régimen, son las responsables de cumplir las funciones indelegables del aseguramiento, entendiéndose este como *“(…) la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario. Lo anterior exige que el asegurador asuma el riesgo transferido por el usuario y cumpla con las obligaciones establecidas en los Planes Obligatorios de Salud”.<sup>10</sup>* (Resaltado fuera de texto original).

Y es justamente en este punto, donde debemos tener claro que las EPS deben garantizar una red de prestación de servicio que permita el acceso oportuno de los usuarios a cualquier tipo de prescripción o tratamiento médico ordenado por su médico tratante, más cuando estamos frente a departamentos que cuentan con amplia red de prestación de servicio con altos niveles.

En consecuencia, que el transporte aparezca como uno de los motivos principales de interposición de tutelas, no significa que la EPS no sea responsable frente al

<sup>8</sup> Sentencia T-409/2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>9</sup> Sentencia T-002 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. *“(…) nace para el Estado la obligación de suministrarlos, sea directamente, o a través de la entidad prestadora del servicio de salud (...) para los efectos de la obligación que se produce en cabeza del Estado, es indiferente que el afectado se encuentre en el régimen contributivo o subsidiado”.*

<sup>10</sup> Inciso primero del artículo 14 de la Ley 1122 del 2007.

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**.

número de acciones de tutela, ya que es claro que la vigilada es la encargada de garantizar la prestación completa, oportuna y continua de los servicios solicitados por los usuarios, por medio de una red de prestadores completa que permita la accesibilidad a los servicios, y en consecuencia, en reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional se ha establecido que:

*“(...) una EPS vulnera el derecho a la salud de una persona afiliada a ella cuando se abstiene de pagar los gastos de transporte intermunicipal y de estadía (incluidos su alojamiento y alimentación) –estos últimos si la persona debe permanecer más de un día en el lugar donde recibirá la atención que necesita– que el usuario debe cubrir para acceder a un servicio o tecnología en salud ambulatorio (incluido en el plan de beneficios vigente) que requiere y que es prestado por fuera del municipio o ciudad donde está domiciliado”.<sup>11</sup>*

Por todo lo anterior, esta Superintendencia no acoge el argumento presentado por la EPS, en el cual, pretende indicar que al ser el “transporte” por “dispersión geográfica” uno de los principales motivos de las acciones de tutela, sobrepasando en cantidad (en algunos departamentos como el de Norte de Santander), a las acciones constitucionales instauradas por solicitud de garantía de prestaciones de salud, hace menos gravosa la responsabilidad de la vigilada, ya que como se explicó anteriormente, la negación de transporte puede ser considerada como una barrera de acceso a los servicios de salud.

En consecuencia, al mantener un alto número de acciones de tutela en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, no solo por transporte, sino también tutelas directas por prestaciones de salud, se tiene como un indicador del incumplimiento de la EPS frente a sus obligaciones legales, desconociendo el derecho fundamental a la salud de sus usuarios.

## 8. Argumento de la EPS:

*“De lo anterior se concluye sin duda que tanto las PQRD como las acciones de tutela tienen origen en el suministro de medicamentos, citas por consulta externa y especializada, situación está que de conformidad con las evidencias que se anexan junto con la respuesta, hacen parte de las acciones de mejora dentro del plan de acción de la intervención (...)” y, para el efecto la vigilada presenta apartes del plan de acción que será presentando para aprobación de esta Superintendencia, refiriendo puntualmente las órdenes 5, 7 y 8 de la Resolución 2023320030002798-6 del 11 de mayo de 2023 por la cual se ordenó la toma de bienes, haberes y negocios y, la intervención forzosa administrativa para administrar del 12 de mayo de 2023 así:*

*En la orden N° 5 de la resolución de intervención la entidad dispuso que se debía Presentar **en el término máximo de cuatro (4) meses**, los resultados de la implementación de las RIAs que impacten en los resultados de salud, lo cual se debe evidenciar en el mejoramiento de los indicadores de efectividad y gestión del riesgo con enfoque territorial.*

(...)

*En el mismo sentido la orden 7 indica que se debe Fortalecer el seguimiento a la red prestadora de servicios de salud en los diferentes niveles de complejidad en cada uno de los departamentos donde hace presencia, en el marco del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en salud, **de tal forma que en los próximos cinco (5) meses, se evidencie en el mejoramiento de la oportunidad y calidad en la atención a los afiliados de la EPS.***

(...)

<sup>11</sup> Sentencia T-122/2021 M.P. Diana Fajardo Rivera.

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

*En lo que respecta a las regionales la orden N° 8 de la resolución de intervención señala que el agente interventor debe **Ejecutar estrategias en un término de cinco (5) meses en los departamentos y municipios que presentan incumplimiento** en los indicadores de calidad analizados de acuerdo con la Resolución 256 de 2016.*

*“Periodo este que no ha transcurrido, y por el cual diferimos de la decisión de la Superintendencia de Revocar parcialmente la autorización de funcionamiento de las regionales de Caldas, Santander y Norte de Santander de ASMET SALUD EPS, pues no encontramos dentro del periodo concedido a través de la resolución de intervención para ejecutar las acciones tendientes a recuperar y restablecer en oportunidad los servicios que nuestros afiliados han dejado de recibir a causa de la mala administración”.*

### **Consideraciones de la SNS:**

Sobre este argumento de la vigilada, se tiene que efectivamente mediante la Resolución 2023320030002798-6 del 11 de mayo de 2023, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar a Asmet Salud EPS, estableciendo en el artículo tercero la obligación del agente interventor, de implementar y presentar un plan de trabajo enfocado en diferentes órdenes de los componentes técnico científico, financiero y jurídico, y en algunas de las cuales, el ente de control estableció un plazo determinado para su cumplimiento.

