



**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 202232000000292-6 DE 2022**

*"Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"*

**EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

En uso de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial las que le confieren las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011, los artículos 114, 115, 291 numeral 10 y 335 del Decreto Ley 663 de 1993, el 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, los artículos 42 y 68 de la Ley 715 de 2001, el artículo 68 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 11 y 26 de la Ley 1797 de 2016, el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019, el artículo 2.5.5.1.1 del Decreto 780 de 2016, el numeral 30 del artículo 4 y numeral 7 del artículo 7 del Decreto 1080 de 2021, la Resolución 002599 de 2016 modificada por las Resoluciones 011467 de 2018 y 005949 de 2019, el Decreto 1542 de 2018 y,

**CONSIDERANDO**

Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, la Seguridad Social, en su componente de atención en salud, se define como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Que, el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política indica que al Presidente de la República corresponde, "Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos".

Que, el Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene su atención puesta en la protección en la atención al servicio público de salud y en la salvaguarda al derecho fundamental de la salud de las personas.

Que, a efectos de la prestación del servicio público esencial de salud, las funciones de vigilancia, inspección y control las ejerce la Superintendencia Nacional de Salud.

Que, conforme el artículo 334 de la Constitución Política, la prestación de los servicios públicos está sometida a leyes de intervención para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, entre otros, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Que, el derecho a la salud es fundamental tal como lo establece la Ley 1751 de 2015 que *"Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud"*, según lo ordena el artículo 2º de la disposición legal.

Que, el segundo inciso del artículo 2º de la Ley 1751 de 2015, con relación a las responsabilidades estatales con el servicio de salud, establece que: "De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación [la del servicio de salud] como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado."

Que, conforme al artículo 66 de la Ley 489 de 1998 las superintendencias "cumplen las funciones de inspección y vigilancia".

Que, en virtud del artículo 154 de la Ley 100 de 1993, el Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, con el fin de garantizar los principios consagrados en la Constitución Política y en la ley.

Que, el párrafo segundo del artículo 230 de la Ley 100 de 1993 consagra que la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las funciones de inspección, control y vigilancia respecto de las entidades promotoras de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y a su turno, el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, establece que la Superintendencia Nacional de Salud tendrá como competencia "(...) realizar la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales del sector salud y de los recursos del mismo".

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 1122 de 2007, a efectos de la prestación del servicio público esencial de salud, el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud está en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud.

Que, el párrafo segundo del artículo 233 de la Ley 100 de 1993 en consonancia con el artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016 establece que las medidas cautelares y la toma de posesión de bienes, haberes y negocios que adopte esta Superintendencia, se regirán por las disposiciones contempladas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero — en lo que sigue EOSF— y serán de aplicación inmediata, por lo cual, el recurso de reposición que procede contra las mismas, no suspende la ejecución del acto administrativo de que se trate, de acuerdo con lo previsto en el artículo 335 del EOSF.

Que, en armonía con lo establecido en las normas referenciadas anteriormente, la Ley 1966 de 2019, como parte de las normas que reforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableció en su artículo 17 que todas las facultades del Superintendente Nacional de Salud que desarrollan el eje de medidas especiales (numeral 5 artículo 37 de la Ley 1122 de 2007) estarían dotadas de un efecto inmediato y, en consecuencia, los recursos de reposición interpuestos en su contra tendrían un efecto devolutivo

Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 y 115 del EOSF, en concordancia con los artículos 68 de la Ley 715 de 2001 y 68 de la Ley 1753 de 2015, corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud, ordenar la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control.

Que, el artículo 115 del EOSF, en concordancia con el artículo 9.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, señala que la toma de posesión tiene como fin, establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación, si es posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social o si se pueden realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para los afiliados y sus acreedores. La decisión correspondiente deberá adoptarse por la Superintendencia Nacional de Salud, en un término no mayor de dos (2) meses, prorrogables por un término igual.

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

Que, el artículo 291 del EOSF dispone en sus numerales 1 y 10 que la toma de posesión podrá decretarse solo en virtud de las causales establecidas en la Ley.

Que, en armonía con lo establecido en las normas anteriores, la Superintendencia Nacional de Salud tiene la facultad de tomar posesión de las entidades vigiladas que cumplen funciones de Entidades Promotoras de Salud de cualquier naturaleza, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud o los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y con ello procurar acciones que tienen como designio final la protección de los derechos de los afiliados.

Que, el artículo 2.5.2.2.1.1 del Capítulo 2 Sección 1 del Decreto 780 de 2016 establece las condiciones financieras y de solvencia que deben acreditar las Entidades Promotoras de Salud EPS autorizadas para operar el aseguramiento en salud, así como los criterios generales para que la información financiera reúna las condiciones de veracidad, consistencia y confiabilidad necesarias para la adecuada y eficaz inspección, vigilancia y control.

Que, el artículo 2.5.2.2.1.15 del Decreto 780 de 2016, dispone que el incumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia dentro de los plazos allí previstos, dará lugar a la adopción de las medidas correspondientes por parte de la Superintendencia Nacional de Salud de conformidad con sus competencias.

Que, el Gobierno Nacional mediante Decreto 1080 de 10 de septiembre de 2021 decidió modificar la estructura de la Superintendencia Nacional, y derogar el Decreto 2462 de 2013 modificado por el Decreto 1765 de 2019.

Que, de acuerdo con el marco jurídico citado, procede el Superintendente Nacional de Salud a presentar la relación de los siguientes,

## I. ANTECEDENTES

Que, la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución 005256 del 31 de octubre de 2017, aprobó el Plan de Reorganización Institucional presentado por la Asociación Mutual Empresa Solidaria de Salud -Emssanar ESS con Nit. 814.000.337-1, consistente en la escisión del programa de Entidad Promotora de Salud cediendo, por parte de la mutual los afiliados, activos, pasivos, habilitación o autorización para operar y los contratos asociados a la prestación del servicio de salud a favor de la Entidad Promotora de Salud **Emssanar S.A.S** identificada con el Nit. 901.021.565-8. —en adelante **Emssanar**—.

