REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

**RESOLUCIÓN NÚMERO** 005861 **DE 2017**

30 NOV 2017

*Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 002579 del 04 de agosto de 2017*

**EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD (E)**

En uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, contenidas en el numeral 22 del artículo 189 de la C.P.[1], en los artículos 154, parágrafo 1° del 230 y parágrafo 2º del 233 de la Ley 100 de 1993; el 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el artículo 2.5.5.1.9. del Decreto 780 de 2016, el 68 de la Ley 1753 de 2015, el numeral 25 del artículo 6 del Decreto 2462 de 2013 y demás normas concordantes y complementarias y

## CONSIDERANDO

### 1. ANTECEDENTES

Con fundamento en las recomendaciones que el Comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud formulara al Superintendente, en la sesión adelantada el 18 de julio de 2016, la Superintendencia Nacional de Salud mediante la Resolución No. 002260 del 4 de agosto de 2016, impuso a la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO <<AMBUQ EPS-S ESS>> identificada con NIT 818.000.140-0, la medida preventiva de Vigilancia Especial por el término de un (1) año.

En el artículo segundo de la citada Resolución No. 002260 del 4 de agosto de 2016 que ordenó la medida preventiva, se dispuso además que el representante legal de la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO <<AMBUQ EPS-S ESS>>, debía presentar a la Superintendencia Nacional de Salud, un **plan de acción** donde determinara y estableciera las acciones y actividades que la EPS-S implementaría durante el término de la medida, indicando las fechas de inicio y terminación de cada una, para los componentes administrativo, técnico-científico y financiero, de forma tal que pueda enervar en el menor tiempo posible, las situaciones que llevaron al ente de control a imponerla. Asimismo, para que logre cumplir con los requisitos de operación y permanencia, de forma tal que la vigilada pueda operar en condiciones óptimas.

Se precisó también a la vigilada la obligación de reportar mensualmente, el porcentaje de avance del Plan de Acción, con el cumplimiento de cada una de las actividades determinadas en el mismo, junto con sus respectivas evidencias.

Mediante oficio No. COD-SC-01-8508 del 15 de septiembre de 2016, recibido en esta Superintendencia con NURC 1-2016-128899 el 16 de septiembre del mismo año, el Gerente General de AMBUQ EPS-S ESS remitió el Plan de Acción de la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO <<AMBUQ EPS-S ESS>>.

El Plan de Acción presentado por AMBUQ EPS-S ESS fue evaluado por las Superintendencias Delegadas para las Medidas Especiales y para la Supervisión de Riesgos y no fue aprobado. Por tanto, la Superintendencia mediante oficios NURC 2-2016-102850 del 18 de octubre de 2016 y

[1] Conferidas en virtud de la delegación del ejercicio de las funciones presidenciales en los superintendentes en los términos de los artículos 211 de la Constitución Política y 13 de la Ley 489 de 1998;

NURC 2-2016-105857 del 21 de octubre de 2016[2], le comunicó al representante legal de la ASOCIACION MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDÓ <<AMBUQ EPS-S-ESS>>, la no aprobación del Plan de Acción y le sugirió atender las recomendaciones realizadas en los diferentes componentes.

Debido a que frente al Plan de Acción presentado por la EPS-S se formularon observaciones por parte de esta Superintendencia, la entidad vigilada debía proceder a ajustarlo para cumplir con el propósito de la medida impuesta, esto es, subsanar aquellas circunstancias que dieron origen a su imposición a través de acciones, medidas y actividades adecuadas a implementar a corto plazo, que coadyuven al restablecimiento de su situación técnica, administrativa y financiera, así como, el de garantizar la oportuna prestación del servicio de salud a su población afiliada.

Posteriormente, AMBUQ EPS-S ESS remitió a la Superintendencia Nacional de Salud oficios referenciados con los NURC 1-2016-158396, 1-2016-158370 y 1-2016-158349 y 1-2016-159021[3] del 8 de noviembre de 2016, con los ajustes al Plan de Acción dispuesto en la Resolución No 2260 de 2016. Por tanto, la Dirección de Medidas Especiales invitó al representante legal a participar en una reunión el día 18 de noviembre de 2016 en las instalaciones de la Superintendencia, con el fin de realizar una Mesa Técnica sobre el Plan de Acción presentado con ocasión de la Medida Preventiva de Vigilancia Especial.

Los ajustes al plan de acción no fueron aprobados según informó la Dirección de Medidas Especiales a la vigilada mediante comunicación NURC 2-2016-118303 del 30 de noviembre de 2016 señalando lo siguiente *<<[...] debemos reiterar lo manifestado en la reunión efectuada el pasado 18 de noviembre en las instalaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, en el sentido de que los ajustes que los ajustes* [sic] *que debe realizar en el plan de acción la Entidad que representa, son aquellos establecidos de manera puntual sobre cada uno de los elementos y componentes detallados en dicha reunión; no obstante, en adición a lo anterior, es relevante efectuar algunos comentarios generales sobre el documento presentado el pasado 8 de noviembre. [...]>>*.

Luego de las precisiones hechas en la comunicación mencionada, la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO <<AMBUQ EPS-S ESS>> mediante oficio recibido con el NURC 1-2016-181305 del 19 de diciembre de 2016, remitió la siguiente información: *<<Plan de Acción que contiene los ajustes solicitados mediante NURC 2-2016-118303; Informe en formato Word del plan de acción; ajustado; Información que da cuenta del total de contratos de prestación de servicios de salud [...] componente técnico científico>>*.

Al respecto, nuevamente mediante oficio identificado con el NURC 2-2017-040362 del 12 de mayo de 2017, la Superintendencia realizó observaciones frente a la información remitida por la vigilada en la comunicación identificada con el NURC 1-2016-181305 del 19 de diciembre de 2016 *<<ajuste al plan de acción>>*. Asimismo, respecto a los informes mensuales de avance del Plan de Acción remitidos previamente, en particular el séptimo informe que fuera presentado con el NURC 1-2017-064515 del 25 de abril de 2017.

En este sentido, la Superintendencia reiteró que AMBUQ ESP-S ESS no ha dado cumplimiento a la entrega oportuna de dichos informes, los cuales debe presentar, pese a que el **Plan no haya sido aprobado**, a los veinte (20) días calendario de cada mes[4] durante todo el término que dure la medida de Vigilancia Especial. Para tal efecto, se insistió en la necesidad de que la EPS-S acate las fechas para la remisión de los informes y cumpla con las actividades del plan de acción, particularmente en los aspectos relacionados con el componente económico y financiero (*metodología para el cálculo de las reservas técnicas, régimen de inversiones*) y las demás condiciones financieras y de solvencia (*capital mínimo, patrimonio adecuado*), contempladas en el libro 2, parte 5, título 2, capítulo 2, sección 1 del Decreto 780 de 2016.

---

[2] *<<Observaciones al plan de acción de la Medida Preventiva de Vigilancia Especial de la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDÓ "AMBUQ EPS-S-ESS" - Resolución 002260 de 2016>>*

[3] Respuesta Evaluación del Plan de Acción

[4] Ver Resolución 2260 de 2016 parágrafo tercero del artículo segundo.

Teniendo en cuenta que la entidad vigilada no acató en su totalidad, las recomendaciones realizadas por la Superintendencia respecto a las actividades y estrategias planteadas en el plan de acción, a efectos de enervan en el menor tiempo posible las causales que dieron origen a la medida especial, la Delegada para las Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud advirtió que para el 30 de junio de 2017, el plan de acción propuesto por la AMBUQ EPS-S-ESS continuaba sin ser aprobado.

En consecuencia y con ocasión del vencimiento del término inicial de la medida de Vigilancia Especial impuesta a la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDÓ <<AMBUQ EPS-S ESS>> en la Resolución No. 002260 del 4 de agosto de 2016, el Comité de Medidas Especiales de esta Superintendencia en sesión del 4 de agosto de 2017[5], evaluó la situación y desempeño de la entidad vigilada desde la adopción de la medida y recomendó al Superintendente Nacional de Salud, **prorrogar** su término hasta el 31 de marzo de 2018, recomendación que fue acogida y formalizada mediante el acto administrativo No. 002579 del 4 de agosto de 2017.

En el artículo 2 de la Resolución No. 002579 del 4 de agosto de 2017 que prorrogó la medida de vigilancia especial, se **ordenó** a <<AMBUQ EPS-S ESS>>, realizar las siguientes actividades:

*i) <<Cumplir las condiciones de habilitación financiera en los montos previstos en la Sección 1, Capitulo 2, Titulo 2, Parte 5, Libro 2° del Decreto 780 de 2016 a más tardar el 31 de octubre de 2017.*
*ii) Lograr la verificación de metodología de reservas técnicas.*
*iii) Cumplir con la inversión en reservas técnicas de que trata el Decreto 780 de 2016.*
*iv) Cumplir con el Giro Directo, según lo dispuesto en el artículo 10 de 121 Ley 1608 de 2013.*
*v) Cumplir con el porcentaje del gasto administrativo, establecido en el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011.*
*vi) Lograr razonabilidad de los estados financieros.*
*vii) Adelantar los procesos de conciliación y pago de cartera de proveedores.*
*viii) Garantizar la prestación de servicios de salud de baja y alta complejidad, donde la EPS presenta cobertura geográfica y poblacional.*
*ix) Fortalecer la gestión del riesgo realizada por la entidad para el manejo y control de la enfermedad renal crónica ERC.*
*x) Fortalecer acciones y medidas efectivas para garantizar oportunamente la prestación de los servicios de salud de su población afiliada que permita reducir el número de PQRD.*
xi) *Gestionar y administrar el enfoque de riesgo y la demanda inducida en la atención materna infantil de manera óptima y efectiva, para el mejoramiento de la salud materna como mecanismo de protección del grupo objeto esencial de los objetivos desarrollo sostenible.>>*

La Resolución No. 002579 del 4 de agosto de 2017 que prorrogó la medida es de ejecución inmediata, por tratarse de aquellos actos administrativos que corresponden al ejercicio de funciones de intervención respecto de una entidad sujeta al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 780 de 2016, entre otros. En consecuencia, contra el mismo acto solo procede el recurso de reposición cuya interposición no suspende el cumplimiento inmediato de las decisiones que fueron adoptadas en el mismo.

La Resolución No. 002579 del 4 de agosto de 2017 fue notificada a AMBUQ EPS-S ESS por aviso, que fuera remitido con oficio NURC 2-2017-087804 del 01 de septiembre de 2017, quedando surtida el 6 de septiembre de 2017.

El representante legal de la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO <<AMBUQ EPS-S ESS>>mediante escrito identificado con NURC 1-2017-152243 del 21 de septiembre de 2017, presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 002579 del 04 de agosto de

[5] En cumplimiento de lo previsto en el artículo tercero de la Resolución 461 del 13 de abril de 2015

2017.

Mediante la Resolución No. 2925 de 2017, artículo tercero, se dispuso la suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas que adelante la Superintendencia Nacional de Salud, durante los días 6 y 7 de septiembre de 2017, con motivo de la visita de Estado y apostólica del Papa Francisco a Colombia.

## 2. RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, contra los actos administrativos definitivos expedidos por los ministros, directores de departamento administrativo y superintendentes, solo procederá el recurso de reposición ante el mismo funcionario. En consecuencia, contra la Resolución No. 002579 del 04 de agosto de 2017, solo procede el recurso de reposición.

El recurso mencionado se constituye en la posibilidad de los administrados de ejercer, en sede administrativa, su derecho de contradicción frente a las decisiones adoptadas por la administración, con el objetivo de que ésta revise sus actuaciones.

La interposición de los recursos en sede administrativa es un requisito de procedibilidad para posteriormente, controvertir dichos actos administrativos mediante los medios de control ante la jurisdicción especializada, conforme con lo previsto en el inciso 2°, del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, que establece: "*cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo a la ley fueren obligatorios*".

Ahora bien, debido a que durante los días 6 y 7 de septiembre de 2017 se suspendieron términos en las actuaciones administrativas que se adelantan ante esta Superintendencia, no se tienen en cuentan esos dos días para el cómputo del plazo de interposición del presente recurso de reposición. En ese orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de reposición contra la Resolución No. 002579 del 4 de agosto de 2017 se interpuso en término el 21 de septiembre de 2017, es decir, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación por aviso que se surtió el 6 de septiembre de 2017, razón por la cual se admite para trámite y se resolverá de fondo.