Sin embargo, es importante indicar que dicho plan de trabajo no tiene por qué verse afectado en su planteamiento, presentación ni desarrollo, ya que el mismo, deberá continuar siendo proyectado para los restantes departamentos que no están siendo objeto de la actuación de revocatoria parcial que aquí nos ocupa, esto es, para los departamentos de Caquetá, Risaralda, Nariño, Valle, Caldas, Cesar, Huila, Tolima y Quindío donde se encuentra operando.

Ahora bien, en lo que se refiere a los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, es importante iniciar el análisis del argumento de la vigilada, recordando que tal como lo establece el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, el Estado tiene la obligación de:

*“(...) garantizar a todas las personas, la atención en salud que requieran y, para ello, lo ha encargado tanto del desarrollo de políticas públicas que permitan su efectiva materialización, como del ejercicio de la correspondiente vigilancia y control sobre las mismas. De ahí que el derecho a la salud tenga una doble connotación: por un lado, se constituye en un derecho subjetivo fundamental del que son titulares todas las personas y, por otro, en un servicio público de carácter esencial cuya prestación es responsabilidad el Estado (...)”<sup>12</sup>.*

Es así como esta Superintendencia cuenta con las funciones de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de seguridad Social en Salud, en virtud de las cuales, tal como lo ha dicho la H. Corte Constitucional:

*“(...) la inspección implica actividades de seguimiento, monitoreo y evaluación tendientes a solicitar, confirmar y analizar información sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de los entes vigilados, para lo que se puede recurrir a visitas, revisión de documentos, seguimiento de peticiones de interés general o particular y práctica de investigaciones administrativas. La vigilancia hace referencia a la atribución de la Superintendencia*

<sup>12</sup> [Sentencia T-365 de 2017 M.P.](#) Alberto Rojas Ríos.

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

*Nacional de Salud para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque entes como las EPS cumplan con la normativa que rige el servicio que prestan. (...) En ejercicio de la última competencia -la de control- la demandada puede ordenar los correctivos tendientes a la superación de situaciones financieras, a través de la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas, para lo cual le compete el nombramiento o remoción de los sujetos encargados de tales actuaciones, cuyas funciones debe supervisar, de ahí que sea la Superintendencia Nacional de Salud la encargada de velar que procedimientos como el de la liquidación se lleve a cabo en debida forma (...)*".

En consecuencia, y en ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia, la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, realizó el respectivo seguimiento a la EPS, encontrando que del comportamiento de Asmet Salud EPS, no solo se desprendían las causales normativas consagradas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para ordenar la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar, sino que además, de la situación crítica de algunos departamentos tales como Caldas, Norte de Santander y Santander.

Así, se evidenció el incumplimiento de estándares mínimos financieros y técnicos que conllevaron a la inobservancia a los literales a) y g) del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016<sup>13</sup>, que establece que la "Superintendencia Nacional de Salud revocará la autorización de funcionamiento de las entidades destinatarias de las disposiciones previstas en el presente Capítulo, cuando se verifique la existencia de alguna de las siguientes causales contempladas en la normatividad vigente".

Es así que, esta superintendencia no podría hacer otra cosa que dar cumplimiento a la norma consagrada en el Decreto 780 de 2016, sumado al deber que le asiste como ente de Control del Sector de proteger los derechos de los usuarios, en especial, su derecho al aseguramiento y al acceso al servicio de atención en salud, individual y colectiva<sup>14</sup>, implementando acciones inmediatas con el único objetivo de evitar una afectación más gravosa a aquellos departamentos en los cuales, los indicadores tanto de prestación de servicio, como financieros y jurídicos presentaban alertas más altas, y de esta manera propender porque el servicio de salud se garantice con calidad y de manera, oportuna y completa.

Por todo lo anterior, es importante tener en cuenta, que la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar una EPS, es una medida que busca establecer si es posible poner a la entidad en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social.

Por su parte, la revocatoria de la autorización de funcionamiento o habilitación es tan solo una consecuencia del incumplimiento de unos requisitos normativos. Es así como estas decisiones, no presentan contradicción o afectación entre ellas, ya que si bien, su fin último es la protección del derecho de la salud de los afiliados a una vigilada, las mismas, van por vías diferentes, en ejercicio de funciones diferentes, sin que su ejercicio requiera una subsidiariedad o requisito la una de la otra.