Que, el Superintendente Delegado para la Supervisión Institucional mediante oficio NURC 2-2019-77432 de 2019, una vez analizada toda la documentación aportada por la vigilada, informó al representante legal de Emssanar, que la fecha de perfeccionamiento de la escisión aprobada mediante Resolución 005256 del 31 de octubre de 2017 sería 1° de mayo de 2019 como fecha de inicio de operaciones como Entidad Promotora de Salud y de referencia para ejercer la función de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud frente a la nueva Entidad Promotora de Salud beneficiaria del Plan de Reorganización Institucional **Emssanar**.

Que, el Superintendente Nacional de Salud, mediante Resolución 004705 del 26 de abril de 2019, ordenó levantar la medida preventiva de programa de recuperación y adoptó la medida de vigilancia especial a la Asociación Mutual Empresa Solidaria de Salud EMSSANAR E.S.S. "Emssanar E.S.S."

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

Que, mediante Resolución 006711 del 17 de julio de 2019, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó revocar la Resolución 004705 del 26 de abril de 2019 como respuesta al recurso de reposición interpuesto, toda vez que EMSSANAR E.S.S no era el sujeto destinatario de la medida de vigilancia especial para la fecha en la que fue notificado el acto administrativo, al haberse perfeccionado la escisión de conformidad con el plan de reorganización institucional, lo que concluía que era a **Emssanar** sobre la que debía recaer la medida de vigilancia especial.

Que, en sede del Comité de Medidas Especiales del 1° de octubre de 2019, el Superintendente Delegado para la Supervisión Institucional presentó concepto técnico sobre acciones adelantadas frente a Emssanar S.A.S., para lo cual dejó claro que las observaciones contenidas en el concepto técnico aplicaban para **Emssanar** a partir del 1° de mayo de 2019, fecha de inicio de operaciones después de la escisión de la Mutual, y por tanto las conclusiones y hallazgos contenidos en el concepto, eran consecuencia del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, fecha a partir de la cual (1° de mayo de 2019) la entidad inició operaciones como Entidad Promotora de Salud.

Que, en el citado concepto técnico fechado del 21 de septiembre de 2019, se destacan los siguientes hallazgos, que demuestran las falencias advertidas en la gestión de la nueva Entidad Promotora de Salud para cada trimestre del 2019 desde el inicio de operación hasta la fecha del concepto técnico, así:

- "(...) No reportó la base de datos NRVCC Archivos ST010 y ST011 de la Circular 008 de 2018.
- No adelantó las acciones correspondientes para identificar, depurar, conciliar y pagar las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios de salud infringiendo las normas que rigen la materia tendiente a garantizar la destinación del recurso, saneamiento de las obligaciones a favor de terceros, así como el mejoramiento del flujo de recursos a la red prestadora de servicios de salud.
- Presentó inconsistencias operativas y financieras en los reportes que garantizan la destinación de los recursos al saneamiento de las obligaciones a favor de terceros, así como el mejoramiento del flujo de recursos.
- No realizó validaciones a los registros cargados en el archivo tipo FT004, de acuerdo con los códigos de acreencias establecidos en la Circular Externa 016 de 2016.
- Reporta diferencias en las cuentas por pagar de los archivos presentados tanto en la Circular Conjunta 030 de 2013 como en el reporte del archivo tipo F1004 de la Circular Externa 016 de 2016, evidenciando que no ha llevado a cabo el proceso de conciliación de cuentas y depuración contable.
- Presentó en promedio 3 prestadores en cada corte que no son reportados en el archivo tipo FT004, con saldos reportados en la Circular 030 de 2013.
- No cumplió de manera permanente el proceso de cruce, depuración y conciliación de cuentas por pagar y cuentas por cobrar y, no efectuó el respectivo saneamiento contable con los Prestadores de Servicios de Salud.
- Presentó saldos superiores reportados en el archivo tipo FT004, a los reportados en los archivos presentados en la Circular Conjunta 030 de 2013.
- No se evidencian procesos permanentes de las gestiones administrativas para depurar las cuentas por pagar, cuentas por cobrar, en los estados financieros como en los demás reportes contables y de cartera obligados a presentar, de tal forma que estos sean confiables y razonables.
- Presenta un incremento en las PQR relacionadas con flujo de recursos contra la EPS con corte a agosto de 2019."

Que, adicionalmente, en el Comité de Medidas Especiales del 1° de octubre de 2019, la Superintendencia Delegada de Protección al Usuario presentó informe de la

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

gestión de PQRD por parte de **Emssanar**, con corte a agosto de 2019, en el cual se indicó: el comportamiento y riesgo de vida de las PQRD; los días promedio de cierre de PQRD regulares y el análisis de tasa 2018 y 2019, punto en el que se destacaba que la EPS, para el corte de mayo a agosto de 2019, tomaba en promedio 17 días para el cierre de los casos con riesgo de vida, lo que denota una respuesta tardía o falta de oportunidad en la gestión de estos.

Que, conforme al análisis presentado anteriormente, el Comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud (en cumplimiento de lo previsto en el artículo tercero de la Resolución 461 del 13 de abril de 2015), recomendó al Superintendente Nacional de Salud, adoptar la medida preventiva de vigilancia especial a la Entidad Promotora de Salud **Emssanar**, por el término de un (1) año y limitar la capacidad para realizar nuevas afiliaciones y aceptar traslados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.10.5.1 del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1184 de 2016, recomendación aceptada por el Superintendente Nacional de Salud y materializada mediante la Resolución 008925 del 2 de octubre de 2019.

Que, dadas las condiciones provocadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID19, la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución 001700 del 20 de marzo de 2020 ordenó el levantamiento de la medida de limitación de la capacidad para realizar nuevas afiliaciones y para aceptar traslados a **Emssanar**.