## 3. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

El representante legal de la vigilada sustentó su recurso retomando en primer lugar, las conclusiones expuestas por la Superintendencia en el acto bajo revisión, para luego, en segundo lugar, indicar en qué consistía la <<inconformidad de la EPSS>>. En este sentido, para la resolución del presente recurso a continuación se exponen en ese mismo orden, los argumentos y a renglón seguido, la Superintendencia se pronunciará, tal como se sigue:

### 3.1. Primer argumento del recurso: del incumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia y la solicitud de reorganización institucional (oficio NURC 1-2017-124367)

Señaló la vigilada en el recurso interpuesto lo siguiente:

*<<PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*

*"i) La Asociacion Mutual Barrios Unidos de Quibdo ´AMBUQEPS-S-ESS´, a 31 de diciembre de 2016 incumple con lo establecido en el Decreto 780 de 2016, en lo relacionado a las condiciones financieras y de solvencia (Capital Minimo y Patrimonio Adecuado)."*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS*

*Atendiendo la naturaleza jurídica de la empresa que es de asociación mutual y el limbo jurídico para poder capitalizar la empresa, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 718 del 4 de Mayo de 2017, abriendo la posibilidad de una reorganización institucional que haga viable la capitalización, ampliando el plazo de cumplimiento de las condiciones de habilitación financiera a 10 años contados a partir de la aprobación del plan; voluntad que se le expresó al ente de control el día 4 de Agosto de 2017, mediante el oficio NURC 1-2017-124367, sin que a la fecha exista pronunciamiento alguno del ente de control; es decir la condición cambio; razón por la que nos deberán evaluar sobre el nuevo marco normativo y las posibilidades que establece el Decreto, una vez que se apruebe el plan.*

Frente a este argumento conforme al cual AMBUQ EPSS plantea que con oficio NURC 1-2017-124367 del 4 de agosto de 2017 presentó un <<plan de reorganización institucional>> con el cual esperaba hacer viable el cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia durante un plazo de hasta diez (10) años a partir de la aprobación de dicho <<plan de ajuste>> de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 718 de 2017[6], es importante indicar que esta Superintendencia Nacional de Salud contrario a lo afirmado por el recurrente, **sí dio respuesta** mediante oficio identificado con NURC 2-2017-086888 del 29 de agosto de 2017, por medio del cual la Superintendencia Delegada para la Supervision Institucional indicó a la EPSS AMBUQ lo siguiente:

> <<*Esta Delegada recibido escrito radicado a través del Numero Único de Radicación y Correspondencia NURC 1-2017-124367 mediante el cual la entidad que usted representa informa acerca de la presentación de material correspondiente al modelo financiero como inicio de un plan de reorganización institucional, no obstante al verificar la información radicada se evidencia que la misma solo hace referencia al modelo financiero y no se ajusta a los requisitos definidos mediante la Circular Externa 005 de 2017 para las solicitudes de Planes de Reorganización Institucional, por lo tanto se informa que para poder dar inicio al Plan de Reorganización Institucional que la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó desee adelantar, es necesario que el representante legal realice solicitud formal dando estricto cumplimiento a lo definido por la Circular Externa 005 de 2017.*>> (Subrayas fuera del texto)

En este orden de ideas es claro que la Superintendencia mediante oficio NURC 2-2017-086888 del 29 de agosto de 2017 si se pronunció frente a la solicitud presentada por la vigilada AMBUQ EPSS mediante oficio NURC 1-2017-124367 del 4 de agosto de 2017 razón por la cual, una vez que dicha entidad cumpla con los requisitos establecidos para ese trámite en la Circular Externa 005 de 2017 respecto a la presentacion del Plan de Reorganización Institucional y este le sea **aprobado**, en el marco de las posibilidades que establece el Decreto 718 de 2017, se podrán adoptar las decisiones que correspondan en relación con la capitalización y el cumplimiento en general de las condiciones de habilitación financiera y de solvencia (*capital minimo y patrimonio adecuado*) por parte de AMBUQ EPSS.

Asi las cosas, hasta tanto no se surta dicho trámite con los requisitos y formalidades y se garanticen las condiciones de habilitación financiera y de solvencia a través de los mecanismos procedentes, no es posible en este recurso de reposición, entrar a considerar la sola << *voluntad que se le expresó al ente de control el día 4 de Agosto de 2017, mediante el oficio NURC 1-2017-124367*>> según lo señaló el representante legal de la vigilada, como presupuesto para enervar la medida y desconocer las deficiencias advertidas, pues el ente de control está en el deber de imponer condiciones de funcionamiento a la vigilada a través de los institutos de salvamento y protección de la confianza pública, en aras de de garantizar en mayor medida, la adecuada prestación del servicio de salud y de amparar precisamente, la confianza pública en el Sistema.

En consecuencia este argumento no está llamado a prosperar.

---

[6] Decreto 718 de 2017, <<*Por el cual se adiciona el artículo 2.1.13.9 del Decreto 780 de 2016 Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.*>>

**3.2. Segundo argumento del recurso: metodología de reservas (oficio NURC 2-2017-049186)**

*<<PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"ii) La metodología de reservas, consagrada en el Decreto 2702 de 2004, compilado en el Decreto 780 de 2016, no se encuentra verificada por la Superintendencia Nacional deSalud, teniendo en cuenta las inconsistencias evidenciadas."*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*Lo anterior no se apega del todo a la realidad, la aprobacion depende precisamente de la Superintendencia que a la fecha del vencimiento de la medida tenía la información solicitada, mediante los NURC 2-2017-049186, la que se envío el día 20 de junio de 2017, la información histórica del cálculo de las reservas con corte al 31 de marzo de 2017 sin que a la fecha obtengamos respuesta sobre el proceso; posteriormente solicita la misma información pero con corte al mes de junio de 2017; la que se envío el 18 de agosto de 2017; mediante oficio No. CS-01-10302 del 18 de agosto de 2017, continuando a la espera del pronunciamiento de la Superintendencia Nacional de Salud. Ver anexo 1.*

Previo a abordar el estudio de este argumento donde el representante legal de AMBUQ EPSS afirmó que dio respuesta al requerimiento efectuado por esta Superintendencia (NURC 2-2017-049186 del 06 de junio de 2017) en relacion con las inconsistencias evidenciadas en el cálculo de las reservas que venía haciendo la EPSS, el Despacho considera importante retomar las distintas comunicaciones y respuestas que se han venido produciendo en torno al tema, así:

**4.** Mediante oficio NURC 2-2017-049186 del 06 de junio de 2017 el Superintendente Delegado para la Supervision de Riesgos efectuó algunos reparos en torno a la información y metodología para cálculo de las reservas que la EPSS AMBUQ venía reportando, en los siguientes términos:

*<< Mediante escrito radicado bajo el NURC 1-2016-078865 del 18 de mayo de 2017, la entidad que usted representa dio respuesta al oficio NURC 2-2017-023769 del 16 de marzo de igual anualidad, en el cual fueron realizadas observaciones frente a la metodología para el cálculo de las reservas técnicas de que trata el artículo 7 del Decreto 2702 de 2014. Por tanto, una vez analizados dichos documentos proceden las siguientes observaciones:*

***Cálculo costos promedio**: Al verificar los resultados de costos promedio presentados por AMBUQ en la hoja "Valores Promedio" del archivo "detalle_calculo_reserva.xlsx", se observan las siguientes diferencias:*

*[...]* (tabla de analisis de los datos)

*En relación con lo anterior, es necesario que Ambuq verifique los cálculos realizados e indique si el costo promedio remitido corresponde al valor promedio día o al valor promedio estancia.*

*Por lo antes expuesto, se requiere que Ambuq remita la totalidad de la información histórica que sirve de base para realizar la estimación de las reservas técnicas con corte a marzo de 2017, bajo la estructura definida en el NURC 2-2017-023769 de marzo 16 de 2017:*

*Adicionalmente, es necesario precisar que la información antes solicitada debe remitirse en un medio magnético extraíble, en archivo plano cuyo separador de campos sea el "pipe" (|) y que contenga el encabezado de los campos. Además debe remitir en hoja de cálculo los resultados obtenidos en el cálculo de las reservas técnicas para el corte de marzo de 2017.*

*Para atender el presente requerimiento se concede un plazo de diez (10) días hábiles siguientes contados a partir de la recepción de la presente comunicación.*

*Finalmente, es preciso mencionar que las anteriores observaciones se realizan sin perjuicio de la responsabilidad de esa entidad de incorporar en los estados financieros, el monto de las reservas técnicas definidas en el Decreto 2702 de 2014*>>.(Subrayas fuera del texto)

**5.** El representante legal de AMBUQ EPSS a través de comunicación NURC 1-2017-100016 del 23 de junio de 2017, dio respuesta a la solicitud anterior de la Delegada para la Supervisión de Riesgos (oficio NURC 2-2017-049186 del 06 de junio de 2017) realizando algunas aclaraciones sobre la forma como viene efectuando el cálculo de las reservas y solicitó a la Superintendencia, validar la metodología utilizada por la EPSS para el cálculo de las reservas. Igualmente, solicitó a la Superintendencia la ampliación del plazo para reportar la información requerida, esto es, la información histórica que sirvió de base para realizar la estimación de las reservas técnicas con corte a marzo de 2017, bajo la estructura definida en el NURC 2-2017-023769 de marzo16 de 2017.

**6.** Posteriormente la Delegada para la Supervisión de Riesgos la mediante oficio NURC 2-2017-070607 del 27 de julio de 2017 dio respuesta a la <<solicitud prórroga - Metodología de Cálculo Reservas Técnicas>> precisando a la EPSS lo siguiente:

*<< Mediante escrito radicado bajo el NURC 2-2017-049186 del 06 de junio de igual anualidad, en el cual fueron realizadas observaciones frente a la metodología para el cálculo de las reservas técnicas de que trata el artículo 7 del Decreto 2702 de 2014, fue solicitada la información que sirvió de base para el cálculo de las mencionadas reservas con corte a marzo de 2017; sin embargo, la información remitida mediante el NURC 1-2017-100016 de junio 23 de 2017, no corresponde al corte solicitado. Sobre el particular, la entidad que usted representa solicita "1. Ampliar el plazo para reportar la información, en la estructura definida por la Supersalud, previo la revisión de lo entregado por esta entidad, para el efecto solicitarnos (sic) que el plazo sea razonable para el tema de la información histórica y en el detalle solicitado, el que se considera mínimo de 21 días adicionales."*

*Al respecto, esta Superintendencia precisa que el Decreto 780 de 2016 en el artículo 2.5.2.2.1.9. (Compilatorio del Decreto 2702 de 2014 artículo 7) consagra:*

*"Artículo 2.5.2.2.1.9. Reservas técnicas. Las entidades a que hace referencia el artículo 2.5.2.2.1.2 del presente decreto tienen la obligación de calcular, constituir y mantener actualizadas mensualmente las siguientes reservas técnicas, las cuales deberán acreditarse ante la Superintendencia Nacional de Salud, conforme al artículo 2.5.2.2.1.10 del presente decreto:" (...)*

*De igual forma, de conformidad con la Circular Única -modificada por la Circular 000001 de 2015 y 000016 de 2016,entre otras-, la periodicidad del reporte de los anexos técnicos Archivos Tipo 167 y FT001 es mensual, la fecha de corte de la información es el último día de cada mes y la fecha de reporte son 20 días calendario después de la fecha de corte. Por lo tanto, se concluye de lo expuesto que las vigiladas tienen la obligación de calcular, constituir y mantener actualizadas mensualmente las reservas técnicas; y que deben efectuar el reporte de información financiera y contable dentro de los 20 días calendario después de la fecha de corte (último día de cada mes).*

*En este sentido, la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDÓ AMBUQ EPS-S ESS debe contar con la información que sirvió de base para el cálculo de las reservas técnicas a un corte determinado, bajo la estructura y con las características solicitadas mediante el NURC 2-2017-023769 de marzo 16 de 2017, reiteradas en el oficio NURC2-2017-049186 de junio 06 de igual anualidad; así como con la información*

*necesaria para el cálculo de las reservas técnicas para incapacidades; razón por la cual no se accede a la solicitud de prórroga formulada en los términos requeridos.*

*Así las cosas, y con el fin de verificar la adecuada aplicación de la metodología para el cálculo de las reservas técnicas, se requiere a AMBUQ EPS-S ESS para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes contados a partir de la recepción de la presente comunicación, remita la totalidad de la información histórica que sirve de base para realizar la estimación de las reservas técnicas de servicios con corte a JUNIO de 2017, bajo la estructura definida en los oficios NURC 2-2017-023769 y 2-2017-049186 de marzo 16 y junio 06 de 2017, respectivamente ; así como, la información necesaria para el cálculo de las reservas técnicas por incapacidades para el mismo corte.*

*Para tal efecto, la información debe remitirse en medio magnético extraíble; en archivo plano cuyo separador de campos sea el "pipe" (|) y que contenga el encabezado de los campos. Además debe remitirse en hoja de cálculo los resultados obtenidos en el cálculo de las reservas técnicas para el corte de JUNIO de 2017.*

*Finalmente, de conformidad con lo expuesto, se advierte a la entidad que para realizar la verificación de la adecuada aplicación de la metodología de cálculo de las reservas técnicas definida en la Resolución 4175 de 2014, modificada por la Resolución 412 de 2015- y de los resultados obtenidos, es necesario contar con información confiable, suficiente y con la calidad mínima; y que la misma reuna las características requeridas y al corte solicitado.*

*Lo anterior sin perjuicio de dar inicio a las actuaciones administrativas sancionatorias a que haya lugar, según lo dispuesto en el artículo 15 numeral 19 del Decreto 2462 de 2013.*>> (Subrayas fuera del texto)

**7.** Más adelante y valga la pena precisar, **luego de expedida la Resolución No. 002579 de 2017** que prórrogó la medida de vigilancia especial, AMBUQ EPPS remitió por correo certificado, el oficio referenciado con el NURC 1-2017-132499 del 22 de agosto de 2017 señalando en el asunto, <<*Respuesta requerimiento 2-2017-070607 Metodología de Cálculo de Reservas Técnicas - Referenciado 1-2017-100016*>>. Por tanto, es importante anotar que la Delegada para la Supervisión de Riesgos debe verificar si ese nuevo reporte de información [NURC 1-2017-132499] corresponde al corte solicitado y si se efectuó conforme con las condiciones exigidas por la Delegada para la Supervisión de Riesgos según los criterios establecidos en la Resolución 4175 de 2014, modificada por la Resolución 412 de 2015[7] y adoptar la definiciones a que haya lugar.

Asi las cosas, es importante señalar que la información verificada para efectos de prorrogar la medida especial, según el concepto técnico de la Delegada de Medidas Especiales para el componente financiero, fue la que AMBUQ EPSS había remitido y esta Supertendencia analizó, con corte a 30 de junio de 2017.

Ahora bien, en cuanto a los datos enviados posteriormente, entre julio y agosto del 2017, se reitera que, por tratarse de información **posterior** al periodo analizado para el concepto técnico que sustentó la resolución de prórroga, dichos datos se encuentran en revisión por parte de las Superintendencias Delegadas correspondientes, a efectos de verificar su consistencia, en lo que compete a cada una, para que luego de surtidos los análisis se determine lo que corresponda, se pueda dar contestación a la entidad vigilada y así, adoptar las decisiones a que haya lugar.