Finalmente, y teniendo en consideración que la decisión que aquí nos ocupa no afecta el desarrollo de plan de trabajo que debe presentar el agente Interventor, como parte de la Intervención Forzosa Administrativa, esta Superintendencia no

<sup>13</sup> Literales a) y g) del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016 que establecen : "a) Incumplir de forma reiterada e injustificada las condiciones de habilitación, técnico-administrativas, tecnológicas o científicas que pongan en riesgo la efectividad de los servicios, la seguridad de los afiliados y la destinación de los recursos del sector", "(...)" "g) Incumplir de forma reiterada e injustificada con el giro oportuno de los recursos a los prestadores de servicios de salud por las obligaciones causadas por concepto de servicios y tecnologías en salud.

<sup>14</sup> Numeral 9 del artículo curto el <decreto 1080 de 2011

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

acoge el argumento de la vigilada, y considera que, por considerar que, la revocatoria parcial de autorización de funcionamiento en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander, se sustenta en la acreditación de las causales del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016.

### 9. Argumento de la EPS:

*“Asmet Salud EPS SAS en lo corrido de enero a abril de 2023 recibió recursos para las sedes departamentales de Caldas, Santander y Norte de Santander por valor de \$120.123.200.039, los giros realizados por conceptos en costos en salud para la red prestadora de servicios de salud y tecnologías desde el mes de enero al mes de abril de 2023 ha sido de \$117.986.426.921, lo que corresponde al 98,22% del valor recibido por la EPS, a continuación, se evidencia la apropiación de los recursos:*

GIRO DIRECTO SUBSIDIADO	GIRO DIRECTO CONTRIBUTIVO	CUENTA MAESTRA DEL COSTO	PRESUPUESTOS MÁXIMOS	PRESUPUESTOS MAX. ADICIONALES	TOTAL
\$102.878.668.826	\$2.453.230.754	\$5.831.884.888	\$4.822.642.453	\$2.000.000.000	\$117.986.426.921

*Sin embargo, debe ponerse de presente que a la llegada de la intervención se evidenció que al 12 de mayo de 2023 el giro directo de dicho periodo no había sido aprobado y por consiguiente no había sido girado, situación que si bien no debió encontrarse, para los objetivos de la intervención, resultó oportuno, en atención a que como resultado del análisis financiero y en aras de restablecer la relación con nuestros prestadores y garantizar con ello la prestación de los servicios se incluyeron para pago a los siguientes prestadores: (...).”*

Para el efecto, la vigilada remite una tabla con 95 prestadores (50 de Caldas, 35 de Santander y 10 de Norte de Santander), con nombre, NIT y departamento, indicando además que a la fecha se encuentran *“(...) trabajando para poner al día, abonar y organizar las obligaciones pendientes, que permitan a la entidad dar continuidad a la prestación del servicio, en oportunidad y calidad (...).”*

### Consideraciones de la SNS:

La variación positiva del ingreso debido al aumento en la UPC reconocida es una situación normal que se presenta durante los primeros meses de cada año y que impacta los resultados del ejercicio durante los primeros meses de la vigencia, esto hace parte del giro normal del Core del negocio, y es una situación que es general a todas las EPS del sector que operan en el régimen subsidiado, por estos motivos no puede considerarse una justificación suficiente para el comportamiento del giro con los prestadores de estos departamentos.

Ahora bien, la medida cautelar de cesación provisional de las acciones que ponen en riesgo la vida o la integridad física de los pacientes y el destino de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud es una facultad que desarrolla dos finalidades constitucionalmente relevantes: el derecho a la salud y la destinación constitucional de los recursos de la salud. Es precisamente, a través de esta finalidad que se busca minimizar las posibilidades de prácticas riesgosas financieras y de atención, ya que cada día que pase, puede ser la diferencia entre la garantía de una vida digna para los usuarios del sistema, en especial, frente a los usuarios que están ubicados en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander.

### 10. Argumento de la EPS:

*“(...) Frente a los hallazgos financieros, la calidad de la información de conciliación y la depuración de la cartera, el incumplimiento de los acuerdos de pago, debe decirse que frente a las acciones de conciliación y depuración de cartera, Asmet Salud EPS SAS, con el fin de tener un mejoramiento continuo y fiel al compromiso que tiene con los prestadores de*

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

*servicios de salud, desde el mes de octubre de 2022, viene realizando cambios estructurales con relación a la depuración y conciliación de cartera (...)*”.

### Consideraciones de la SNS:

Si se vienen haciendo cambios estructurales desde el mes de octubre de 2022, como se manifiesta, los mismos no se ven reflejados en las condiciones financieras de la entidad ni en el comportamiento del flujo de recursos dispersado a la red de prestadores, como lo evidencian las cifras soportadas en el seguimiento a los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Santander.

Departamento	Cuentas por pagar por servicios y tecnologías en Salud						
	Red Privada	Red Pública	Red Mixta	Total	CxP >180 días	Particip. en el total CxP EPS	Compor t. del giro
Caldas	37.077	8.617	444	46.137	58,4 %	4,5 %	58,0 %
Norte Santander	2.209	7.274	-	9.482	66,9 %	0,9 %	29,7 %
Santander	62.591	15.038	-	77.629	43,4 %	7,6 %	31,6 %

**Fuente:** Reporte vigilado, archivo tipo FT004, FT005. **Corte:** Feb/2023 (Cifras en millones-COP)

Como se aprecia en la tabla anterior, el comportamiento del giro de recursos a la red prestadora de servicios de salud en los departamentos relacionados no es suficiente y los prestadores continúan presentando quejas y requerimientos con respecto a esta situación, inclusive manifestando intención de cierre de servicios.