Que, en Comité de Medidas Especiales del mes de septiembre de 2020 y como parte del seguimiento a la medida especial ordenada a la Entidad Promotora de Salud **Emssanar**, la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales presentó concepto técnico, en el cual se concluyó que "(...) la entidad con corte a julio de 2020 no ha logrado corregir las situaciones y los hallazgos que dieron origen a la medida preventiva de vigilancia especial ordenada mediante [R]esolución 008925 del 2 de octubre de 2019 que tiene como fin que la entidad adelante actividades tendientes a garantizar la prestación del servicio de manera oportuna y con calidad, así como la búsqueda de la recuperación administrativa y financiera para operar en condiciones óptimas el aseguramiento en salud.", razón por la cual, el señor Superintendente Nacional de Salud, acogió la recomendación presentada por el Comité de Medidas Especiales y, mediante la Resolución 011197 del 2 de octubre de 2020, ordenó prorrogar la medida preventiva de vigilancia especial por el término de nueve (9) meses, así como la remoción del revisor fiscal y la designación de un Contralor para el seguimiento a la medida.

Que, posteriormente, a efectos de evaluar el comportamiento de la EPS, la Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales, presentó al Comité de Medidas Especiales efectuado el 29 de abril de 2021, concepto técnico de seguimiento a la medida preventiva de vigilancia especial ordenada a **Emssanar**, en el cual se concluyó que:

"De acuerdo con la evaluación efectuada a lo largo del presente documento y teniendo en cuenta la información recibida de las Delegadas para la Supervisión de Riesgos, Institucional y Protección al Usuario, así como del Contralor designado para el seguimiento a la medida, se concluye que la entidad aún no ha logrado enervar los hallazgos que dieron origen a la medida preventiva de vigilancia especial, generando un riesgo en la prestación de servicios de salud de la población afiliada y a su vez comprometiendo el principio de empresa en marcha. Por todo lo anterior, la Delegada de Medidas Especiales propone prorrogar la medida de vigilancia Especial por el término de un (1) año con la expedición de algunas órdenes específicas en los componentes financieros y técnico científicos. De igual forma, se recomienda mantener al actual Contralor de la entidad."

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

Que, el Superintendente Nacional de Salud mediante Resolución 006861 del 2 de julio de 2021 ordenó prorrogar la medida preventiva de vigilancia especial por el término de siete (7) meses, esto es hasta el 2 de febrero de 2022.

## II. CONCEPTOS TÉCNICOS DE SEGUIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA ENTIDADES DE ASEGURAMIENTO EN SALUD

### A) CONCEPTO TÉCNICO DE LA DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PARA ENTIDADES DE ASEGURAMIENTO EN SALUD

Que, de acuerdo con la nueva estructura y funciones previstas en el Decreto 1080 de 2021, la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud remitió<sup>1</sup> a la Dirección de Medidas Especiales para Entidades Promotoras de Salud y Entidades Adaptadas, concepto técnico de seguimiento a **Emssanar** siguiendo lo previsto en el artículo 23 numeral 21 del mismo decreto, presentando el estado de la entidad vigilada a partir las acciones de inspección y vigilancia realizadas por esta dirección durante los períodos 2019 a 2021 concluyendo:

"[...]"

• **Trámites:**

- **Emssanar EPS** se encuentra en estudio de una solicitud de autorización de capitalización por \$12.000 millones.

#### 1. COMPONENTE DE SALUD

##### 1.1 Gestión individual del riesgo en salud

- **Emssanar EPS** presentó alertas generadas por deficiencias en el cumplimiento de las metas de los indicadores de protección específica y detección temprana relacionados con las condiciones maternas - perinatales, las que deben ser consideradas por cuanto a que al registrar porcentaje bajo en el acceso temprano al control prenatal impide gestionar de forma oportuna los riesgos, tales como el nutricional, de enfermedades como VIH, Hepatitis B y Sífilis, entre otros.
- Los resultados bajos en los indicadores de protección específica y detección temprana relacionados con la prevención de enfermedades no transmisibles, principalmente en el indicador de proporción de personas con consulta del adulto afecta la posibilidad de planear la atención de este grupo poblacional con base en los riesgos identificados, ajustar la oferta de servicios y el fortalecimiento de procesos tendientes a mejorar el acceso, oportunidad y suficiencia del servicio.
- Los indicadores de gestión del riesgo de las cohortes de alto costo priorizadas evidenciaron alertas de riesgo de resultados negativos en salud, además, de incremento en los costos de atención y en la demanda de servicios complementarios, lo que fue evidenciado en las cifras bajas que registró la entidad desde el 2018 en la proporción de mujeres con toma de citología cérvico uterina, la proporción de mujeres que requieren toma de colposcopia y cumple con el estándar de oportunidad, y la proporción de mujeres con toma de mamografía.
- Los indicadores de realización de Porcentaje de realización CD4 en PVV sin TAR en el periodo y la detección temprana de VIH en personas incidentes presentaron una gestión del riesgo "baja" en 2020 por parte de EMSSANAR S.A.S. EPS, esto genera una alerta de riesgo relacionada con las acciones para acceder y vincular con los servicios de atención en salud a las personas que viven con VIH o aquellas con factores de riesgo, las que permitirán realizar un diagnóstico oportuno así como la identificación temprana de complicaciones.
- EMSSANAR S.A.S., mostró en 2020 un cumplimiento bajo en la oportunidad para el inicio del tratamiento de los cánceres de mama, cuello uterino y próstata, lo que genera una alerta sobre la red de atención de cáncer de la entidad que debe ser intervenida a fin de garantizar la atención integral, oportuna y pertinente de estos pacientes, lo cual redundará en un incremento de la sobrevida, así como de la calidad vida.