Precisamente, en aras de verificar la información remitida por la EPSS y **previo a emitir una respuesta frente a los datos que ha venido entregando la vigilada**, la Superintendencia Delegada para la Supervisión de Riesgos mediante Auto No. 000486 del 22 de septiembre de

---

[7] *Por la cual se modifica el Plan Único de Cuentas para las Entidades Promotoras de Salud y Entidades que Administran Planes Voluntarios de Salud y Servicios de Ambulancia por Demanda; y se dictan disposiciones relativas a la inspección y vigilancia de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto número 2702 de 2014.*

2017, ordenó la realización de una auditoria especial al programa de entidad promotora de salud del régimen subsidiado de la vigilada AMBUQ EPSS, con el objeto de ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre la información financiera y contable de dicha entidad, incluyendo la verificación en el cumplimiento de sus obigaciones normativas frente a las condiciones de habilitación y permanencia establecidas en el Decreyo 780 de 2016, así como, aquella relativa a la gestión de riesgos en salud y monitoreo de la calidad en salud, entre otros.

Con fundamento en las anteriores consideraciones no hay lugar a acoger el argumento propuesto.

**3.3. Tercer argumento: Inversión reservas tecnicas y solicitud de reorganización institucional (oficio NURC 1-2017-124367)**

En este apartado el representante legal de la vigilada señaló en el recurso, lo siguiente:

*<< [...] PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"iii) La Asociacion Mutual Barrios Unidos de Quibdo 'AMBUQ EPS-o-ESS' incumple con la inversión en reservas técnicas de que trata el Decreto 780 de 2016, para los cortes a 31 de diciembre de 2016 y 30 de junio de 2017."*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*Atendiendo la naturaleza jurídica de la empresa que es de asociación mutual y el limbo jurídico para poder capitalizar la empresa, el Ministerio de Salud y Protección social expidió el Decreto 718 del 4 de Mayo de 2017, abriendo la posibilidad de una reorganización institucional que haga viable la capitalización, ampliando el plazo de cumplimiento de las condiciones de habilitación financiera a 10 años contados a partir de la aprobación del plan; voluntad que se le expresó al ente de control el día 4 de Agosto de 2017, mediante el oficio NURC 1-2017-124367, sin que a la fecha exista pronunciamiento alguno del ente de control; es decir la condicion cambio; razón por la que nos deberan evaluar sobre el nuevo marco normativo y las posibilidades que establece el Decreto, una vez que se apruebe el plan.*

*Insistimos en lo referenciado en el i); porque la Superintendencia desglosa un mismo hecho en varios para darle volumen a las circunstancias; pretendiendo con ello hacer más gravosa una situación que se esta pretendiendo superar.>>*

En primer lugar, aclara el Despacho que dentro de las causales que dieron orígen a la medida en el Componente Económico y Financiero se indicaron entre otras, la siguiente << *Según la informacion reportada, AMBUQ EPS-S no cumple con el* ***regimen de inversiones de las reservas*** *técnicas para el cierre de 2015, dado que las inversiones presentadas no cubren el 10% del saldo de las reservas técnicas calculadas a noviembre de 2015*>>. [Negrilla fuera del texto]

En segundo lugar, como se indicó en la Resolución No. 002579 de 2017, a 30 de junio de 2017, el plan de acción propuesto por la ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO 'AMBUQ EPS-S-ESS' no ha sido aprobado por la Delegada para las Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud, debido a que la entidad no acató en su totalidad, las recomendaciones realizadas por la Delegada. Asimismo, las actividades y estrategias propuestas en el plan de acción no enervan las causales que dieron origen a la medida adoptada.

Dentro de las conclusiones del Concepto Técnico de **seguimiento** a la medida preventiva de vigilancia especial que la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales presentó en la sesión del Comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud el 4 de agosto de 2017, se indicó como conclusiones para el Componente Financiero lo siguiente << [...] *La entidad NO CUMPLE con la inversión en reservas técnicas de que trata el Decreto 780 de 2016, para los cortes a 31 de diciembre de 2016 y 30 de junio de 2017.*>>

Tales conclusiones se dieron a partir de la información allegada por la Entidad tanto en el informe de seguimiento a la medida, en el marco del plan de acción, correspondiente al mes de junio de

2017, así como, en la información reportada en cumplimiento de la Circular Unica y la Circular Externa No 07 de 2014. Cabe destacar que como es de conocimiento de la vigilada, se encontraron algunas inconsistencias en la información remitida por la EPSS con corte 30 de junio de 2017 que se encuentran siendo aclaradas por la vigilada y en revisión por parte de la Superintendencia.

En este orden de ideas, la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó 'AMBUQ EPS' según verificó la Delegada de Medidas Especiales no enervó este factor crítico y, por tanto, con corte a junio de 2017 se constató que NO CUMPLE con la inversión de las reservas técnicas que trata el artículo 2.5.2.2.1.10 del Decreto 780 de 2016. Lo anterior sin dejar de lado que la EPSS no cuenta con la verificación integral de la metodología para el cálculo de las reservas técnicas por parte de esta Superintendencia.

En consecuencia, frente a la comunicación de AMBUQ EPSS del 4 de agosto de 2017 recibida con el NURC 1-2017-124367, como se indicó en el numeral 3.1. de este acto administrativo, esta Superintendencia Nacional de Salud reitera que **sí dio respuesta** mediante oficio identificado con el NURC 2-2017-086888 del 29 de agosto de 2017.

Por tanto, si hubo pronunciamiento del ente de control sobre la manifestación de voluntad de la vigilada en torno al <<plan de reorganización>>, razón por la cual este argumento no será acogido por el Despacho para la prosperidad del recurso debido además a que, como se ha reiterado, la vigilada no cumple con el régimen de inversiones de las reservas técnicas ni se ha superado las situaciones que dieron origen a la medida de vigilancia especial.

### 3.4. Cuarto argumento: Nivel de endeudamiento

*[…] <<PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"iv) La entidad presenta una situación de insostenibilidad financiera, al presentar en sus estados financieros a junio de 2017 un nivel de endeudamiento de 2,13, evidenciando el déficit con el que cuenta para pagar sus obligaciones adquiridas con terceros.*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*Esto es apenas una conclusión lógica de lo ya manifestado en los párrafos que anteceden, precisamente por eso la entidad se acogió al Decreto 718 de 2017; precisamente esta insolvencia no se predica solo de esta entidad aseguradora es un problema del sistema General de Seguridad Social.>>*

Frente a este argumento el Despacho destaca que la información que fuera analizada para determinar la situación de la vigilada fue reportada por la misma EPSS, entre otros, en el marco de la Circular 016 de 2016, archivo FT 001. A partír de dichos archivos se efectuaron las validaciones y comparaciones con corte a junio de 2017. Para este punto el representante legal no manifiestó un verdadero argumento de inconformidad en el recurso sino que antes bien, se allanó a las conclusiones del concepto técnico sobre la insostenibilidad financiera y el nivel de endeudamiento de 2,13 que presenta AMBUQ EPPS al afirmar que << *[…] Esto es apenas una conclusión lógica de lo ya manifestado en los párrafos que anteceden, precisamente por eso la entidad se acogió al Decreto 718 de 2017 […] precisamente esta insolvencia no se predica solo de esta entidad aseguradora […]*>>

En este sentido, el recurrente se refirió nuevamente a que <<se acogió al Decreto 718 de 2017>> para tratar de enervar las causales que dieron origen a la medida de vigilancia especial. No obstante, se reitera que hasta tanto no se apruebe el plan de reorganización, se adopten las decisiones a que haya lugar y se verifique el cumplimiento de las condiciones de habiltación para su permanencia y operación, no puede tenerse dicha manifestación como suficiente para acceder a lo pedido en el recurso de reposición, pues ni el plan aludido por el representante legal ha sido aprobado ni las circunstancias que llevaron a que la EPSS tenga una situación crítica, han sido debidamente subsanadas.

Por lo expuesto, el argumento analizado no está llamado a prosperar en el presente recurso de reposición.

**3.5. Quinto argumento: gastos administrativos, habititación financiera**

*<< [...] PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*v) La Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó 'AMBUQ EPSS- ESS' a junio de 2017, en relación a los gastos administrativos incumple con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011.*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*No se acepta la afirmación, porque para la correcta medición de los gastos administrativos y ver una gestión óptima del mismo se debe observar los gastos sin la influencia de otras cuentas como son la provisión de deudores, depreciación, deterioro activo intangible.*

*En agosto se tuvo una reducción de los gastos administrativos al 9,2% disminuyendo 3.8% con respecto al mes inmediatamente anterior. El promedio del año 2017 es de 9,7%. Por otro lado, si se detallan los gastos sin la provisión y depreciación se incremento del 6.8% al 7.5%. En promedio el gasto administrativo sin depreciación y provisión en el año 2017 es de 6.2%>>*

Para dar respuesta a este argumento, en primera instancia, el Despacho retoma el contenido del artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, en los siguientes términos:

> *<<ARTÍCULO 23. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos.* ***Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención****. Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Capitación.*
>
> *Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado.*
>
> *PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2013. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso.* ***Hasta tanto no se defina el Régimen Subsidiado seguirá manejando el 8%****.>>* [Negrilla fuera del texto]

La citada disposición estableció claramente el porcentaje del 8% para los gastos administrativos de las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado. En este sentido, conforme con el concepto técnico, la Superintendencia evidenció que los gastos administrativos de AMBUQ EPPS se encontraron por encima de dicho porcentaje con corte a junio de 2017, toda vez que, dichos gastos administrativos correspondieron al 9,34%. Similares resultados, esto es, por encima del 8%, se verificaron en los periodos anteriores, [enero, febrero y marzo] según los informes de seguimiento a la medida de vigilancia especial.

Si bien en el recurso el representante legal indicó que *<<[...] para la correcta medición de los gastos administrativos y ver una gestión óptima del mismo se debe observar los gastos sin la influencia de otras cuentas como son la provisión de deudores, depreciación, deterioro activo intangible>>*, este Despacho no cuenta con ningún sustento normativo que respalde la hipótesis señalada por el recurrente en relación con la procedencia de disminuir dichas partidas de los gastos administrativos.

Así las cosas, es claro que el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, fijó el porcentaje sin hacer salvedades frente a las *<<otras cuentas como la provisión de deudores, depreciación, deterioro activo intangible>>* mencionadas por el recurrente, razón por la cual, la EPSS debe cumplir con el porcentaje del 8% para los gastos administrativos. Así, al haberse verificado que dicho porcentaje con corte a junio de 2017 estaba por encima del 8%, la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó AMBUQ EPS no enervó este factor crítico, siendo procedente prórrogar la medida de vigilancia especial como en efecto se hizo mediante la Resolución No. 002579 del 04 de agosto de 2017, hasta tanto AMBUQ EPSS cumpla con el porcentaje del 8% de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011.

Por lo anterior, el Despacho no acoge el argumento aquí analizado.

**3.6. Sexto argumento: Giro Directo**

*<<[…] PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"vi) La entidad incumple con el Giro Directo en los meses de enero, marzo y abril de 2017, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1608 de 2013."*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*No se acepta, la afirmación del ente de control porque para su análisis hay que tener en cuenta que los meses de enero, marzo y abril del 2017 fueron meses atípicos en el giro debido a información errada en la proyección de los recursos asignados por SNS. En promedio se ha cumplido con el porcentaje sobre el 80% durante el tiempo de la medida de vigilancia especial, como se ilustra a continuación; olvida igualmente el ente de control que informa de manera errada las proyecciones de asignación de recursos en los meses de enero y febrero de 2017; este es un hecho de un tercero que no puede generar responsabilidad alguna para esta entidad:*

| Mes | Recursos | Descripción | Valor | % Giro Directo |
|---|---|---|---|---|
| 17-ene | $ 60,568,283,710 | Giro Directo | $ 42,496,171,460 | 81% |
| | | Alto Costo | $- | |
| | | Maestra | $ 18,072,112,250 | |
| 17-feb | $ 52,844,851,568 | Giro Directo | $ 48,127,943,295 | 92% |
| | | Alto Costo | $ 378,630,024 | |
| | | Maestra | $ 4,338,278,249 | |
| 17-mar | $ 53,644,848,834 | Giro Directo | $ 38,865,912,041 | 73% |
| | | Alto Costo | $ 474,035,992 | |
| | | Maestra | $ 14,304,900,801 | |
| 17-abr | $ 50,064,742,890 | Giro Directo | $ 38,060,682,575 | 77% |
| | | Alto Costo | $ 500,000,000 | |
| | | Maestra | $ 11,504,060,315 | |

En aras de dar respuesta a este argumento, en primera instancia, el Despacho retoma el contenido del artículo 10 de la Ley 1608 de 2013, en los siguientes términos:

> *<<ARTÍCULO 10. GIRO DIRECTO DE EPS EN MEDIDAS DE VIGILANCIA ESPECIAL, INTERVENIDAS O EN LIQUIDACIÓN. Las Entidades Promotoras de Salud, que se encuentren en medida de vigilancia especial, intervención o liquidación por parte del organismo de control y vigilancia competente,* ***girarán como mínimo el 80% de las Unidades de Pago por Capitación reconocidas, a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud****, directamente desde el Fosyga o desde el mecanismo de recaudo o giro creado en desarrollo del artículo 31 de la Ley 1438 de 2011[8].[…]>>* [Negrilla fuera del texto]

[8] Ley 1438 de 2011*<<ARTÍCULO 31. MECANISMO DE RECAUDO Y GIRO DE LOS RECURSOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO. El Gobierno Nacional diseñará un sistema de administración de recursos y podrá contratar un mecanismo financiero para recaudar y girar directamente los recursos que financian y cofinancian el Régimen Subsidiado de Salud, incluidos los del Sistema General de Participaciones y los recursos de los que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993. En el caso del esfuerzo propio territorial el mecanismo financiero se podrá contratar con el sistema financiero y/o los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (Infis).*

Ahora bien, dentro de este aspecto del componente económico y financiero analizado para la EPSS AMBUQ, la fuente de información para lo atinente al **giro directo**, se tomó de la pagina web www.fosyga.gov.co/Giros-LMA-Decreto-971-11-MECANISMO.