Un caso reciente es el de Zensa Medica IPS, (prestador de la red de Caldas) quien con radicado 20239300401440192 solicita cumplimiento de pagos por parte de ASMET SALUD EPS y con radicado 20239300401462962 manifiesta intención de cierre de servicios ante incumplimientos de la EPS en pagos y en conciliación y depuración de cartera.

La cartera con el prestador a abril de 2023 estaba en \$579 millones y los pagos que se le han hecho en la presente vigencia son:

- ene \$158 millones
- feb \$794 millones
- mar \$150 millones
- abr \$ 62. Millones

El comportamiento decrecido en los pagos origina la inconformidad del prestador. En consecuencia, el argumento carece de sustento.

### 11. Argumento de la EPS:

*“Asmet Salud EPS SAS en su ejercicio de depuración y conciliación detectó una baja efectividad en la firma entre las partes de las certificaciones de cuentas por pagar, la entidad ha implementado un plan de mejora a través de un cronograma de visitas para las sedes departamentales priorizando la red privada y pública de mayor impacto en la prestación de servicios a la población, en la sede Caldas el 26 de abril de 2023 se realizaron dos mesas de conciliación presenciales logrando la efectiva firma de las certificaciones de cuentas por pagar y realizando acuerdos de pago ajustados a la realidad de la capacidad financiera de la EPS de manera consensuada con el prestador”.*

### Consideraciones de la SNS:

En visita efectuada a la EPS por parte de la Superintendencia Nacional de Salud el 11 de mayo de 2023, no se evidenciaron soportes suficientes de las conciliaciones

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

efectuadas, tal como lo determina la Circular Conjunta 000030 de 2013 y la Circular Externa 000011 de 2020. A manera de ejemplo, se cita el caso puntual del Hospital Santa Sofía de Caldas y de Discolmedica Ltda., dos prestadores que operan en la red de salud de Caldas y que hicieron parte de los siete (7) a los que se le hizo seguimiento in situ, a los cuales, dentro de los soportes entregados por la EPS se les encontró que:

Para el Hospital Santa Sofía de Caldas, de las ocho (8) actas de conciliación suministradas, correspondientes al periodo junio de 2022 a abril de 2023, solo una (1) está debidamente protocolizada con firmas.

Para Discolmedica, de las cinco (5) actas de conciliación suministradas, correspondientes al periodo junio de 2022 a abril de 2023, solo dos (2) están debidamente protocolizadas con firmas.

Esta situación es repetitiva para los otros prestadores que hicieron parte del seguimiento in situ al proceso, por lo que es factible determinar que las acciones de conciliación y depuración de cartera adelantadas por la EPS no son suficientes, ni oportunas, ni cumplen con el deber ser, dentro de la correcta administración del flujo de recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

## 12. Argumento de la EPS:

*“La EPS ha venido presentando disminución en los pasivos reconocidos en los estados financieros, debido a las depuraciones contables que se han realizado sobre este rubro, evidenciando una tendencia a la baja desde el mes de febrero de 2023 al mes de abril de 2023”.*

## Consideraciones de la SNS:

La razonabilidad del pasivo de la EPS no es confiable, durante el seguimiento realizado se han evidenciado inconsistencias en la calidad de la información y los registros contables sobre los cuales se ha requerido a la EPS, entre ellos se encontraron:

- Inconsistencias en la información financiera reportada a la superintendencia, a través de los archivos tipo FT005 -Relación de pagos y FT004 -Relación de cuentas por pagar, sobre las cuales se solicitó aclaración a la EPS (Radicado 20223200101678891).
- Durante la vigencia 2022 se evidenciaron variaciones significativas tanto en movimientos débito (causación de facturación radicada) como los movimientos crédito (causación de la reserva por autorizaciones), donde no se evidencia cálculo ni causación de reserva por autorizaciones. Hay una disminución significativa de la reserva desde diciembre 2021, en más \$60.466 millones, sin explicación razonable por parte de la EPS.
- Se evidencian saldos conciliados, relacionados en Acta de depuración y conciliación, que no coinciden con los saldos reportados en archivo tipo FT004- Cuentas por Pagar, que hace la vigilada. Además, reporta omisiones en los registros contables, como sucede con las restituciones de auditorías ARS - descuentos ADRES.
- Al cierre de la vigencia 2022, la EPS realizó reclasificación contable de saldos de cuentas por pagar a prestadores, utilizando la metodología de cálculo de glosas a favor de la EPS, las cuales generaron saldos negativos por más de \$13.900

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

millones que se reportaron en el archivo tipo FT004 de enero de 2023; comportamiento que es contrario a la naturaleza de la cuenta contable.

Estas inconsistencias en la información financiera y contable, entre otras, impactan la razonabilidad del pasivo de la EPS, son factores que se deben considerar en la evaluación del desempeño de los resultados financieros afectados por el comportamiento del pasivo de la entidad.