<sup>1</sup> Radicado No. 2022310000004853

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

### **1.2 Gestión de la atención en salud**

- Se gener[ó] una alerta de riesgo en 2021, por cuanto a que la oportunidad de autorización para resonancia magnética en primer semestre del 2021 presentó un resultado de 9,58 días, el valor más alto registrado desde el 2018, también, es de resaltar que la ausencia de información para los indicadores de autorización de cirugía de cataratas y cirugía de revascularización miocárdica afecta el seguimiento a la gestión del riesgo realizado por esta EPS

### **1.3 Materialización del riesgo en salud**

- El análisis de morbilidad atendida en consulta externa, hospitalización y urgencias a través RIPS permit[ió] evidenciar un riesgo operativo en cuanto a la calidad de la información, lo que puede afectar la toma de decisiones para la planeación de la atención, la priorización de los grupos de riesgo, la definición de programas, la contratación efectiva de la red, entre otros.
- Las coberturas bajas en las acciones de protección específica y detección temprana en el grupo de riesgo materno infantil no permit[ó] la identificación y control oportuno de los riesgos, lo cual se pudo evidenciar en el incremento del 11,65% en la relación de la morbilidad materna extrema sobre la mortalidad materna, en que la proporción del bajo peso al nacer con 37 semanas o más de gestación fue superior en un 9,9% respecto a lo reportado por el régimen subsidiado en el último año; en el incremento del 152% en la tasa de sífilis congénita, la tasa de mortalidad perinatal (8,38%), la y la tasa de mortalidad infantil (2,06%).
- Así mismo, se identific[ó] un riesgo en salud al considera que dentro de los diez primeros diagnósticos para los tres servicios (consulta externa-tercer diagnóstico, hospitalización-séptimo diagnóstico y urgencias-sexto diagnóstico) se encuentra la hipertensión arterial, enfermedad que se encuentra asociada al aumento de riesgo de cardiopatía isquémica, trastornos cerebrovasculares y de ser precursora para la enfermedad renal crónica.
- La gestión baja del riesgo individual del cáncer gener[ó] una alerta considerando que las PQR interpuestas ante la SNS pasaron de 1.015 en 2019 a 2.615 en 2020, y en el primer semestre de 2021 ya corresponde al 19% (n=1.786) del total. Además, las tasas ajustadas de mortalidad por cáncer de mama, cáncer de cuello uterino y próstata presentaron incremento durante el último año.

### **1.4 Acciones de inspección y vigilancia 2019, 2020 y 2021**

Visita realizada en noviembre del 2020, cuyo fin era realizar la verificación in situ a EMSSANAR EPS, del cumplimiento de frente a "la garantía de la prestación efectiva de servicios de salud a sus afiliados, durante la vigencia del año 2020, en especial, los siguientes temas:

- Proceso de referencia y contrarreferencia.
- Seguimiento a la calidad de la prestación de servicios de salud a través de la verificación de la gestión de la muestra de PQRD, reportadas por la Delegada de Protección al Usuario.
- Contratación de red, de acuerdo con las PQRD referidas precedentemente.
- Verificación del ciclo financiero" en los departamentos de Nariño y Putumayo, donde se observ[ó] lo siguiente:

1. EMSSANAR S.A.S., no respond[ió] oportunamente a las peticiones interpuestas por los usuarios, toda vez que 149 PQRD fueron respondidas de manera inoportuna al afiliado.
2. EMSSANAR S.A.S., no present[ó] soporte de la respuesta dada al peticionario
3. EMSSANAR S.A.S., no cuenta con la información que garantice calidad, oportunidad, pertinencia en la prestación de servicios de salud de medicina especializada
4. EMSSANAR S.A.S., incumpl[ió] con la entrega de medicamentos contenidos en el plan de beneficios -PBS
5. EMSSANAR S.A.S., no cuenta con la información que garantice calidad, oportunidad, pertinencia en la entrega de medicamentos PBS,
6. EMSSANAR S.A.S., no suministr[ó] de manera oportuna el medicamento NO PBS
7. EMSSANAR S.A.S., no garantizó la prestación de servicios que se encuentran relacionados con transporte y manutención.
8. EMSSANAR S.A.S., superó los tiempos establecidos para la asignación de citas de medicina general
9. EMSSANAR S.A.S., present[ó] inoportunidad en la autorización de servicios de salud de: medicina especializada, medios diagnósticos y tratamientos terapéuticos y apoyo diagnóstico y terapéutico.