En este sentido, la Superintendencia Nacional de Salud adoptó distintas decisiones en relación con el incumplimiento del pórcentaje del 80% en el giro directo, que fuera evidenciado para los meses de enero 70,16%, marzo 73,10%, y abril 76,37%, así:

i) Se ordenó a la EPSS AMBUQ incluir en el informe mensual de gestión toda la información que permita verificar el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 10 de la Ley 1608 de 2013 [porcentaje de giro directo del 80%];

ii) Se informó a la vigilada mediante comunicación **NURC 2-2017-040362**, el incumplimiento en el porcentaje del 80% para el giro directo, que fuera evidenciado, en los siguientes términos:

*<< [...] En relación con la segunda obligación*, [El porcentaje de giro directo del 80% establecido en el artículo 10 de la Ley 1608 de 2013] *al efectuar la verificación de la información de la página web del Fosyga (http://www.fosyga.gov.co/Solidaridad/Giros-solidaridad/Giros-LMA-Decreto-971-11-MECANISMO) se evidencia la siguiente información:*

| *Mes* | *LMA* | *GD* | *%* |
|---|---|---|---|
| *Octubre 2016* | *48.694.800.009* | *36.673.067.265* | *75,31%* |
| *Enero 2017* | *60.568.283.710* | *42.496.171.460* | *70,16%* |
| *Marzo 2017* | *53.170.812.842* | *38.865.912.041* | *73,10%* |
| *Abril 2017* | *49.831.950.743* | *38.056.796.654* | *76,37%* |

*La información anteriormente relacionada evidencia que durante los meses de octubre de 2016 y enero, marzo y abril de 2017 la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó ha incumplido el imperativo contemplado en el artículo 10 de la Ley arriba referenciada.*

*Los aspectos enunciados corroboran la preocupación manifestada por esta Dirección en la reunión del 10 de mayo, en tanto no existen elementos que denoten la existencia de acciones tendientes a enervar las causales que dieron origen a la medida, ni al cumplimiento de las obligaciones que de ella se derivan.* [...] >>

Si bien la vigilada en la tabla adjunta a su recurso de reposición señaló algunas cuestiones relacionadas con el giro directo efectuado en los meses de enero, marzo y abril del 2017, considerando que <<*fueron meses atípicos en el giro debido a información errada en la proyección de los recursos asignados por SNS [...] olvida igualmente el ente de control que informa de manera errada las proyecciones de asignación de recursos en los meses de enero y febrero de 2017; este es un hecho de un tercero que no puede generar responsabilidad alguna para esta entidad*>> al respecto, es importante anotar que en la tabla elaborada por la misma entidad, el representante legal en todo caso incluyó **los datos oficiales del Fosyga**, admitiendo de esta forma, el incumplimiento en el porcentaje del 80% para los giros directos en los meses de marzo y abril de 2017.

---

*Habrá una cuenta individual por cada distrito, municipio y departamento, en las cuales se registrarán los valores provenientes de los recursos de que trata el inciso anterior, cuyos titulares son las entidades territoriales, las cuales deberán presupuestarlos y ejecutarlos sin situación de fondos. Para estos efectos, se entenderá que las entidades territoriales comprometen el gasto al determinar los beneficiarios de los subsidios y ejecutan la apropiación mediante los giros que realice la Nación de conformidad con la presente ley.*

*De la cuenta individual se girarán directamente estos recursos a las Entidades Promotoras de Salud y/o a los prestadores de servicios de salud. El giro a las Entidades Promotoras de Salud se realizará mediante el pago de una Unidad de Pago por Capitación, por cada uno de los afiliados que tenga registrados y validados mediante el instrumento definido para tal fin. En el caso de los prestadores de servicios el giro directo de los recursos, se hará con base en el instrumento definido para tal fin.* [...]>>

En conclusión el Despacho reitera que al efectuarse la verificación de la información publicada en la página del Fosyga - hoy ADRES, esta Superintendencia observó que la EPSS AMBUQ no cumplió con el porcentaje de giro directo señalado en el citado artículo 10 de la Ley 1608 de 2013, durante los meses de enero, marzo y abril de 2017 siendo necesaria la prórroga de la medida, máxime porque dicho incumplimiento no fue desvirtuado por la EPSS. Así las cosas, el argumento propuesto no será acogido por el Despacho.

### 3.7. Séptimo argumento información de Circular 030 de 2013 reportada en SISPRO

*PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"vii) De acuerdo a la informacion de Circular 030 de 2013, la entidad para marzo de 2017 presenta una diferencia significativa en lo reportado por los prestadores de servicios de salud presentando unas cuentas por pagar de $115.254.817.293, mientras que los prestadores reportan saldos por valor de $475.793.760.311."*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*La información es extraída del reporte trimestral de la circular 030 de la plataforma SISPRO, en donde se ha tenido una curva de aprendizaje en compañía de la SNS donde mostraron el camino para realizar las correcciones necesarias. Se subsanaron los errores que se cometieron en el pasado para que el reporte de junio de 2017 la coincidencia fuese del 97%.*

*Así las cosas, el ente de control tiene la obligación de verificar no solo las no conformidades sino que debe en su función auditora reconocer las mejoras que se evidencian y acreditan por parte de esta entidad aseguradora.*

*En el cuadro siguiente se observa los reportes de la circular 030, y las respectivas coincidencias.[…]>>*

En este apartado el representante legal **admitió** que la EPPS de acuerdo con la informacion de la Circular 030 de 2013 para el corte de marzo de 2017, efectivamente presentó una **diferencia significativa** entre los datos reportados por su representada, frente a los reportados por los prestadores de servicios de salud, indicando además que << *[…] Se subsanaron los errores que se cometieron en el pasado para que el reporte de junio de 2017 la coincidencia fuese del 97%*>>. Precisamente, las inconsistencias aludidas entre los diferentes reportes realizados por la EPSS siguen siendo materia de análisis y verificación permanente por parte de esta Superintendencia a efectos de garantizar la confiabilidad y calidad de la información, razón que precisamente, justificó la prórroga adoptada en la resolución recurrida.

En este sentido, <<las mejoras>> que hubiera presentado la EPSS en el reporte de los datos exigidos en el marco de la Circular 030 de 2013, no pueden ser considerados un "cumplimiento" por parte de la aseguradora, debido a que no desvirtuan los errores ya evidenciados y admitidos por el mismo representante legal. Igualmente, para este Despacho tales <<ajustes>> no tienen la entidad para enervar las circunstancias que dieron origen a la medida de vigilancia especial ni a su prórroga, hasta tanto se de pleno cumplimiento a todos los aspectos que motivaron su adopcion y la consecuente prórroga respectivamente.

### 3.8. Octavo argumento: los relacionados con el comportamiento y volumen de PQRD

*<<PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"viii) La Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó ´AMBUQ EPSS ESS´ a junio de 2017 no ha legalizado el 100% de la contratación. Como consecuencia, las PQRD presentan un porcentaje significativo de participación de la "restricción al acceso a los servicios de salud"; con una participación del 23,63%."*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*No es de recibo la anterior afirmación porque la legalización de contratos no significa por ende que no se garanticen la prestación de los servicios de salud a los afiliados de esta entidad, hecho que no está probado en el acto administrativo que decide prorrogar la medida; se llega a una conclusión que no se corresponde con los hechos, de aceptar en gracia de discusión que no estuvieran suscritos los contratos, la prestación del servicio esta garantizada igual que el pago a cada prestador el cual se puede verificar en los giros directos que se le hacen a los prestadores, los que pueden ser consultados en el registro público del Ministerio de Salud.>>*

*<<PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"X) La Asociacion Mutual Barrios Unidos de Quibdo ´AMBUQ EPS-S-ESS´ a junio de 2017 presenta 1.606 PQRD con un incremento 23.6% con respecto al mismo corte del año 2016."*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*No es cierto que con corte a junio de 2017 las PQRD se hayan aumentado en 23,6% con respecto al mismo corte de 2016 como se ilustra a continuación, tomando como referente la información que posee el ente de control: […]*

*** La diferencia de 18 quejas con respecto del total de quejas reportado en la Resolucion 1602, corresponden a casos de quejas que pertenecen a otras EPSS y que fueron notificadas a la SUPERSALUD para descargue del sistema con su respectivo soporte.*

*Comportamiento - variación PQRD 2016-2017. MENSUALIZADA*
*33%, -4%, 29%, -36%, -17%, -44%, -13%*

*De lo anterior se concluye que las quejas tienen una tendencia a la baja, con respecto al mismo periodo del año inmediatamente anterior, luego si con la base que se encuentra en la Superintendencia, llegamos a la anterior conclusión, la pregunta obligada es solicitar al ente de control la base o la formula de cálculo para aseverar que las quejas han aumentado. >>*

*<<PLANTEA El ENTE DE CONTROL:*
*"xi) En relación a las PQRD reportadas por esta Superintendencia, se tiene que la "restricción en el acceso a los servicios de salud" presenta para la vigencia 2017 un incremento de 23,01% respecto al mismo periodo del año anterior. El principal motivo registrado en dicho corte es restricción en el acceso por demoras en la autorización con una participacion porcentual del 40,48%; seguido de "restriccion el acceso por falta de oportunidad en la atención" con una participacion porcentual del 19,25%.*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*Tabla 1. Distribución de PQRD fuente SUPERSALUD de acuerdo con la Clasificación de enero a junio de 2016.*

*[…] En conclusión se disminuyó en un 12%; razón para solicitarle al ente de control, nos indique fuente y metodología para llegar a la conclusión de que las PQR por restricción en el acceso a los servicios se incrementaron en el 23.01% con respecto al año anterior.>>*

Para absolver las inconformidades de AMBUQ EPSS en torno al comportamiento de las PQRD presentadas por sus usuarios, en primer lugar es importante anotar que las conclusiones del análisis efectuado por esta Superintendencia, que se precisaron en el acto aministrativo de prórroga, se dieron en torno al **incremento comparativo de las PQRD**, destacándose además, aquellos macromotivos que en los dos periodos analizados, tuvieron un aumento considerable.

En segundo lugar, el análisis se llevó a cabo con los datos del Sistema *ATENEA SUITE - SUPERSALUD*, tomados **con corte a junio 30**, de 2016 y 2017 respectivamente, para los periodos comprendidos entre enero a junio de 2016 y, enero a junio de 2017. En este sentido, el direccionamiento de quejas que la misma EPSS haya efectuado después de la fecha de corte (30

de junio de cada periodo) o que a hacia ella también se hayan efectuado, no se tiene en cuenta, al ser posterior al corte que fue descargado para estudio.

Cabe precisar que según el Manual de Usuario[9], *ATENEA SUITE - SUPERSALUD <<es un Sistema de gestión CRM para Contact Center que a través de su módulo de gestión de casos brinda la captura, control, seguimiento, escalamiento y cierre de todos los casos que se registren por algún tipo de Cliente de SUPERSALUD>>* y que cuenta dentro de sus características, con las siguientes: *Aplicación Web; Sistema de seguimiento de casos; Parametrizable en los campos de la aplicación; Alertas visuales; Alertas activas mediante correo electrónico y Seguimiento de ANS,* disponiendo cada EPS, como AMBUQ, de un <<*usuario* y *contraseña*>> para ingresar y hacer la gestión de sus PQRD.

En tercer lugar, frente a las tablas contenidas en el recurso de reposición elaboradas por la misma vigilada AMBUQ EPSS, esta Superintendencia desconoce en qué fecha aquella tomó el corte para efectuar su análisis, siendo necesario precisar que por tratarse de un sistema de gestión, en cada corte, los datos descargados varían, según la alimentación y gestión de los casos.

Ahora bien, frente al cálculo efectúado y fórmula empleada para obtener el resultado se tiene que, para el periodo enero a junio de 2016, con corte a 30 de junio de 2016, se presentaron **1299 quejas**, mientras que, para el mismo periodo enero a junio de 2017, con corte a 30 de junio de 2017, el número de quejas correspondía a **1606**. Dichos datos fueron los utilizados para analizar el comportamiento de las PQRD aplicando entonces la fórmula básica de <<porcentaje de incremento>>, que para el total de quejas mencionadas comparativamente arrojó como resultado un incremento del 23,6%, asi:

$$\left[ \left( \frac{\text{VALOR FINAL}}{\text{VALOR INICIAL}} \right) - 1 \right] \text{X100=}$$

| INCREMENTO MENSUAL PORCENTUAL DE LAS PQRD DE ENERO A JUNIO 2016 Y 2017 | | | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Sep | Oct | Nov | Dic | Total (ene-dic) | Total Ene-Jun |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ESS076 | AMBUQ | 2.016 | 147 | 204 | 193 | 241 | 215 | 299 | 233 | 345 | 436 | 425 | 299 | 294 | 3.331 | 1.299 |
| | | 2.017 | 230 | 258 | 364 | 229 | 264 | 261 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.606 | 1.606 |
| | | Incremento Procentual | 56,5% | 26,5% | 88,6% | -5,0% | 22,8% | -12,7% | | | | | | | -51,8% | 23,6% |

*Tabla 1. Histórico de las PQRD AMBUQ años 2016-2017 (ene-jun)*
*Fuente: Base de datos SNS años 2016 y 2017 (ene-jun)*[10]

En cuanto al comportamiento de PQRD por macromotivos, es decir, aquellos aspectos que más motivaron la interposición de quejas y solicitudes contra la EPSS por parte de los usuarios, AMBUQ EPPS presentó para la vigencia 2017, un incremento del 23,01% respecto al mismo periodo del año anterior, siendo el macromotivo de <<*restricción al acceso a los servicios de salud*>> el de mayor incremento. Asímismo, dentro del análisis de los motivos generales que hacen parte del macromotivo <<*restricción en el acceso a los servicios de salud*>>, en dicho corte (enero-junio) los <<motivos>> que tuvieron mayor porcentaje de partipacion fueron: <<*restricción en el acceso por demoras en la autorización*>> con una participacion porcentual del 40,48%

[9] Disponible en la página web link: https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/ProteccionUsuario/OtrosDocumentosProteccionUsuario/Manual%20Usuario%20Vigilado.pdf