### 13. Argumento de la EPS:

*“El nivel de solvencia presentó una recuperación del 0,07 pasando de -2,55 en el mes de febrero a -2,39 en el mes de abril, esta recuperación se debe al resultado positivo que ha presentado la EPS durante los primeros cuatro meses del año como consecuencia del incremento sustancial que presentó la UPC, así como los ingresos de presupuestos máximos”.*

### Consideraciones de la SNS:

La variación positiva del ingreso debido al aumento en la UPC reconocida es una situación normal que impacta los resultados financieros durante los primeros meses de cada año y no solamente afecta el desempeño de ASMET SALUD EPS, sino que es común a todas las EPS, esto hace parte del giro normal del Core del negocio, por lo que no puede considerarse una justificación suficiente para el “mejoramiento” del indicador de solvencia de la entidad.

### 14. Argumento de la EPS:

*“En lo que respecta a los acuerdos de pago debe decirse que de un total de 32 acuerdos de pago, equivalentes a la suma de \$27.746 millones, al mes de abril de 2023 de estos acuerdos se comprometió la EPS en cancelar \$15.267 millones, de los cuales se han cancelado un total de \$14.480 millones, por lo que es evidente que si se ha dado cumplimiento a los acuerdos de pago en 94,85%, los restantes \$13.266 millones se encuentran dentro de los tiempos establecidos de pago”.*

### Consideraciones de la SNS:

La respuesta a este punto se soporta con la suministrada en la consideración número 11 del presente acto, por lo cual el despacho se remite a lo allí expuesto.

### 15. Argumento de la EPS:

*“Para la Departamental Caldas se suscribieron 6 acuerdos de pago por valor total de \$2.873 millones, al mes de abril de 2023 de estos acuerdos se comprometió la EPS en cancelar \$1.669 millones, al mes de corte se ha cancelado un valor de \$1.578 millones, lo que representa el 94,55% del cumplimiento de pago, queda pendiente un valor de \$1.295 millones cuales se encuentran dentro de los tiempos establecidos en los compromisos de pago”.*

### Consideraciones de la SNS:

La respuesta a este punto se soporta con la suministrada en el considerando número 11 del presente acto y se reitera lo allí expuesto.

### 16. Argumento de la EPS:

*“Respecto de Santander para esta departamental se suscribieron 19 acuerdos de pago por valor total de \$21.447 millones, al mes de abril de 2023 de estos acuerdos*

No Radicado	68434
Asunto	Radicación de Correspondencia

Radicado	2023-06-21-04
Oficina	Oficina Territorial de Salud de Caldas

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actualización de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

se comprometió la EPS en cancelar \$11.297 millones, al mes de corte se ha cancelado un valor de \$10.607 millones, lo que representa el 93,90% del cumplimiento de pago, queda pendiente un valor de \$10.840 millones los cuales se encuentran dentro de los tiempos establecidos en los compromisos de pago, mientras que en el caso de Norte de Santander se suscribieron 7 acuerdos de pago por valor total de \$3.426 millones, al mes de abril de 2023 de estos acuerdos la EPS se comprometió en cancelar \$2.301 millones, al mes de corte se ha cancelado un valor de \$2.295 millones, lo que representa el 99,73% del cumplimiento de pago, queda pendiente un valor de \$1.131 millones los cuales se encuentran dentro de los tiempos establecidos en los compromisos de pago”.

**Consideraciones de la SNS:**

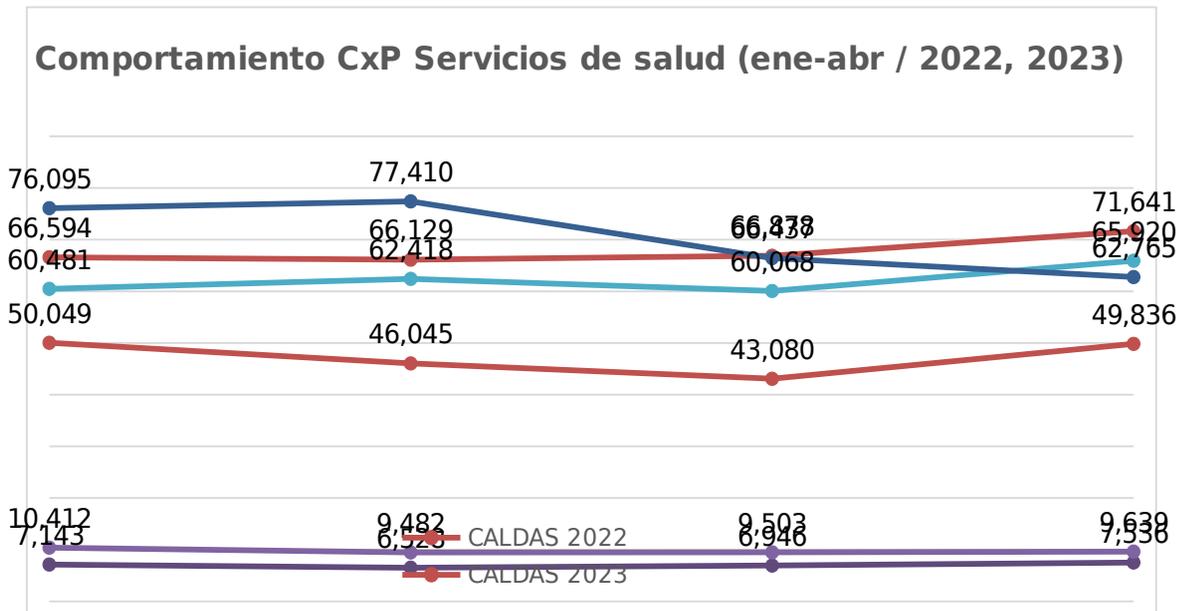
La respuesta a este punto se soporta con la suministrada en el considerando número 11 del presente acto.