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

10. EMSSANAR S.A.S., no prestó servicios de salud correspondientes a: medicina general y especializada, diagnósticos y tratamientos terapéuticos, apoyo diagnóstico y terapéutico, y no garantizó la entrega de insumos.
11. EMSSANAR S.A.S., incumplió con la atención en salud a los sujetos de especial protección, como son niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, población adulta mayor, personas en condición de discapacidad.
12. EMSSANAR S.A.S., no cumple con la integralidad en la garantía para la prestación de servicios de salud en condiciones de accesibilidad, continuidad y calidad.
13. EMSSANAR S.A.S., no garantizó la remisión oportuna de los usuarios, denotando fallas en la operación del sistema de referencia y contrarreferencia.
14. EMSSANAR S.A.S., presuntamente no garantizó las intervenciones individuales de la - RIAS de Promoción y Mantenimiento de la Salud a los usuarios que hacen parte de la cohorte de riesgo cardio metabólico, de acuerdo con los cursos de vida, en cuanto al seguimiento, la periodicidad y atenciones plasmadas en el Lineamiento Técnico y Operativo de la RIAS.
15. EMSSANAR S.A.S., presentó una base en donde se evidencia que no se cumple con el seguimiento, la periodicidad y atenciones plasmadas en la normatividad vigente y en su propio proceso establecido, por lo que presuntamente no garantizó las intervenciones individuales de la - RIAMP, brindando la atención integral en salud a las gestantes y el recién nacido.
16. EMSSANAR S.A.S., no realizó seguimiento a los pacientes con cáncer.
17. EMSSANAR S.A.S., limita la atención de la población sujeta de especial protección.
18. EMSSANAR S.A.S., no evidenció el seguimiento realizado a los usuarios con enfermedades crónicas y/o de alto costo.
19. EMSSANAR S.A.S., no realiza el seguimiento y gestión del riesgo de la población en aislamiento preventivo obligatorio, mayores de 70 años, grupos 1, 2 y 3 de riesgo, atenciones domiciliarias y entrega de medicamentos en el domicilio.
20. EMSSANAR S.A.S., no garantiza un diagnóstico y manejo oportuno a la población dentro del marco de la pandemia por COVID-19.
21. EMSSANAR S.A.S., omitió la verificación, previa a la contratación, de la inscripción del prestador en el Registro Especial de Prestadores de Salud REPS.
22. EMSSANAR S.A.S., no cuenta con soporte documental que permita establecer el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para la negociación y suscripción de acuerdos de voluntades.
23. EMSSANAR S.A.S., incumplió con sus funciones indelegables de aseguramiento al no contar con red de prestadores que garantice la totalidad de los servicios de salud incluidos en el Plan de Beneficios de los regímenes en los que tiene capacidad de operación.
24. EMSSANAR S.A.S., no realizó entrega de la totalidad de los soportes documentales solicitados durante la visita, como el suministro completo en la entrega de los contratos suscritos y legalizados entre la EPS y la red solicitada.
25. Como se evidencia en el análisis de los tres (3) contratos relacionados en las tablas No 43, 44 y 45, ninguno de los acuerdos de voluntades verificados cumple con la totalidad de los requisitos y condiciones mínimas.
26. EMSSANAR S.A.S., no cumple con las condiciones mínimas que deben ser incluidas en los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios, teniendo en cuenta que al verificar el seguimiento a contratos se identificó que ninguno cuenta con la supervisión contractual.
27. EMSSANAR S.A.S., no presentó información consistente con la realidad de contratación de la red de prestadores en el archivo técnico ST10 para el primer trimestre del 2020 y del mismo modo, no cumplió con el reporte de información de este anexo para el segundo trimestre de la vigencia, afectando el proceso de verificación por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.
28. EMSSANAR S.A.S., al presentar diferencias entre la información del anexo técnico FT004, y anexo CxP, entre FT005 y la información de flujo de caja de egresos, la información publicada en la página web, la información de giro directo publicada por la ADRES y la información entregada de flujo de caja de egresos, incumple presuntamente al no reportar información con calidad.
29. EMSSANAR S.A.S., si bien ha realizado avance en la conciliación y depuración en un 82% de los acreedores reportados en el cronograma, solo se evidenció un avance en el pago del valor conciliado de un 42%, además de presentarse diferencias entre el saldo por pagar, el valor pendiente y el valor conciliado. Lo anterior, evidenciando que no se realizan procesos permanentes de gestión administrativa para depurar las cuentas por pagar en los estados financieros y demás reportes de información financiera y contable, de tal forma que estos sean confiables y razonables.
30. EMSSANAR S.A.S., de acuerdo con la información reportada por la IPS Fundación Hospital San Pedro, no formula y comunica a la IPS las glosas generadas a cada factura dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la factura con todos sus soportes.
31. EMSSANAR S.A.S., de acuerdo con la información reportada por la IPS Fundación Hospital San Pedro, presentó inoportunidad en la remisión de la información a la IPS correspondiente a las

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

*facturas a las cuales debe aplicar los pagos realizados por giro directo y por otros mecanismos de pago.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó traslado del informe de Putumayo a la Delegada de Procesos Administrativos para apertura de investigación y fines pertinentes con NURC 202141300043023, el de Nariño se encuentra en su trámite pertinente.*

*Para las auditorías de la Sentencia T-760 durante el 2019 y 2020 EMSSANAR S.A.S., no cumplió con las obligaciones para asegurar la oportunidad de la atención, de igual forma, denotando un alto riesgo en salud de la población afiliada al no contar con el acceso y oportunidad a los servicios de salud que requieren los afiliados, tales como:*

- *Inoportunidad en la autorización de servicios de salud incluidos en el PBS.*
- *Inoportunidad en la prestación de servicios de salud incluidos en el PBS.*
- *Inoportunidad en la prestación de servicios de salud excluidos en el Plan de Beneficios en Salud.*
- *Inoportunidad en el suministro de servicios de salud excluidos en el Plan de Beneficios en Salud.*
- *Inoportunidad en la prestación de servicios de salud excluidos del Plan de Beneficios en Salud.*
- *Inoportunidad en la autorización de servicios de salud bajo la sujeción del principio de integralidad.*
- *Inoportunidad en la prestación de servicios de salud bajo la sujeción del principio de integralidad.*
- *Inoportunidad en la prestación de servicios de salud ordenadas por médicos no adscritos a la red.*
- *inoportunidad al evidenciar que el transporte y/o manutención fueron suministrados de acuerdo con las fechas registradas por el vigilado posterior a la prestación de los servicios de salud autorizados*
- *Inoportunidad en autorización de servicios de salud de alto costo y enfermedades catastróficas.*
- *Inoportunidad en la autorización de servicios de salud que requiere la población menor edad que no pueden ser costeados por sus responsables.*
- *Inoportunidad en la prestación de servicios de salud incluidos en el plan que requiere la población menor de edad*
- *Inoportunidad en la autorización de servicios de salud excluidos en el Plan de Beneficios en Salud que requieren los menores de edad.*
- *Inoportunidad en menores de edad en la prestación de servicios de salud excluidos del Plan de Beneficios en Salud*
- *Negación de afiliación y negación de traslado entre EAPB, por el hecho de que dentro de su grupo familiar existe una persona (su hijo, un niño) que padece una enfermedad catastrófica*
- *Inoportunidad en la prestación de servicios ordenados por fallo de tutela*
- *Incumple con la entrega de información requerida por la Superintendencia Nacional de Salud*