[10] *REPORTE COMPARATIVO DE LAS PQRD AMBUQ AÑOS 2016 y 2017 (ene-jun). Grupo de Seguimiento a Poblaciones Especiales y Estudios Estadísticos de la SNS.*

seguido de, <<*restriccion el acceso por falta de oportunidad en la atención*>> con una participacion porcentual del 19,25%, tal como se observa a continuación:

| AMBUQ | | PERÍODO ENERO A JUNIO | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2016 | 2017 | Diferencia Absoluta | o Porcentual | Participación Porcentual | |
| | | Recuento | Recuento | Recuento | Recuento | 2016 | 2017 |
| MACROMOTIVO | FALTA DE DISPONIBILIDAD O INAPROPIADO MANEJO DEL RECURSOS HUMANO Y FISICO PARA LA ATENCION | 1 | 4 | 3 | 300% | 0,08% | 0,25% |
| | NO RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES ECONOMICAS. | 30 | 71 | 41 | 137% | 2,31% | 4,42% |
| | PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS INTERPEUSTAS POR IPS-EPS, ENTIDADES TERRITORIALES Y ORGANISMOS DE CONTROL Y VIGILANCIA | 0 | 2 | 2 | 100% | 0,00% | 0,12% |
| | RESTRICCION EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD | 991 | 1.219 | 228 | 23% | 76,29% | 75,90% |
| | INSATISFACCION DEL USUARIO CON EL PROCESO ADMINISTRATIVO | 224 | 253 | 29 | 13% | 17,24% | 15,75% |
| | DEFICIENCIA EN LA EFECTIVIDAD DE LA ATENCION EN SALUD. | 53 | 57 | 4 | 8% | 4,08% | 3,55% |
| | Total | 1.299 | 1.606 | 307 | 23,63% | 100,00% | 100,00% |

*Tabla 3. Comparativo PQRD por Macromotivos de AMBUQ período 2016-2017 (ene-jun)*
*Fuente: Base de datos SNS años 2016 y 2017 (ene-jun)* [11]

| AMBUQ | | PERÍODO ENERO A JUNIO | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2016 | 2017 | Diferencia Absoluta | Incremento Porcentual | Participación Porcentual | |
| | | Recuento | Recuento | Recuento | Recuento | 2016 | 2017 |
| RESTRICCION EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD | RESTRICCION POR RAZONES ECONOMICA O DE CAPACIDAD DE PAGO. | 9 | 22 | 13 | 144,44% | 0,91% | 1,80% |
| | RESTRICCION EN EL ACCESO POR NEGACION DE LA AUTORIZACION | 16 | 32 | 16 | 100,00% | 1,61% | 2,63% |
| | NEGACION DE LA PRESTACION DE SERVICIOS, INSUMOS O MEDICAMENTOS O ENTREGA DE MEDICAMENTOS | 80 | 155 | 75 | 93,75% | 8,07% | 12,72% |
| | RESTRICCION EN EL ACCESO POR DEMORAS EN LA AUTORIZACION | 289 | 406 | 117 | 40,48% | 29,16% | 33,31% |
| | RESTRICCION EN EL ACCESO POR FALTA DE OPORTUNIDAD PARA LA ATENCION | 353 | 421 | 68 | 19,26% | 35,62% | 34,54% |
| | RESTRICCION EN EL ACCESO POR LOCALIZACION FISICA O GEOGRAFICA | 23 | 26 | 3 | 13,04% | 2,32% | 2,13% |
| | RESTRICCION EN EL ACCESO POR FALLAS EN LA AFILIACION | 221 | 157 | -64 | -28,96% | 22,30% | 12,88% |
| | Total | 991 | 1.219 | 228 | 23,01% | 100,00% | 100,00% |

*Tabla 4. Comparativo de los Motivos Generales del Macromotivo de restricción en el acceso a los servicios de salud para AMBUQ del período 2016-2017 (ene-jun)*
*Fuente: Base de datos SNS años 2016 y 2017 (ene-jun)*[12]

Con fundamento en lo expuesto el Despacho concluye que no hay lugar a acoger los argumentos expuestos por el recurrente debido a que si se presentó un incrementó en el porcentaje de PQRD del orden de 23,6% siendo claro además que el Macromotivo <<***restricción al acceso a los servicios de salud***>> tuvo también un porcentaje significativo de participación, correspondiente al 23% en el periodo comparativamente analizado.

### 3.9. Noveno argumento: los relacionados con la cuenta de alto costo

*<< PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"ix) Las actividades reportadas por Ambuq EPS a la cuenta de Alto Costo y publicadas en el Ranking de Desempeño de EPS 2016 respecto al control y seguimiento de la patología renal, se observa un comportamiento desfavorable para el indicador de proporción de pacientes diabéticos controlado, donde se encuentra en un 5% (rango inferior al 30% desfavorable). Así mismo, el porcentaje de pacientes hipertensos controlados se reportó en un 50%, ubicándola en un nivel desfavorable para las acciones de riesgos en este programa (nivel aceptable mayor o igual a 60%).*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*El ente de control, revive un hecho ya superado, porque se acreditó a la cuenta de alto costo en cumplimiento de la Resolución No. 2463 con cargue exitoso, hecho que pudo verificar el ente de*

[11] Ibidem
[12] Ibidem

*control para desestimar este señalamiento como justificación de la prórroga de la medida de vigilancia especial.*

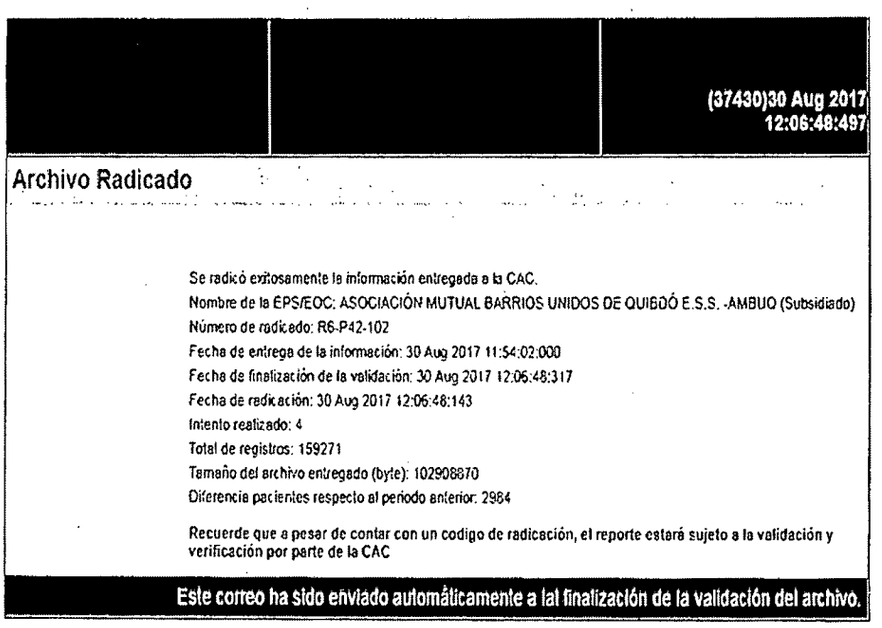
*Igualmente, los informes de seguimiento del contralor destaca las acciones adoptadas y verificadas para alcanzar las metas frente a los valores establecidos en la cuenta de alto costo; hecho que el ente de control no valoró.*

*La valoración que toma de referencia el ente de control para valorar hipertensos y diabéticos corresponde a la Resolución 2463 con corte a junio de 2015, publicada en la página del Ministerio de Salud y Protección Social, pero utilizando la fuente de la cuenta de alto costo, encontramos la siguiente información a la fecha que demuestra que en el año 2017, el indicador de pacientes HIPERTENSOS CONTROLADOS ESTA EN EL 99% Y LOS PACIENTES CONTROLADOS CON DIAGNÓSTICO DE PACIENTES DIABETES está en el 93.8%; lo que da cuenta de las estrategias adoptadas por la entidad para fortalecer la gestión de riesgo, manejo y control de la enfermedad renal crónica.*

*Este aspecto tampoco lo analizó el ente de control para imponer la prórroga de la medida. Ver anexo 2>>*

En respuesta a este asunto el Despacho precisa que este importante hallazgo hace parte del Componente Técnico Científico. Ahora bien, en cuanto al argumento propuesto se observa que el mismo se refiere a que la EPSS en relación con las actividades reportadas a la cuenta de Alto Costo y publicadas en el Ranking de Desempeño de EPS 2016 al parecer <<*acreditó a la cuenta de alto costo* [el reporte con] *cargue exitoso, hecho que pudo verificar el ente de control para desestimar este señalamiento como justificación de la prórroga de la medida de vigilancia especial.* >>

Dicho argumento lo sustentó la EPSS con el siguiente pantallazo contenido como prueba en el Anexo No. 2 del recurso, frente al cual cabe precisar que según el mismo, la fecha de cargue corresponde al **30 de agosto de 2017**, a las 12:06, mientras que, como se señaló tanto en la resolución recurrida como en el presente acto administrativo, la información que se tuvo en cuenta para la prórroga fue la reportada con corte a 30 de junio de 2017, siendo entonces el reporte aludido, posterior al periodo analizado para el concepto técnico que sustentó la resolución de prórroga.



(37430)30 Aug 2017 12:06:48:497

**Archivo Radicado**

Se radicó exitosamente la información entregada a la CAC.
Nombre de la EPS/EOC: ASOCIACIÓN MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDÓ E.S.S. -AMBUQ (Subsidiado)
Número de radicado: R6-P42-102
Fecha de entrega de la información: 30 Aug 2017 11:54:02:000
Fecha de finalización de la validación: 30 Aug 2017 12:06:48:317
Fecha de radicación: 30 Aug 2017 12:06:48:143
Intento realizado: 4
Total de registros: 159271
Tamaño del archivo entregado (byte): 102908870
Diferencia pacientes respecto al período anterior: 2984

Recuerde que a pesar de contar con un codigo de radicación, el reporte estará sujeto a la validación y verificación por parte de la CAC

**Este correo ha sido enviado automáticamente a la finalización de la validación del archivo.**

En consecuencia, no hay lugar a acoger este argumento del recurrente, debido a que se refiere a un reporte de información realizado al parecer el 30 de agosto de 2017 el cual, en todo caso,

no se había efectuado para el 30 de junio de 2017, fecha de corte de los datos analizados por esta Superintendencia para verificar la situación de la EPSS. En consecuencia, cualquier información posterior al 30 de junio de 2017 no podía hacer parte de los elementos de hecho que, a 30 de junio de 2017, se tuvieron como parte de los fundamentos del acto administrativo bajo revisión.

**3.10. Décimo argumento: indicadores control prenatal y moratlidad materna**

*<< PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"xii) La Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó "AMBUQ EPS-S-ESS" presenta incumplimiento del indicador de: porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas de control prenatal, tan solo el 69% de las gestantes cuentan con más de cuatro controles prenatales, lo que indica falta de adherencia al programa y a junio de 2017 presenta una razón de mortalidad materna de 93,6 x cada 100.000 nacidos vivos.*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*No se acepta la aseveración del ente de control, en la medida que no incluye en su análisis las condiciones de la caracterización de la población asegurada en esta entidad; igualmente obvia los estudios realizados por otro actor del Sistema como el Instituto Nacional de Salud, que en su protocolo del evento de mortalidad materna (Protocolo de vigilancia en Salud Pública) hace importantes apreciaciones sobre las variables que inciden en la mortalidad materna, circunstancia que no analiza el ente de control en consideración a que la población asegurada en esta EPS pertenece en gran al área rural y a la rural dispersa, veamos en los términos en que aborda este tema: 11*

> *(...)Choco fue el Departamento con la mayor RMM seguidos por los departamentos archipiélago de San Andres y Providencia, .... los cuales tuvieron razones por encima de las 100 muertes por 100.000 (n. v).*
> *Adicionalmente, se ha encontrado diferencias importantes en la mortalidad materna según: la edad de la mujer, departamento de origen, zona de procedencia (rural y urbana), estrato socio - económico y etnia."*
> *En este orden de ideas, hasta la semana epidemiológica 32 del 2017, la EPSS AMBUQ ESS, el mayor riesgo de muertes maternas fue en el Departamento del Chocó.*

*Lo anterior para significar que el análisis de este indicador debe incluir todos los aspectos que e [sic] señala el Protocolo de vigilancia de salud pública; análisis que no se encuentra en el acto administrativo.*

*No obstante la precisión anterior, esta entidad ha adelantado todas las acciones propuestas en el plan de acción, las cuales se han notificado tanto a la firma Contralora como a la Superintendencia Nacional de Salud; y en razón a que no se evidencia su estudio, se aprovecha este espacio legal, para acreditar nuevamente los seguimientos de los indicadores PEDT, los cuales en el programa de gestantes tenemos un cumplimiento del 90% promedio en el año 2016.*

*Lo anterior se puede corroborar en la página del Ministerio en el resultado de los indicadores PEDT, para el programa de gestantes donde la EPS presenta el siguiente comportamiento: [...]*

*VER ANEXO 3. >>*

Sobre este aspecto el Despacho se permite aclarar que la versión actual de los indicadores de Salud Materna y Control Prenatal se encuentra contenidos en la *Ficha Técnica Indicadores Salud Materna - Control Prenatal* cuya versión más reciente es de octubre del año 2014 y **fue elaborada** por la **Dirección de Epidemiología y Demografía** del Ministerio de Salud y Protección Social y no, por la Superintendencia Nacional de Salud. En lo que respecta al indicador, porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas de control prenatal, la ficha técnica puede ser consultada en SISPRO en el link: http://rssvr2.sispro.gov.co/observatorios/pdf/rtrmorpu.pdf .

En este sentido, se indica que el análisis se llevó a cabo a partir de la información que se encuentra en la plataforma del Ministerio de Salud y Protección Social SISPRO y con base en los parámetros dados en la **Ficha Técnica Indicadores Salud Materna - Control Prenatal**, razón por la cual, no se podían haber incluido otras variables no contenidas en el citado instrumento como por ejemplo, *<<las condiciones de la caracterización de la población asegurada en esta entidad>>* que señala la parte recurrente y que no hacen parte de la ficha técnica.