**17. Argumento de la EPS:**

“Así mismo, y de conformidad con el archivo FT004 el cual es un documento oficial de Asmet Salud EPS SAS, la cartera de Asmet Salud correspondiente a las sedes de Santander, Norte de Santander y Caldas a corte de abril de 2023 corresponde a \$79.794.660.191, siendo este el 10.94% de valor total de la cartera de la EPS. Frente al mes de referencia en el año inmediatamente anterior la deuda correspondiente a las sedes departamentales correspondía a \$90.367.327.383, disminuyendo en un 11,69%”.

**Consideraciones de la SNS:**

De acuerdo con la información reportada en archivo tipo FT004 a abril de 2023, para los conceptos de acreencia 1, 2 y 3 (prestación de servicios de salud, insumos y medicamentos y dispositivos) de los tres (3) departamentos en referencia, solo en Santander se aprecia una disminución en el saldo de cartera con la red de prestadores, la siguiente gráfica muestra la tendencia durante lo corrido de la presente vigencia vs. el mismo periodo de la vigencia 2022.



En la gráfica anterior se observa que el saldo de las cuentas por pagar en los departamentos de Norte de Santander y Santander, es más alto durante los 3 primeros meses de la vigencia 2023 que en 2022, por su parte, en el departamento de Caldas, aunque los saldos de cartera en 2023 son inferiores a 2022, en abril 2023

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

ya presenta una tendencia al aumento, igual comportamiento al que presento en abril de 2022.

Este comportamiento indica que las acciones de depuración de cartera y el comportamiento de giro con la red de prestadores de los tres departamentos no es eficiente ni suficiente para abordar la operatividad de la EPS y su red de prestadores.

### 18. Argumento de la EPS:

Finaliza la EPS indicando que: *“(...) no hay lugar a dar continuidad a la acción administrativa de la referencia, así como tampoco la decisión definitiva de cierre de los servicios que ASMET SALUD EPS presta en los Departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, por lo que queremos de manera respetuosa solicitar el cierre de la actuación, con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos y a las órdenes dadas en la resolución de intervención N° 2023320030002798-6 del 11 de mayo de 2023, por cuanto los términos en ella concedido para la puesta en marcha del plan de acción aún no se encuentra cumplidos, por lo que nos encontramos en término para implementar las acciones de recuperación de la operación eficiente y oportuna de la compañía en beneficio de los usuarios, reiterando nuestro compromiso como interventoría a través de nuestro plan de acción mejorar estos indicadores y garantizar a nuestros usuario la prestación del servicio”.*

### Consideraciones de la SNS:

Teniendo en cuenta que se trata de un aspecto ya analizado, se reitera lo expuesto en el considerando número 8, del presente acto.

En definitiva, los argumentos esgrimidos y las pruebas aportadas por Asmet Salud EPS SAS en su defensa no logran desvirtuar las causales invocadas ni proporcionar soluciones concretas e inmediatas a los problemas identificados en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander. Por el contrario, el concepto de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud justifica la procedencia de la decisión de la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de la EPS en dichos departamentos por incurrir en las causales (literales a y g) del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016.

Es pertinente indicar que para la procedencia de la decisión en relación con la autorización de funcionamiento de EPS se requiere la verificación de, al menos, una de las causales, haciéndose, en consecuencia, inaplazable la decisión en los territorios donde se verificaron dos causales conforme lo faculta el parágrafo del 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016<sup>15</sup>.

Con los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos y, agotada la fase de contradicción para la defensa de sus intereses, para el despacho resultan acreditadas las circunstancias de procedencia de la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de **Asmet Salud EPS SAS**, en los departamentos Caldas, Santander y Norte de Santander, acogiéndose en consecuencia, las recomendaciones emitidas por la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud de esta superintendencia.

Que, en virtud de lo anteriormente expuesto,

<sup>15</sup> “(...) ARTÍCULO 2.5.2.3.5.3. Condiciones para la revocatoria de la autorización de funcionamiento. La Superintendencia Nacional de Salud revocará la autorización de funcionamiento de las entidades destinatarias de las disposiciones previstas en el presente Capítulo, cuando se verifique la existencia de alguna de las siguientes causales contempladas en la normatividad vigente: (...) PARÁGRAFO . Cuando el incumplimiento de alguna de las condiciones de revocatoria anteriormente mencionadas, se presente en un departamento, distrito o municipio, en el cual se encuentre autorizada la entidad, la Superintendencia Nacional de Salud podrá revocar de forma parcial en esa jurisdicción la autorización de funcionamiento, garantizando en todo caso el debido proceso.”