*Para la vigencia 2020, se radico el envío del informe final a la EPS con número 202141300879711 el 14 junio de 2021, de igual forma se realizó traslado para la Delegada para Investigaciones Administrativas (actual) por medio de radicado con número 202141300104133 del 29 de julio de 2021.*

### **1.5 Análisis del auto reporte de red**

*Verificado el auto reporte de la información concerniente a la red de prestadores de servicios de salud, por parte de EMSSANAR S.A.S. en los tres (3) periodos analizados, se puede observar lo siguiente:*

- **Servicios trazadores de baja complejidad:** *EMSSANAR S.A.S. garantizó en un 100%, la cobertura en la prestación de los servicios de baja complejidad, para los tres periodos analizados.*
- **Servicios trazadores de alta complejidad:** *EMSSANAR S.A.S. garantizó en un 100% la prestación de los servicios de UCI Adultos, pediátrica y neonatal, así como los servicios para la atención de los afiliados con patología de cáncer, IRC, VIH y hemofilia durante las vigencias objeto del análisis.*
- **Servicios trazadores de media complejidad:** *EMSSANAR S.A.S. garantizó en un 100% la prestación de los servicios de pediatría, cirugía general, medicina interna, ginecobstetricia y obstetricia hospitalaria a sus afiliados durante las vigencias analizadas.*

### **1.6 Habilitación redes integrales de prestadores de servicios de salud - RIPSS Resolución 1441 de 2016**

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

Frente a la habilitación de las redes Integrales de Prestadores de Servicios de salud, una vez verificada la totalidad de la información aportada por S.A.S., a través de los requerimientos de información complementaria realizados se emite el siguiente concepto técnico:

**Conclusión:** De acuerdo con los Conceptos Técnicos de Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud-RIPSS emitidos por la Superintendencia Nacional de Salud, se concluye que EMSSANAR S.A.S., cuenta con una Red Integral de Prestadores de Servicios de Salud habilitada para los departamentos de Cauca, Putumayo, Nariño y Valle del Cauca, que cumplió con los estándares y criterios de entrada indispensables para garantizar la prestación de los servicios en condiciones de accesibilidad, oportunidad, continuidad, integralidad y resolutivez a la población a cargo.

### **1.7 Seguimiento a usuarios COVID-19 positivo reportados en aplicativo SegCovid**

Como se evidencia el porcentaje de seguimientos a casos confirmados de la Entidad, de acuerdo con lo reportado en la plataforma SegCovid, desde enero a diciembre de 2021 ha estado en promedio en el 83%, y a corte del 7 de diciembre de 2021 tienen 28.472 casos confirmados, de los cuales 21.354 casos equivalentes al 75% registran seguimiento, lo que indican un porcentaje de seguimientos a casos confirmados inadecuado toda vez que es menor al 80%.

### **1.8 Seguimiento programa PRASS**

En los departamentos de Cauca, Putumayo, Buenaventura y Valle del Cauca se llevó a cabo mesas de trabajo durante los meses de junio y julio de 2021, frente a la implementación del programa PRASS (Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible) donde, se identificaron las siguientes alertas:

#### **Cauca**

- **Alerta N°1:** La entidad no realiz[ó] reconocimiento y pago de la totalidad de las prestaciones económicas derivadas de la incapacidad de origen común por Covid-19, a sus afiliados cotizantes cuando el médico tratante las otorgue.
- **Alerta N°2:** La entidad no entrega la totalidad de la información de la población a reportar ante a la Adres de sus afiliados del régimen subsidiado para compensación temporal por enfermedad general con Covid-19.

#### **Putumayo**

- **Alerta N° 1:** Fortalecer las estrategias de rastreo teniendo en cuenta que la Entidad no logra realizar el rastreo de los contactos para los casos de Covid 19 en el tiempo estimado por el Manual de implementación PRASS para la EAPB, de igual forma para los indicadores de rastreo de contactos que se encuentran en estado crítico.
- **Alerta N° 2:** Reforzar continuamente los mecanismos implementados para el seguimiento a casos teniendo en cuenta que presenta un promedio bajo (1,44) para casos confirmados y sospechosos en el territorio y a su vez se requiere fortalecer los seguimientos al aislamiento.
- **Alerta N° 3:** Implementar acciones que permita que la Entidad mantenga las metas establecidas del Manual de implementación PRASS para la EAPB respecto a los indicadores de gestión y seguimiento de las pruebas teniendo en cuenta que la Entidad presenta tiempos promedio entre la solicitud de prueba y la toma de la muestra de 72 horas y un tiempo promedio entre la toma de la muestra y la entrega del resultado de 144 horas para la semana 3 y 4 de mayo de 2021, de igual forma para el acumulado de lo corrido de la vigencia 2021 en el tiempo promedio entre la toma de la muestra y la entrega del resultado con un total de 120 horas.
- **Alerta N° 4:** Ejecutar el seguimiento a la red prestadora contratada para la atención de los servicios de salud incluyendo los de toma y procesamiento de muestras para Covid 19 ya que la Entidad no presenta para lo corrido de la vigencia 2021 en el departamento del Putumayo
- **Alerta N° 5:** Fortalecer el proceso de ingreso diario al aplicativo SegCovid19 para revisar los datos e información de los casos y/o contactos pertenecientes a su población asegurada con el fin de ejecutar de forma oportuna la activación del programa PRASS para cada uno de los casos reportados.
- **Alerta N° 6:** Fortalecer el proceso para realizar el respectivo cierre de casos de forma oportuna teniendo en cuenta que la Entidad presenta 593 casos en el departamento del Putumayo a corte 31 de mayo del 2021.
- **Alerta N° 7:** fortalecer las estrategias frente al proceso del reconocimiento de la compensación económica para disminuir el número de usuarios pendientes por contactar para recolectar la información requerida por ADRES.