En cuanto a los indicadores protección específica y detección temprana PEDT, estos son enviados anualmente por la Dirección de Epidemiologia y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social y se calculan con la información de las actividades de Protección Específica y Detección Temprana que reportan las EPS/IPS.

Así las cosas, el análisis efectuado por esta Superintendencia con corte a junio de 2017, se realizó con fundamento en los resultados de los indicadores y los datos de los informes de avance a la ejecución del plan de acción remitidos por la misma EPSS, considerando el mejoramiento en el reporte de las actividades realizadas a la población gestante como resultado de las estrategias ejecutadas por la EPSS. No obstante, no puede desconocerse que la entidad debe continuar trabajando en el proceso de mejora para alcanzar el pleno cumplimiento de los indicadores y de sus obligaciones como aseguradora, entre otros, en el manejo del riesgo de grupos y en el caso concreto, en la atención materno infantil como mecanismo de protección de este grupo esencial para el cumplimiento de los objetivos desarrollo sostenible.

Se considera además que como se indicó en el acto de prórroga de la medida de vigilancia especial, a junio de 2017 AMBUQ EPSS presentó una razón de mortalidad materna de 93,6 x cada 100.000 nacidos vivos, siendo este un aspecto en el que la aseguradora debe continuar avanzando, debido a que las mujeres gestantes hacen parte del riesgo priorizado en salud (Ley 100, artículos 153 numeral 9, 166 y 178 numeral 6).

Por último, este Despacho destaca que la inconformidad del recurrente sobre la inclusión de **otras variables** en la ficha técnica de indicadores salud materna - control prenatal, como la prueba del anexo 3, se centra en un aspecto que no le corresponde definir a esta Superintendencia y que, en consecuencia, no puede ser materia de definición en el presente recurso de reposición debido a que la *Ficha Técnica Indicadores Salud Materna - Control Prenatal* **fue elaborada** por la **Dirección de Epidemiología y Demografía** del Ministerio de Salud y Protección Social y no, por la Superintendencia Nacional de Salud. En este sentido, los argumentos analizados no serán acogidos por el Despacho.

### 3.11. Undécimo argumento: oportunidad en la atención de consulta de ginecología

*<< PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"xiii) Ambuq EPS incumple con el indicador de oportunidad en la atención de consulta de ginecología para abril y junio de 2017 con reporte de 6,7 y 7,4 días con meta nacional de 5 días, de acuerdo con el informe de seguimiento realizado por la firma contralora Integrated Consultats [sic] con corte a junio de 2017".*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*No se acepta el señalamiento de no cumplimiento de la meta, porque el estándar meta para este indicador es 15 días, según lo establecido en la Circular 056 2009 Alerta Temprana (única norma que establece estándar para indicadores básicos). El indicador presenta tendencia creciente: paso de 4,5 días en el mes de enero a 5,2 días en julio del 2017. El resultado más bajo se presentó en el mes de marzo de 3,4 días. Manteniéndose por debajo del estándar meta o máximo aceptable.*

*Tampoco se conoce la fuente de donde la Superintendencia Nacional de Salud, tomo la información, ni el análisis que precedió a la conclusión.*

*Así las cosas, enviamos, el informe preparado por la Gerente Técnica de Auditoría Nacional,*

*donde se desvirtúa la motivación sobre este indicador.*
*VER ANEXO 4. >>*

De acuerdo con lo señalado en el mismo acto administrativo recurrido, este indicador se tomó del informe de seguimiento realizado por la firma contralora Integrated Consultants con corte a junio de 2017[13].

Al respecto es importante anotar que en el Título II Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) de la Circular Única se estableció el indicador y la ficha técnica conforme el Despacho indica a continuación:

*<< […] CAPITULO CUARTO DE INDICADORES DE ALERTA TEMPRANA (Adicionado por la Circular Externa No. 057 de octubre 28 de 2009): Contenido de la Circular Externa 056 de 2009[14]:*

*1. Antecedentes.*

*De conformidad con los requisitos de autorización de las Entidades Promotoras de Salud, el numeral c, artículo 180 de la Ley 100 de 1993, señala que las entidades deben evaluar sistemáticamente la calidad de los servicios que ofrece a sus usuarios.*

*Adicionalmente, el numeral 6, artículo 178 de la Ley 100 de 1993, determina entre otras como función de las Entidades Promotoras de Salud "Establecer procedimientos para controlar la atención integral, eficiente, oportuna y de calidad en los servicios prestados por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud".*

*Teniendo en cuenta que en el marco legal del Decreto 1011 de 2006, establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y determina en el artículo 38 que las EAPB incorporarán en sus Programas de Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad de la Atención de Salud procesos de auditoría externa que les permitan evaluar sistemáticamente los procesos de atención a los usuarios por parte de los Prestadores de Servicios de Salud. Esta evaluación debe centrarse en aquellos procesos definidos como prioritarios y en los criterios y métodos de evaluación previamente acordados entre la entidad y el prestador, y además deben contemplar las características establecidas en el artículo 3 de este Decreto […]*

*En concordancia con lo anterior, la Resolución 1446 de 2006 del Ministerio de la Protección Social, define el Sistema de Información para la Calidad y se adoptan los indicadores de monitoria del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud. Es importante mencionar lo dispuesto en el artículo 2, que establece para el nivel de monitoria del sistema lo siguiente:*

*[…]*

*Por otra parte, el Decreto 4747 de 2007 por medio del cual se regulan algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo, en su artículo 5 establece que:*

*[…]*

*El Sistema de Indicadores de Alerta Temprana, tiene como mecanismo o estrategia en recopilar, revisar y analizar las variables de oportunidad y calidad en la atención y prestación de los servicios en salud, a fin de identificar de forma inmediata las falencias o problemas que*

---

[13] *INFORME AMBUQ JUNIO 2017* Bogotá D.C., julio 30 de 2017 COD-RCA002260-80 pp. 56, recibido con NURC 1-2017-120995
[14] Circular Externa No. 047, Circular Única, con las adiciones, modificaciones y exclusiones de las Circulares Externas: 048, 049, 050, 051, 052 de 2008, 057, 058 de 2009, 059, 060 061 y 062 de 2010. pp. 151, disponible en el sitio web https://www.supersalud.gov.co/es-co/normatividad/circular-unica

*resulten; y en consecuencia formular la aplicación de correcciones y soluciones oportunas. De igual manera, tiene como propósito optimizar los resultados de atención en salud desarrollando acciones de mejora en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de Atención en Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SOGCS.*

*Adicionalmente, orientará a los usuarios en el conocimiento de las características, los niveles de oportunidad y demás aspectos de los Prestadores de Servicios de Salud y EAPB, relacionados con la atención y prestación del servicio en salud, en el ejercicio de los derechos y deberes de los usuarios del Sistema en Salud.*

*2. Requerimiento.*

*Las Entidades Administradoras de Planes y Beneficios, deberán reportar trimestralmente a través de la página WEB de esta Superintendencia los indicadores de Alerta Temprana por prestador y municipio que a continuación se describen:*

| *Número* | *Descripción* | *Máximo aceptable* |
|---|---|---|
| *6* | *TIEMPO DE ESPERA EN CONSULTA MÉDICA ESPECIALIZADA - OBSTETRICIA* | ***5 días*** |

[...]

*FICHA TÉCNICA DE INDICADORES DE ALERTA TEMPRANA*[15]

| *Número* | *Descripción* | *NUMERADOR* | *DENOMINADOR* | *FACTOR* | *Máximo aceptable* | *Detalle* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *6* | *TIEMPO DE ESPERA EN CONSULTA MEDICA ESPECIALIZADA - OBSTETRICIA* | *Sumatorio total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita primera vez o prioritaria para ser atendido en la consulta médica especializada obstetricia y la fecha para la cual es asignada la cita* | *Número total de consultas médicas especializadas obstetricia asignadas en la entidad* | *N/A* | ***5 días*** | *Por prestador* |

En consideración a lo anterior, es claro para este Despacho que le asiste razón al recurrente en el sentido de precisar que con corte a junio de 2017, <<*No se acepta el señalamiento de no cumplimiento de la meta, porque el estándar meta para este indicador es 15 días*>>, en lo que se refiere a al tiempo de espera en consulta médica especializada de ginecología. No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el análisis contenido en la página 56 del << *INFORME AMBUQ JUNIO 2017*>> citado en el acto administrativo de prórroga, se refiere al **tiempo de espera y meta de cinco (5) días** para la asignación de cita, en consonancia con la ficha técnica de indicadores de alerta temprana contenida en el Circular Unica, dicho análisis corresponde al **tiempo de espera en consulta médica especializada - obstetricia**, evidenciando el Despacho que se presentó un **error de digitación** en el acto administrativo impugnado, al haberse mencionado << consulta médica especializada - ginecología >> en lugar de << consulta médica especializada - obstetricia>>.

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, la administración tiene la facultad en cualquier tiempo, de corregir errores aritméticos o de transcripción que no afecten sustancialmente el contenido del acto corregido, sea de oficio o a petición de parte, según dispone la citada norma, en los siguientes términos:

> <<*Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.* >>

[15] Ibidem pp. 158

Observa este Despacho que en el presente caso, se advirtió un error de digitación, por lo cual, es procedente su aclaración a propósito de las facultades que confiere al Despacho el recurso de reposición según lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 <<<*1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la* ***aclare****, modifique, adicione o revoque.* >>. Asimismo, se verifica que la corrección que se pretende introducir, no modifica materialmente el sentido de la decisión, simplemente se busca hacer coincidir el contenido material del análisis presentado en la parte considerativa (tiempo de espera en cita de especialidad) con su correcta denominación (obstetricia). Al respecto la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 4 de julio de 2002, frente a la corrección de errores formales en palabras o porque se omitan o alteren ha precisado:

> <<*[…] sólo se dirige a resolver yerros aritméticos -como la equivocación en una operación aritmética, la discordancia en números, o la aplicación equivocada de una fórmula -****o errores en palabras - porque se omitan o alteren*** *-, por lo que tampoco puede llegarse, por este camino, a la modificación sustancial de lo decidido*>>

En consideración a las disposiciones normativas expuestas, este Despacho estima que, al no alterar el sustento jurídico y considerativo del acto administrativo, se **aclarará** el literal xiii) del párrafo 14 de la parte considerativa de la Resolución No. 2579 del 04 de agosto de 2017, en el sentido de indicar que la EPSS AMBUQ incumple con el indicador de oportunidad en la atención de consulta de obstetricia para abril y junio de 2017, con reporte de 6,7 y 7,4 días siendo la meta nacional de 5 días. Lo anterior, según la ficha técnica y de acuerdo con el informe de seguimiento realizado por la firma contralora Integrated Consultants con corte a junio de 2017.

En este orden de ideas, la prueba aportada en el Anexo 4 que se refiere a las citas de "ginecología" no puede ser considerada debido a que como se precisó, el indicador se refiere a las citas de obstetricia cuya oportunidad es de cinco días.

De conformidad con lo expuesto, el Despacho dispone aclarar el literal xiii) del párrafo 14 de la parte considerativa de la Resolución No. 2579 del 04 de agosto de 2017 y así se dispondrá en la parte resolutiva de este acto administrativo.

**3.12. Décimosegundo argumento: Tutelas POS y NO POS**

<<*PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:*
*"xiv) La Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó ´AMBUQ EPS-S-ESS´ a junio de 2017 presenta 1.579 Tutelas POS 14% - NO POS 86,4% con una tasa acumulada de 14.4 por 10.000 afiliados".*

*INCONFORMIDAD DE LA EPSS:*
*No se entiende esta afirmación y motivación para el acto administrativo porque el indicador trazado en el plan de acción se cumplió durante el año de la medida.*>>

Frente a este argumento el Despacho destaca que la inconformidad manifestada por el representante legal no se dirige a desvirtuar lo planteado por el ente de control sino a señalar que el indicador ha venido siendo cumplido por la EPSS.

Al respecto este Despacho considera que esta misma conclusión del acto administrativo << a junio de 2017 presenta *1.579 Tutelas (POS 14% - NO POS 86,4%) con una tasa acumulada de 14.4 por 10.000 afiliados*>>, fue tomada del informe remitido por misma la EPSS con NURC 1-2017-114830 que corresponde al <<*Décimo informe de avance plan de acción medida especial . Res 002260 de 2016*>> donde se indicó lo siguiente:

> <<***FACTOR CRÍTICO: Riesgo legal es el relacionado con las Tutelas***
>
> ***OBJETIVO:*** *Disminuir las tutelas POS y NO POS que se hayan producido como consecuencia de fallas en los procesos relacionados con la planificación de la atención o con el apoyo administrativo necesario para el cumplimiento de las obligaciones de la EAPB para con el*

*afiliado.*

***ESTRATEGIA:*** *Monitoreo de Tutelas POS y NO POS y de planes de mejoramiento.*

***AVANCES:*** *Se reajustar proceso de seguimiento de Tutelas y se realizó el seguimiento mensual de las tutelas POS y NO POS.*

*Durante el décimo mes de la MVE el número tutelas totales es de 146, siendo las de mayor frecuencia de frecuencia aquellas de servicios que NO se encuentran contempladas en el plan de Beneficios, con un total de 130 casos correspondientes al 1.5% siendo más frecuentes en el departamento del Valle de Cauca, donde como se anotó anteriormente y siendo un hecho notorio que ha sido reconocido por la defensoría del pueblo, la población recurre al mecanismo de tutela obviando el trámite ante la EPSS .*

*El otro motivo de las tutelas es aquellas de servicios que se encuentran el POS con un total de 16 casos acumulados durante la MVE, correspondientes al 0,2% del total de las tutelas recepcionadas, la sucursal con mayor número de tutelas POS es Valle Cuca* [sic].