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

## RESUELVE

**ARTÍCULO 1. REVOCAR PARCIALMENTE** la autorización de funcionamiento contenida en el artículo 3 de la Resolución 8669 de 2018, por medio de la cual se asignó la capacidad de afiliación a **Asmet Salud EPS SAS.**, identificada con NIT 900.935.126-7, en lo que respecta, **únicamente** a los departamentos de **Caldas** (Cód. DANE 17), **Santander** (Cód. DANE 68), **y Norte de Santander** (Cód. DANE 54), por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**PARÁGRAFO.** Como consecuencia de la orden impartida en el presente artículo, la Superintendencia Nacional de Salud efectuará el reporte de la información correspondiente en la plataforma del Sistema de Afiliación de Transaccional SAT, en virtud de lo ordenado en el artículo 17 de la Resolución 768 de 2018 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social. Este reporte será aplicable a los departamentos de **Caldas** (Cód. DANE 17), **Santander** (Cód. DANE 68), **y Norte de Santander** (Cód. DANE 54), que son objeto de la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de **Asmet Salud EPS** (NIT 900.935.126-7).

**ARTÍCULO 2. EFECTOS.** Como consecuencia de la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de **Asmet Salud EPS SAS** en los departamentos de **Caldas, Santander y Norte de Santander**, a partir de la fecha en que se haga efectivo el traslado de los afiliados, conforme a las normas que regulan la materia, en especial lo dispuesto en el artículo 2.1.11.3 del Decreto 780 de 2016 (Procedimiento de asignación de afiliados), **Asmet Salud EPS SAS** deberá interrumpir de manera inmediata, las actividades relacionadas con la afiliación y prestación de servicios como Empresa Promotora de Salud en las circunscripciones territoriales definidas en el artículo primero del presente acto.

**PARÁGRAFO.** Como consecuencia de la decisión revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de **Asmet Salud EPS SAS** de que trata el presente acto administrativo, la Superintendencia Nacional de Salud efectuará el reporte de la información en la plataforma del Sistema de Afiliación de Transaccional SAT, en virtud de lo ordenado en el artículo 17 de la Resolución 768 de 2018, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO 3. CUMPLIMIENTO DE LA DECISIÓN.** Como consecuencia de la revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de **Asmet Salud EPS SAS**, deberá observar las siguientes reglas y órdenes:

1. Entregar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud, al momento de la notificación del presente acto administrativo, las bases de datos que contengan la información de los afiliados en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, que se requiere para realizar el proceso de asignación, con corte al último proceso de la BDUA correspondiente a: a) Grupos familiares; b) Pacientes de alto costo junto con los datos de la red de prestadores de servicios de salud responsable de su tratamiento; c) Madres gestantes; d) Datos de domicilio; e) Poblaciones especiales; f) Datos de contacto de todos los afiliados; g) Fallos de tutela y actas del comité técnico científico - CTC; y h) Servicios autorizados que a la fecha de la asignación no hayan sido prestados, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.1.11.5 del Decreto 780 de 2016, sustituido por el artículo 1 del Decreto 1424 de 2019.

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

2. Con los resultados de la asignación, informar a través de su página web, las EPS a las cuales se asignaron los afiliados, y a los aportantes sobre su obligación de cotizar a la EPS receptora y la fecha a partir de la cual deben hacerlo.
3. Entregar antes de la efectividad de la asignación a cada una de las EPS receptoras, la base de datos y la carpeta con los documentos soporte, de los usuarios con órdenes de autoridades administrativas o judiciales o actas de Comité Técnico Científico - CTC.
4. Entregar, a cada una de las EPS receptoras de pacientes con patologías de alto costo y madres gestantes, antes de la efectividad de la asignación, el resumen de la historia clínica con el fin de garantizar la oportunidad y la continuidad en la atención en salud.
5. Realizar las acciones de cobro de las cotizaciones causadas hasta el momento del traslado efectivo de los afiliados, así como el proceso de giro y compensación, de conformidad con la normativa vigente.
6. Entregar antes de la efectividad de la asignación a la(s) EPS receptora(s), la información de los servicios autorizados que a la fecha de la asignación no hayan sido prestados y los afiliados hospitalizados, indicando las IPS en las que se encuentran.
7. Reconocer y pagar a los afiliados asignados las prestaciones económicas causadas antes de la efectividad de la asignación.
8. Verificar que no queden registros de afiliados a su cargo en la BDUA o el instrumento que haga sus veces. Para el efecto, deberá gestionar la depuración de los registros según los procedimientos establecidos en la normatividad vigente.
9. Entregar en un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la asignación, a cada una de las EPS receptoras, la carpeta original con los documentos soporte de la afiliación de cada afiliado asignado.
10. Hasta la fecha en que se haga efectivo el traslado de los afiliados de Asmet Salud EPS SAS en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, Asmet Salud EPS deberá garantizar el acceso oportuno y efectivo en condiciones de calidad, oportunidad, accesibilidad, seguridad, pertinencia y continuidad en la prestación de los servicios de salud, así como, el pago de las obligaciones con los prestadores y demás proveedores de servicios y tecnologías en salud por las obligaciones generadas en la prestación de servicios de salud a sus afiliados.
11. Asmet Salud EPS SAS, debe presentar ante la Superintendencia Nacional de Salud, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de este acto administrativo, un cronograma que contemple las actividades para conciliar, depurar y pagar la cartera con la red prestadora de servicios de salud y tecnologías de salud (operación corriente y operación no corriente) en los departamentos objeto de revocatoria. Este cronograma debe ser coherente con lo ordenado en el numeral 1 del artículo 4 de la Resolución 2023320030001433-6 de 2023, que ordena la cesación provisional de las acciones que ponen en riesgo la vida o la integridad física de los pacientes y el destino de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de Asmet Salud EPS S.A.S.