#### **Buenaventura**

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

- **Alerta N° 1:** La Entidad debe fortalecer las estrategias para la operación de rastreo de contactos de sus afiliados en el Distrito de Buenaventura ya que a la fecha el indicador de porcentaje de registro de contactos para casos confirmados y sospechosos de Covid19 se encuentra en estado crítico.
- **Alerta N° 2:** La Entidad debe fortalecer el seguimiento a la red prestadora contratada para el servicio de toma y procesamiento de muestras para Covid 19 en el Distrito de Buenaventura.
- **Alerta N° 3:** La Entidad debe fortalecer el seguimiento en la oportunidad de los indicadores de tiempos promedio entre la solicitud de prueba y la toma de la muestra y del tiempo promedio entre la toma de la muestra y la entrega del resultado ya que no logra dar cumplimiento de la meta establecida en el Manual de implementación PRASS para la EAPB del Ministerio de Salud y Protección Social.
- **Alerta N° 4:** La Entidad no soportó el ingreso diario al aplicativo SegCovid19 para revisar los datos e información de los casos y/o contactos pertenecientes a su población asegurada, realizar el seguimiento y el respectivo cierre cuando se cumpla el periodo de aislamiento sin evidencia de signos y síntomas.

#### **Valle del Cauca**

- **Alerta N° 1:** La EPS no cumplió con la meta establecida en los indicadores de porcentaje de toma de muestras y tiempo promedio entre la solicitud de la prueba y la toma de la muestra.
- **Alerta N° 2:** La EPS no cumplió con la meta establecida en los indicadores de porcentaje de casos con rastreo, razón de contactos y promedio de seguimientos por grupo de riesgo.
- **Alerta N° 3:** La EPS no realizó la legalización de los contratos y/o acuerdos de voluntades establecidos para la toma y procesamiento de las muestras Covid-19 en el departamento del Valle del Cauca, toda vez que de los casos trazadores verificados se encuentra 1 contrato sin firma del representante legal y actas de concertación que no cumplen con los requisitos mínimos de los acuerdos de voluntades.
- **Alerta N° 4:** La EPS no realizó el registro de los antecedentes y las comorbilidades para cada uno de los casos positivos, probables y o sospechosos de Covid-19 a fin de garantizar la adecuada clasificación del riesgo.
- **Alerta N° 5:** La EPS no entrega la totalidad de la información de la población a reportar ante a la ADRES de sus afiliados del régimen subsidiado para compensación económica temporal por enfermedad general por Covid-19.

#### **1.9 Seguimiento al alistamiento y operación al plan nacional de vacunación COVID-19**

En el diseño del instrumento, se contemplaron los aspectos antes mencionados de forma secuencial, iniciando con la estructura del documento, su adaptación a las necesidades y realidades del departamento y su implementación a nivel del territorio; finalizando con su impacto en la evolución del contagio por COVID-19, para el caso de EMSSANAR EPS, se realizó segunda mesa de trabajo correspondiente al segundo ciclo de seguimiento de la implementación en los departamentos de Cauca, Putumayo, Buenaventura y Valle del Cauca los meses de junio y julio de 2021, presentando lo siguiente:

##### **Cauca**

- **Alerta N° 1:** La EPS no presentó el envío de los listados de la población a vacunar contra Covid-19 con las variables mínimas completas (datos de contacto) a las IPS vacunadoras.
- **Alerta N° 2:** La EPS no remite al Ministerio de Salud y Protección Social las citas programadas de los usuarios para vacunación Covid-19 de acuerdo con cada una de las etapas.
- **Alerta N° 3:** La EPS no da respuesta al postulante una vez obtenido el resultado de la verificación y no ha realizado ajuste al proceso de postulación; de acuerdo con el Decreto 744 de 2021.
- **Alerta N° 4:** La EPS no presentó soporte de gestión frente al acceso y seguimiento diario y semanal de las vacunas administradas contra covid-19 en el aplicativo PAIWEB 2.0.
- **Alerta N° 5:** La EPS no realizó actualización completa de las obligaciones descritas en el Decreto 601 de 2021 frente al proceso para Eventos Adversos Posteriores a la Vacunación Covid-19.

##### **Putumayo**

- **Alerta N.º 1:** Fortalecimiento de estrategias de seguimiento y ajuste a las bases de datos de todas las etapas con evaluación de los casos de inasistencia y no vacunación, esto enfocado en garantizar orientación de esfuerzos por municipios.
- **Alerta N° 2:** Fortalecimiento del proceso de ESAVI en lo relacionado con el definición y soporte del seguimiento a los casos confirmados como ESAVI grave, donde se garantice su priorización y acceso a los servicios de salud de manera oportuna.

##### **Buenaventura**

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

- **Alerta No. 1:** La EPS en articulación con la IPS vacunadora debe fortalecer las acciones de mejoramiento que contribuyan al cumplimiento de las metas definidas para vacunación Covid-19 en cada una de las etapas del PNV.
- **Alerta No. 2:** La EPS no remite al MSPS las citas programadas de los usuarios de acuerdo a cada una de las etapas del PNV contra Covid-19.
- **Alerta No. 3:** La EPS debe realizar actualización de las actividades a realizar en el proceso de postulación en el que incluya los tiempos de respuesta al peticionario y/o postulante.
- **Alerta No. 4:** La EPS no soportó la gestión adelantada frente a la IPS vacunadora por no reporte del agendamiento diariamente.
- **Alerta No. 5:** La EPS debe realizar actualización de las Acciones de atención y vigilancia a cargo de las entidades responsables del aseguramiento en salud sobre los eventos adversos posteriores a la vacunación contra el Covid-19 (EAPV), de acuerdo a lo contenido en el Decreto 601 de 2021.

#### **Valle del Cauca**

- **Alerta No. 1:** La EPS no soportó el reporte del agendamiento diario por parte de las IPS vacunadoras.
- **Alerta N. 2:** La EPS no remit[ió] al MSPS las citas programadas de los usuarios de acuerdo con cada una de las etapas.
- **Alerta N. 3:** La EPS no realiz[ó] actualización completa de las obligaciones descritas en el Decreto 601 de 2021 frente al proceso para Eventos Adversos Posteriores a la Vacunación Covid-19.