***TASA DE TUTELAS NO-POS-POS RECIBIDAS por mes CORTE JUNIO-2017 AMBUQ***

| TIPO TUTELA | No | % |
|---|---|---|
| NO POS | 1353 | 86% |
| POS | 226 | 14% |
| **TOTAL** | **1579** | **100%** |

*Fuente: Datos procesados por el Investigador BD-TUTALAS* [sic] *-AMBUQ 2016*

***TASA DE TUTELAS NO-POS RECIBIDAS por mes CORTE JUNIO2017 AMBUQ***

| MES | AGOSTO-LB | SEPTIEMBRE | OCTUBRE | NOVIEMBRE | DICEMBRE | ENERO | FEBRERO | MARZO | ABRIL | MAYO | JUNIO | TASA ACUM |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No TUTELAS | 115 | 81 | 74 | 117 | 74 | 108 | 176 | 161 | 144 | 173 | 130 | 1353 |
| POB-AMBUQ | 940.514 | 942.825 | 943.252 | 937.972 | 931.802 | 930.099 | 929.941 | 876.130 | 872.678 | 869.340 | 863.302 | 937.972 |
| TASA*10.000 | 1,2 | 0,9 | 0,8 | 1,2 | 0,8 | 1,2 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 2,0 | 1,5 | 14,4 |

*Fuente: Datos procesados por el Investigador BD-TUTALAS* [sic] *-AMBUQ2016*

*La EPSS-AMBUQ.ESS, presenta una tasa de tutelas NO Pos de 1,5% en el mes de junio y una tasa acumulada del 14.4 por 10.000 afiliados, lográndose mantener el indicador dentro de la meta programada.*

***TUTELAS POS RECIBIDAS por mes CORTE JUNIO-2017 AMBUQ***

| MES | AGOSTO-LB | SEPTIEMBRE | OCTUBRES | NOVIEMBRE | DICIEMBRE | ENERO | FEBRERO | MARZO | ABRIL | MAYO | JUNIO | TASA ACUM |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No TUTELAS | 19 | 9 | 7 | 22 | 29 | 19 | 29 | 26 | 28 | 22 | 16 | 226 |
| POB-AMBUQ | 940.514 | 942.825 | 943.252 | 937.972 | 931.802 | 930.099 | 929.941 | 876.130 | 872.678 | 869.340 | 863.302 | 937.972 |
| TASA*10.000 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 2,4 |

*Fuente: Datos procesados por el Investigador BD-TUTALAS* [sic] *-AMBUQ2016*

*En cuanto a tutelas POS se observa una tasas* [sic] *del 0,2% en el mes de junio y una tasa acumulada de 2,4 por 10.000 afiliados, con lo cual se están cumpliendo con las metas al corte del mes de junio.*

*Adicionalmente, el sistema de información OASIS, entro en vigencia a partir del mes de enero, lo que va a permitir, hacer el seguimiento en tiempo real de las acciones de Tutela y a partir*

*del sistema de información realizar el análisis del impacto de la tipología de las tutelas para proceder a trazar las acciones de mejora que impacten de manera directa en la disminución de las acciones de Tutela.*>>

Bajo el anterior contexto, el Despacho reitera que en el acto administrativo que prorrogó la medida de vigilancia especial no se cuestionó la falta de cumplimiento al plan de mejoramiento para el indicador trazado de tutelas, sino que se destacó, el alto volumen de tutelas y su clasificación NO POS y POS, con corte al mes de junio de 2017, con base en la misma información reportada por la vigilada, razón por la cual no hay lugar a acoger el argumento propuesto por la parte recurrente.

**3.13. Décimotercer argumento: Recuperación de los recursos embargados**

<< ***PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:***

*"xv) La Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó ´AMBUQ EPS-S-ESS´ a junio de 2017, no realizo una adecuada gestión jurídica para lograr la recuperación de los recursos embargados pertenecientes al sector salud".*

***INCONFORMIDAD DE LA EPSS:***
*No es de recibo, la afirmación primero porque el ente de control no identifica los embargos que no se han gestionado, pues en la actualidad solo tenemos vigentes 4 embargos, como se acreditó en los informes de avance del plan de acción. [...] >>*

En relacion con este argumento evidencia el Despacho que no se mencionó el número de embargos porque lo que se pretende precisamente señalar es que, no se ha logrado la recuperación plena, de los recursos embargados pertenecientes al sector salud. Así, en relación con este punto en el acto recurrido, no se entró a cuestionar las particularidades que mencionó el recurrente, sino que, la discusión se centró en los aspectos aún **pendientes** de subsanar en su totalidad. Esto por cuanto las actividades, estrategias e indicadores de impacto tienen por finalidad, enervar las condiciones que dieron origen a la medida preventiva, en el menor tiempo posible. Tampoco se desconocen las gestiones adelantadas por la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó ´AMBUQ EPS-S-ESS´, sino que, se trata de describir los avances y temas aún pendientes de superar por parte de la entidad vigilada y en los que debe continuar trabajando.

**3.14. Décimocuarto argumento: provisión de los procesos que cursan en contra de la Entidad**

<< ***PLANTEA EL ENTE DE CONTROL:***
*"xvi) Ambuq EPS a junio de 2017 no realiza una adecuada provisión de los procesos que cursan en contra de la Entidad".*

***INCONFORMIDAD DE LA EPSS:***
*No es de recibo, la provisión de los procesos se efectuó de conformidad con las políticas adoptadas por la entidad las cuales se acreditaron en los informes de avance del plan de acción, los cuales deben ser valorados.*>>

En este apartado es importante anotar que la conclusión planteada en el acto administrativo se extrajo del Informe presentado por la firma Integrated Consultants S.A.S, recibido con el NURC 1-2017-120995 <<*INFORME AMBUQ JUNIO 2017*>> en el cual se indicó lo siguiente:

*<< [...] 4.2 Componente Representación Judicial: Con relacion a este Componente se analizó la información reportada por AMBUQ EPS, y se hicieron los siguientes análisis: Se reportan para el mes de junio un total de 36 procesos jurídicos de los cuales se clasifican de la siguiente manera por tipología de proceso y las cuantías.*

| PROCESOS JUDICIALES CORTE A JUNIO | | |
|---|---|---|
| **Clase de Proceso** | **Cantidad** | **Valor Cuantía de la pretensión de la demanda TOTALES** |
| Accion De Reparacion Directa | 1 | $ 827.346.000 |
| Ejecutivo Singular | 3 | $ 341.454.506 |
| Jurisdicción Coativa - Ejecutivo | 1 | $ 89.403.203 |
| Medio De Control De Reparacion Directa | 11 | $ 6.396.661.409 |
| Ordinario De Responsabilidad Médica | 2 | $ 551.564.000 |
| Ordinario Laboral | 16 | $ 3.134.558.592 |
| Responsabilidad Civil Contractual | 1 | $ 276.623.400 |
| Verbal | 1 | $ 260.000.000 |
| **TOTALES** | **36** | **$ 11.877.611.110** |

*Fuente 3.Oficina Juridica Ambuq-EPS*

*Observaciones: Del análisis comparativo con el mes de mayo de 2017, se evidencia un aumento en el número de procesos y el valor de las cuantías del total de los procesos en mayo se reportaron 35 procesos jurídicos con cuantías de ($9.302.383.746) y para el mes de junio se reportan 36 procesos con una cuantía en la suma de ($11.877.611.110) lo que evidencia un aumento representativo y se desconoce las razones. Adicionalmente se revisaron las provisiones judiciales que se hicieron en los procesos jurídicos sin embargo llama la atención de una cuantía reportada en la tipología de medio de defensa de reparación directa que suman un total de 11 procesos y un proceso estaba indicado con cuantía de un millón de pesos, razón está que no es coherente con este tipo de procesos donde se hacen reclamaciones por valores representativos.* [Subrayas fuera del texto]

| PROCESOS JUDICIALES CORTE A JUNIO | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | **PROVISIÓN** | | |
| **CLASE DE PROCESO** | **CANT** | **Valor Cuantía de la pretensión de la demanda TOTAL** | **No DE PROCESOS PROVISIONAD** | **VALOR PROVISIONADO** | **No SIN PROVISIONAR** |
| Accion De Reparacion Directa | 1 | $ 827.346.000 | - | - | 1 |
| Ejecutivo Singular | 3 | $ 341.454.506 | 3 | $ 30.442.567 | - |
| Jurisdicción Coativa - Ejecutivo | 1 | $ 89.403.203 | - | - | 1 |
| Medio De Control De Reparacion Directa | 11 | $ 6.396.661.409 | - | - | 11 |
| Ordinario De Responsabilidad Médica | 2 | $ 551.564.000 | - | - | 2 |
| Ordinario Laboral | 16 | $ 3.134.558.592 | 9 | $ 622.500.000 | 7 |
| Responsabilidad Civil Contractual | 1 | $ 276.623.400 | - | - | 1 |
| Verbal | 1 | $ 260.000.000 | - | - | 1 |
| **TOTALES** | **36** | **$ 11.877.611.110** | **12** | **$ 652.942.567** | **24** |

*Fuente 4. Oficina Juridica Ambuq-EPS*

*Haciendo referencia a las provisiones judiciales de estos procesos sería lógico el aumento de los valores de las provisiones en razón al aumento en el número de procesos y el aumento en las cuantías respectivas, sin embargo se mantuvieron los mismos valores provisionados con relacion al mes anterior que se reportaron en cuantía ($ 652.942.567). Igualmente no es claro para esta contraloría por que se dejaron de provisionar 24 procesos de los cuales se encuentran 11 procesos de reparación Directa. De acuerdo a la información que reporta Ambuq-EPS, con relacion a los procesos que se tramitan en la Contraloría General de la República, denominados Procesos de Responsabilidad Fiscal.*
[...]

*A pesar de este reporte no se evidencia la provisión de este tipo de procesos que afectaría igualmente los estados financieros de la entidad ante un fallo con Responsabilidad Fiscal*[...]
>>

Con fundamento en el análisis realizado a partir de la información que fuera reportada por la misma EPSS con corte a junio de 2017, se concluyó que la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó "AMBUQ EPSS-ESS", no realizó una adecuada provisión de los procesos que cursan en contra de la entidad vigilada, atendiendo a que según constató la firma Integrated Consultants

(NURC 1-2017-120995) se dejaron de provisionar ciertos procesos y, las provisiones judiciales de algunos de ellos, no aumentaron en valor, pese a que hubo un incremento en el número de procesos así como, en las cuantías respectivas, pese a lo cual AMBUQ EPSS mantuvo los mismos valores provisionados con relacion al mes anterior.

Por lo expuesto, no se acoge el argumento propuesto, pues la información reportada se tomó de los informes de avance del plan de acción presentado por la misma EPSS vigilada.

### 3.15. Ausencia de Valoracion Probatoria - Violacion al Debido Proceso

En este apartado señaló el representante legal que *<<La Resolución No. 002579 expedida el 4 de agosto de 2017 fruto de la expresión administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud fue expedida violentando flagrantemente el debido proceso de la E.P.S.-S ASOCIACION MUTUAL BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO E.S.S [...] la Superintendencia Nacional de Salud, en el afán de continuar con la medida cautelar, omite en perjuicio de mi representada, el análisis de los avances obtenidos por esta entidad en el cumplimiento del plan de acción, como ya se puntualizó en cada uno de los numerales que en voces de la Superintendencia Nacional de Salud, dan cuenta de un presunto incumplimiento y que al parecer están soportados en un informe de la Delegada de medidas especiales, el cual a la fecha de este recurso desconoce mi representada; es así que se elevó derecho de petición ante el ente de control para conocer en su integridad dicho informe, que de existir, deberá contener, el análisis de cada uno de los Ítems* señalados en el acto administrativo.>>

Al respecto se indica que la solicitud mencionada por el recurrente fue respondida adjuntando los documentos solicitados, mediante oficio NURC 2-2017-118515, remitido al representante legal de AMBUQ EPSS.

Frente a este argumento el Despacho aclara que durante el seguimiento a la medida de vigilancia especial esta Superintendencia ha ido analizando cada uno de los avances obtenidos por la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó EPSS E.S.S en cumplimiento del plan de acción, que valga la pena reiterar NO ha sido aprobado, debido a que la entidad no ha acogido todas las recomendaciones efectuadas por el ente de control. Adicionalmente, como se expuso a lo largo de este acto administrativo, frente a los alcances del plan de acción y/o de los informes de avance al mismo, se han solicitado ajustes y explicaciones, tanto así que la Delegada para la Supervisión de Riesgos ordenó una visita de auditoría mediante Auto No. 000486 del 22 de septiembre de 2017. Igualmente, se ha dado respuesta a las solicitudes de los representantes legales, adelantado mesas de trabajo, entre otros, todo con el propósito de que la vigilada, trabaje en la superación de los hallazgos para enervar en el menor tiempo posible, las causales que dieron origen a la medida como ya se puntualizó, en cada uno de los aspectos planteados en el recurso.

En consecuencia, no se omitió la valoración de los elementos allegados por la vigilada sino que antes bien, luego de la verificación de muchos de ellos se hizo necesario que AMBUQ diera alcance y presentara ajustes, explicaciones, entre otros, algunos de los cuales aún se encuentran en proceso de revisión y aprobación. Esto por cuanto, el interés de esta Superintendencia es la protección de la confianza pública en el Sistema, de los recursos de la salud y la garantía de la prestación del servicio de salud a los usuarios de la vigilada, en condiciones óptimas dentro del SGSSS. En este sentido, hasta tanto la vigilada, supere plenamente los hallazgos, deberá continuar trabajando arduamente, hasta alcanzar la plena satisfacción de las obligaciones que le corresponden como actor del Sistema y responsable de las funciones indelegables del aseguramiento[16].

En este sentido el argumento propuesto no está llamado a prosperar.

[16] Entre ellas la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios para 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, asumiendo el riesgo transferido por sus usuarios y cumpliendo con las obligaciones establecidas en el Plan Obligatorio de Salud.