Además, la deuda reconocida producto del proceso de conciliación y depuración

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

realizado deberá ser reportada a la Superintendencia utilizando los formatos definidos en los anexos 1 y 2 de la Resolución 6066 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, según corresponda.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El contralor garantizará el cumplimiento y seguimiento al cronograma establecido para los pagos a la red prestadora.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Los traslados de afiliados en la BDUA y en el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT), así como las novedades de las entidades territoriales en la BDUA en los departamentos objeto de revocatoria, quedarán suspendidos hasta la efectividad de su asignación en cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 1º del Decreto 709 de 2021.

**ARTÍCULO 4. NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE** el contenido del presente acto administrativo al representante legal de **Asmet Salud EPS**, identificada con NIT 900.935.126-7, o a quien haga sus veces o se designe para tal efecto, en la cuenta de correo electrónico [notificacionesjudiciales@asmetsalud.com](mailto:notificacionesjudiciales@asmetsalud.com) teniendo en cuenta que la vigilada destinataria del presente acto administrativo autorizó a través del sistema NRVCC la notificación electrónica de los actos emitidos por la Superintendencia Nacional de Salud o a la dirección que para el efecto indique el Grupo de Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de la superintendencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Si no puede practicarse la notificación electrónica, se deberá **NOTIFICAR PERSONALMENTE** el contenido del presente acto administrativo enviando la citación en la cuenta de correo electrónico [notificacionesjudiciales@asmetsalud.com](mailto:notificacionesjudiciales@asmetsalud.com) o [luisarlos.gomez@asmetsalud.com](mailto:luisarlos.gomez@asmetsalud.com) o, a la dirección física ubicada en la Carrera 4 No. 18 N - 46 en la ciudad de Popayán - Cauca<sup>16</sup>, o en el sitio que para tal fin indique el Grupo de Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de esta superintendencia, en los términos de los artículos 56 y 67 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por la Ley 2080 de 2021).

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Si no puede practicarse la notificación personal al cabo de cinco (5) días hábiles siguientes al envío de la citación, esta deberá hacerse mediante **AVISO** que se enviará a la cuenta de correo electrónico [notificacionesjudiciales@asmetsalud.com](mailto:notificacionesjudiciales@asmetsalud.com) o [luisarlos.gomez@asmetsalud.com](mailto:luisarlos.gomez@asmetsalud.com), o a la dirección física ubicada en la Carrera 4 No. 18 N - 46 en la ciudad de Popayán - Cauca, o en el sitio que para tal fin indique el Grupo de Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de esta superintendencia.

**ARTÍCULO 5. COMUNICAR** la presente decisión al Ministerio de Salud y Protección Social [notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co); a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co); y a los representantes legales de los departamentos de **Caldas, Santander y Norte de Santander** objeto de la presente decisión donde **Asmet Salud EPS** presta servicios de aseguramiento para lo de su competencia, en la dirección física o electrónica que para tal fin indique el Grupo de Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de esta superintendencia de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 6. VIGENCIA** La presente resolución rige a partir de su expedición y

<sup>16</sup> Dirección de notificación electrónica y física autorizada a través del escrito de contradicción con el radicado No. 20239300401739572.

Continuación de la resolución, **Por la cual se decide una actuación de revocatoria parcial de autorización de funcionamiento**

contra la misma procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019 el cual podrá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente decisión en la dirección habilitada para recibo de correspondencia: Carrera 68 A N.º 24 B - 10, Torre 3, piso 4 Edificio Plaza Claro, Bogotá D.C. (atención presencial de lunes a viernes 8:00 a.m. a 4:00 p.m.) o al correo electrónico [correointernosns@supersalud.gov.co](mailto:correointernosns@supersalud.gov.co) en los términos de los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 7. ACLARAR** en la parte considerativa de la Resolución 2023310000003326-6, que los literales "a" y "g" del artículo 2.5.2.3.5.3 del Decreto 780 de 2016 corresponden a las causales que fundamentan el procedimiento de revocatoria parcial de la autorización de funcionamiento de Asmet Salud EPS SAS en los departamentos de Caldas, Santander y Norte de Santander, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo y el artículo 45 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá D.C., a los 21 días del mes 06 de 2023.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente por: Ulahi Dan Beltrán López*

Ulahi Dan Beltrán López

### SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD

Proyectó: D. Adames.  
Revisó: L. Gracia, J. García, L. Romero, O. Guaje, R. Ramos, E. Polo., E. Acevedo.  
Aprobó: M. Angel.