**3.16. Sobre la motiación del acto administrativo**

En su último argumento el representante legal indicó lo siguiente:

<< ***FALSA MOTIVACION***

*Una vez revisada la motivación del acto administrativo, verificamos que la parte resolutiva no se corresponde en su totalidad con la motivación, lo que indicaría que los señalamientos (motivación) que sirvieron de base para la prórroga de la medida han sido utilizados para magnificar las causales de incumplimiento y seguir manteniendo una medida que a todas luces es excesiva para la empresa y desconoce los avances reportados en los informes de seguimiento al plan de acción el cual no aparece valorado en la Resolución objeto de recursos*

*[…] La Superintendencia Nacional de Salud, se limita a expresar que no se enervaron las causales que dieron origen a la medida pero no detalla ni analiza lo reportado en el plan de acción; […] El análisis se hace sobre la base de una responsabilidad objetiva, proscrita por la norma superior; refiriéndose y analizando solo si cumple o no, desconociendo las externalidades del sector, las nuevas reglas de juego que se han trazado para la operación de las EPSS subsidiadas y la dificultad que enfrentan las asociaciones mutuales para poderse capitalizar;*

*[…]*

*que en nuestra opinión es lo que se vislumbra en la Resolución objeto de recurso; demostrando que el ente de control de forma intencional y solo de cara a mantener una medida y una restricción en la afiliación de usuarios, omite el análisis juicioso y detallado de los avances obtenidos por esta entidad aseguradora y acreditados ante el ente de control.*

*[…] Resulta entonces que la Superintendencia Nacional de Salud nos da el mismo tratamiento de las EPSS que no capitalizaron y no cumplieron con el patrimonio adecuado; es decir todo lo contrario a lo manifestado en el informe, colocando a la entidad una obligación perentoria de cumplimiento con fecha de vencimiento 31 de octubre de 2017; sin entender el criterio diferenciador para no incluir a esta entidad aseguradora en el grupo de las que capitalizaron.*
*[…]*

*En conclusión, la Superintendencia Nacional de Salud, hizo todo lo contrario a lo que se expone en la manifestación jurisprudencial de la Honorable corte constitucional, en cita; porque adelanto una clasificación del cumplimiento de las condiciones financieras de las EPSS adoptando frente a EPSS AMBUQ una línea de actuación diferente sin justificación alguna, porque en el informe publicado por el Ministerio indicó que las que no capitalizaron se les impondrá una orden perentoria de capitalización con términos concretos; condición que no se refleja en el acto administrativo*>>.

Este Despacho no comparte los señalamientos del representante legal de la vigilada en este apartado, en particular cuando afirma que se le <<desconocieron>> los avances reportados en los informes de seguimiento al plan de acción, pues según se explicó a lo largo del recurso, pese a que el plan no ha sido aprobado, a la vigilada se le han solicitado frecuentemente ajustes a plan de acción, se le han formulado recomendaciones y se han llevado a cabo mesas de trabajo con su equipo directivo y administrativo, para tratar de que se adopten en cada aspecto, los correctivos y acciones que den respuesta efectiva a los hallazgos. No obstante, lo anterior, la medida fue prorrogada porque la vigilada no ha superado todas las causales que le dieron origen, algunas de las cuales son más graves que otras.

Por tanto, el hecho de que se identifiquen avances, no implica perse, que se encuentre plenamente superada la situación en los componentes abordados tanto en la resolución que impuso la medida, como en la que ordenó la prórroga, toda vez, está plenamente acreditado que persisten aspectos problemáticos en la situación de la entidad, con base en los informes

elaborados y remitidos por la misma EPSS que esta no puede entrar a desconocer, para alegar una falsa motivación.

De otra parte, frente a la motivación del acto administrativo que dispuso la prórroga es pertinente indicar que la misma giró en torno a las consideraciones y recomendaciones del **concepto técnico** de seguimiento a la medida de vigilancia especial, en el cual se especificó la situación de la entidad con corte a junio 30 de 2017.

Sobre la causal de falsa motivación, el Consejo de Estado[17] se ha pronunciado en relacion con su alcance en los actos administrativos, advirtiendo que esta se presenta cuando los hechos que se exponen en la decisión no existieron o no concuerdan con la realidad fáctica analizada por la administración para adoptar la decisión, en los siguientes términos:

> << *Sobre esta causal de anulación la Sala ha precisado que "{...} es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad.* >>[18]

Igualmente, el Despacho encuentra que en la **motivación de la prórroga de la medida** hubo suficiente valoración y aporte probatorio por parte de la Superintendencia Delegada de Medidas Especiales. Así, el concepto técnico analizó la situación de la EPSS, conforme a los resultados del seguimiento efectuada por la Delegada de Medidas Especiales a la medida de vigilancia especial, recomendando finalmente, la prórroga de la medida.

Por lo anterior, el argumento del recurrente frente a <<falsa>> motivación del acto de prórroga **carece de justificación**, máxime si se tiene en cuenta que la vigilada no ha superado todos los hallazgos descritos en el Plan de Acción que continúa sin ser aprobado, ni ha alcanzado un desempeño general óptimo, debiendo aún adelantar acciones para su mejoría que ella misma ha propuesto, como el <<plan de ajuste>>.

En este sentido, la decisión atendió a **la existencia indiscutible de unos hechos** que, dependiendo de su gravedad o de la posibilidad de los mismos de causar más daños o perjuicios, llevaron a adoptar medidas más o menos rigurosas o restrictivas, en espera de que sean corregidas las inconformidades o incluso, de entrar a disponer medidas más gravosas, todo esto en función precisamente de las evidencias dadas.

En el presente caso, los hechos que soportaron la decisión no están en discusión. En realidad, para el recurrente la inconformidad deviene porque en su criterio, **debía adoptarse una decisión diferente con base en los mismos**.

En tal sentido y por ser el representante legal el directamente afectado con la prórroga, pues exhibe el desempeño de su propia gestión, es comprensible que surja su inconformidad. No obstante, el ente de control es quien tiene la obligación de velar por los intereses superiores y así, al evidenciar que los hallazgos no han sido plenamente superados, **debe mantener la medida de vigilancia especial hasta que la entidad alcance el desempeño óptimo** o de no ser posible tal objetivo, de tomar las demás medidas que estime indispensables a fin de proteger la confianza pública en el sistema.

En este orden de ideas, la Superintendencia Nacional de Salud adoptó la decisión que mejor se ajustaba al propósito de proteger la confianza pública, de promover la adecuada prestación del

---

[17] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Radicación número: 25000-23-27-000-2005-00279-01(16772) sentencia del 16 de septiembre de 2010

[18] Sentencia del 8 de febrero de 2007, expediente 15298, CP. María Inés Ortiz Barbosa.

servicio de salud y que simultáneamente permite hacer seguimiento al plan de acción, para ver si es posible o no, la recuperación de AMBUQ EPSS.

Ahora bien, en relación con lo afirmado en torno a los principios de igualdad y buena fe en cuanto al <<criterio diferenciador>> que alega el recurrente, es importante anotar que en el acto administrativo recurrido precisamente se aplicó la regulación establecida en el EOSF y demás normas mencionadas en los fundamentos del mismo, atendiendo a las especiales circunstancias de la EPS objeto de la medida, con base en las circunstancias de hecho **de su caso en concreto**, como se hace con todas las EPS.

No puede el Despacho en este recurso, abordar el estudio de actos que son propios de otros sujetos de vigilancia, o de documentos ajenos a la presente actuación, sin embargo, se aclara que no existe en ningún sentido, una mayor exigencia a unos actores que otros, debido a que todos deben sujetarse al mismo marco regulatorio existente.

En otras palabras, como él mismo recurrente lo indica, no es el único actor del sistema actualmente destinatario de la orden perentoria de capitalización puesto que, el parágrafo transitorio del citado Decreto 2702 de 2014, actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016, fue claro en establecer que las entidades vigiladas que cumplieran con las condiciones financieras y de solvencia en los términos del artículo 9º de dicho decreto para el momento de su entrada en vigencia, en todo caso, debían continuar cumpliendo con las mismas, tal como se aprecia a continuación:

> *<<ARTÍCULO 2.5.2.2.1.12. PLAZO PARA CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES FINANCIERAS Y DE SOLVENCIA.*[19]
>
> *[...]*
>
> *PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las entidades a que hace referencia el artículo 2.5.2.2.1.2 del presente decreto, que a la fecha de entrada en vigencia del mismo, cumplan las condiciones financieras y de solvencia en los términos del presente artículo deberán continuar cumpliendo dichas condiciones. (Artículo 9º del Decreto 2702 de 2014)>>*

Por tanto, en todo momento las entidades deben acreditar ese requisito para su permanencia. Igualmente, el artículo 35 de la Ley 1122 de 2007 faculta a la Superintendencia Nacional de Salud para que a través de la actividad de control, **ordene a sus vigilados adoptar los correctivos** tendientes a la superación de la situación crítica o irregular, sea esta jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa, o de cualquiera otra índole, **fijando un plazo**, que será más o menos amplio, dependiendo de la necesidad de restablecer aquellas condiciones indispensables para el adecuado funcionamiento, operación y atención de las obligaciones de las aseguradoras.

En consecuencia, frente al plazo concedido para llevar a cabo la capitalización, el Despacho se ratifica pues existe un importante grupo de EPS del régimen subsidiado y contributivo, que son objeto de medidas especiales atendiendo en cada caso, a las circunstancias que justifican cada una de las decisiones administrativas que se haya adoptado en el marco de la autonomía del ente de control y sustentadas en conceptos técnicos elaborados con fundamento en la información reportada por las entidades vigiladas, las fuentes oficiales del SGSSS, entre otros.

Es claro además que todas las EPS del Sistema están sometidas a la misma normativa y pueden llegar a ser objeto de medidas en algún momento. No obstante, en el evento que sean objeto de medidas de control se analizan las características particulares de cada una como por ejemplo: de territorio en el que se ubican, población afiliada o beneficiaria, régimen en el que operan -contributivo, subsidiado o especiales como las indígenas-, indicadores de desempeño, situación, jurídica, financiera y técnico científica, número de afiliados; capacidad de afiliación, incidencia y

[19] Ver Decreto 0780 de 2016

gravedad de los factores de riesgo en su situación y desempeño global, por mencionar algunos.

Se aclara también que, no hay en el presente caso <<responsabilidad objetiva>> de la EPSS toda vez que el acto administrativo de prórroga no se equipara a uno de carácter declarativo o sancionatorio, sino que corresponde al ejercicio de otras facultades, debido a que las medidas preventivas de la toma de posesión, establecidas en el artículo 113 del EOSF como la Vigilancia Especial, no son medidas administrativas de carácter sancionatorio sino **institutos de salvamento y protección de la confianza pública**.

Con fundamento en lo anterior, se desestima este argumento del recurrente y no será acogido para la prosperidad del recurso.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 y en virtud de las atribuciones que confiere el recurso de reposición para que la administración revise la decisión y de ser procedente la aclare, modifique o revoque, cuando advierta que en el trámite y/o en el mismo acto, se presentaron deficiencias que afecten las garantías y derechos del procesado o infrinjan las normas en que deberían fundarse o los principios que guían las actuaciones administrativas, este Despacho al no encontrar procedente ninguno de los argumentos esgrimidos por el recurrente frente al acto revisado, confirmará la Resolución No. 002579 del 04 de agosto de 2017 por encontrarla ajustada a derecho y además aclarará el considerando aludido en la parte motiva de esta decisión.

Que, en virtud de lo anteriormente expuesto,

## RESUELVE

**ARTÍCULO 1. ACLARAR** el literal xiii) del párrafo 14 de la parte considerativa de la Resolución No. 2579 del 04 de agosto de 2017 de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución, el cual quedará así:

> *<<xiii) AMBUQ EPSS incumple con el indicador de oportunidad en la atención de consulta de obstetricia para abril y junio de 2017 con reporte de 6,7 y 7,4 días con meta nacional de 5 días, de acuerdo con el informe de seguimiento realizado por la firma contralora Integrated Consultants con corte a junio de 2017".*

**ARTÍCULO 2. CONFIRMAR** íntegramente, en las demás partes que no han sido aclaradas, la Resolución No. 002579 del 04 de agosto de 2017, por medio de la cual se prorrogó el término de la medida de Vigilancia Especial, impuesta por la Superintendencia Nacional de Salud a la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó <<AMBUQ EPS-S ESS>>, mediante la Resolución No. 002260 del 4 de agosto de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 3. NOTIFICAR PERSONALMENTE** el contenido de la presente resolución al representante legal de la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó <<AMBUQ EPS-S ESS>>, identificada con NIT 818.000.140-0, a la dirección Carrera 51 No. 79-34 oficina 207 en la ciudad de Barranquilla o a la dirección que para tal fin indique el Grupo de notificaciones de la Entidad de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**PARÁGRAFO.** Si no pudiere practicarse la notificación personal, ésta deberá surtirse mediante aviso, en los términos y para los efectos previstos en los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 4. COMUNICAR** la presente resolución al Ministerio de Salud y Protección Social, al Director General de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES y, a los Representantes Legales de los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Chocó, Córdoba, Magdalena, Sucre y Valle del Cauca.

**ARTICULO 5 COMUNICAR** la presente resolución al Representante legal de la FIRMA CONTRALORA INTEGRATED CONSULTANTS S.A.S, Ediala Esperanza Rodriguez Lopez, o a quien haga sus veces a quien se designe para tal fin en la Calle 106 No. 54-73 Oficina 303 de la ciudad de Bogotá.

**ARTÍCULO 6. PUBLICAR** el contenido de la presente resolución en la pagine WEB de la Superintendencia Nacional de Salud

**ARTÍCULO 7.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra la misma no procede recurso alguno

Dada en Bogotá D.C., 30 NOV 2017

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS FERNANDO CRUZ ARAÚJO**
**SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD (E)**

Proyectó: Rocio Ramos Huertas, Profesional Especializado.
Revisó: Paola Andrea Rincon Cruz Coordinadora Del Grupo de Única y Segunda Instancia
Reviso y Aprobó Francisco Morales Falla, Jefe Oficina Asesora Jurídica. (E)