## **2. COMPONENTE FINANCIERO**

- De acuerdo con las verificaciones adelantadas respecto de la información base para el cálculo de las condiciones financieras y de solvencia, se estableció el NO cumplimiento de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado de las vigencias 2019, 2020 y con corte a noviembre de 2021 para la EPS, así mismo, incumple con el artículo vigésimo primero de la Resolución 005256 de 2017, que definió lo siguiente:

**ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO: ADVERTIR** a la ASOCIACION MUTUAL EMPRESA SOLIDARIA DE SALUD "EMSSANAR" ESS. (NIT 814000337-1) y a la sociedad EMSSANAR S.A.S (NIT 901021565-8) que las proyecciones financieras presentadas por EMSSANAR ESS dentro del plan de reorganización institucional, se sustentan en el cumplimiento de las metas de gestión asociadas al Modelo de Atención en Salud, de forma que, cualquier incumplimiento en dicho modelo, afectará directamente los resultados del modelo financiero objeto de análisis. Por tanto, son necesarias todas las acciones de mitigación que pueda adelantar la entidad para evitar incurrir en pérdidas no previstas, derivadas del deterioro de las condiciones de salud de la población afiliada o la materialización de riesgos operativos en su actividad de aseguramiento.

- Al cierre de la vigencia 2020 y para el mes de noviembre de 2021, S.A.S. S.A.S., no constituyó inversiones computables que le permitan cumplir con los requerimientos financieros exigidos como respaldo de las reservas técnicas, a su vez incumple con lo aludido en el artículo vigésimo quinto de la Resolución 005256 de 2017, que estableció lo siguiente:

**ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO: ADVERTIR** a la ASOCIACION MUTUAL EMPRESA SOLIDARIA DE SALUD "EMSSANAR" ESS (NIT 814000337-1) y a la sociedad EMSSANAR S.A.S (NIT 901021565-8) que las inversiones que se realicen para el cumplimiento del indicador del régimen de inversiones deben cumplir con los requisitos exigidos en el Artículo 3 del Decreto 2117 de 2016.

- La entidad desde la vigencia 2019 a noviembre de 2021, ha presentado patrimonio negativo, esto debido a las pérdidas acumuladas, producto de la cesión de activos y pasivos en virtud del Plan de reorganización Institucional aprobado mediante la Resolución 005256 de 2017. Así mismo, se indica que en lo corrido del año 2021 los resultados de la entidad producto de su operación se ven impactados de manera negativa obteniendo una pérdida por valor de -\$342.180 millones.
- La entidad para las vigencias 2019, 2020 y a noviembre de 2021 no ha realizado capitalizaciones, incumpliendo así con el artículo vigésimo de la Resolución 005256 de 2017, el cual señala lo siguiente:

**ARTÍCULO VIGÉSIMO: ADVERTIR** a la ASOCIACIÓN MUTUAL EMPRESA SOLIDARIA DE SALUD "EMSSANAR" ESS (NIT 814000337-1) y a la sociedad EMSSANAR S.A.S. (NIT 901021565-8) que es su deber dar fiel cumplimiento al compromiso de capitalización informado en el Plan de

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

*Reorganización Institucional, ya que de no lograrse podría generar un incumplimiento de los indicadores exigidos en las condiciones financieras de permanencia y solvencia y de las proyecciones.*

- *La evaluación de la política de control de condiciones financieras permite evidenciar que la entidad presenta una brecha amplia para dar cumplimiento de las condiciones financieras y un alto porcentaje de empleabilidad de ingresos operacionales para el cierre de esta brecha.*
- *En cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Circular Externa 004 de 2018, es preciso mencionar que EMSSANAR S.A.S. requiere desarrollar medidas de control orientadas a mitigar la exposición a los riesgos a los que se encuentra expuesta la Entidad, sobre los cuales se observan señales de alerta respecto de sus niveles de exposición. Dichas medidas deben estar articuladas con el funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión de Riesgo diseñado en la Entidad, el cual debe responder a lo establecido en la mencionada circular.*
- *Frente a la validación de los 930 acreedores reportados con corte a 31 de diciembre de 2020 de la Circular Conjunta 030 de 2013 y su contraste con el reporte del archivo FT021 - cronograma de conciliación y depuración, se evidenció un cumplimiento parcial de la instrucción segunda de la circular externa 011 de 2020, toda vez que EMSSANAR S.A.S. incluyó dentro del cronograma 373 acreedores y 557 acreedores no fueron contemplados dentro del mismo.*
- *De acuerdo con la información presentada en la Tabla No 52 - Avance en proceso de conciliación y depuración, se evidencia que EMSSANAR S.A.S. presenta un avance en un promedio del 78.11% con relación al valor reportado en la Circular Conjunta 030 de 2013 con saldo a corte 31 de diciembre de 2020, sin embargo, se evidenciaron diferencias significativas entre los valores pendientes, conciliados y el saldo de la Circular, por lo que presuntamente incumple la instrucción décima de la Circular Externa 011 de 2020, toda vez que no se evidencian procesos permanentes de gestión administrativa para depurar las cuentas por pagar en los estados financieros y demás reportes contables, de tal forma que estos sean confiables y razonables.*
- *La Superintendencia Nacional de Salud en el marco de sus funciones de inspección y vigilancia frente a la garantía del flujo de los recursos del SGSSS, realiza el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de pago de acuerdos conciliatorios y a los adquiridos en la ejecución de mesas de flujo de recursos, por los cuales se ha dado traslado a la Delegada de Investigaciones Administrativas a través de los radicados 3-2019-21957, 3-2020-2715, 3-2020-5875, 3-2020-9040, 202141100035613 y 20213100000129223."*

## **B) CONCEPTO TÉCNICO DE LA DIRECCIÓN DE MEDIDAS ESPECIALES PARA ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD Y ENTIDADES ADAPTADAS**

Que, de acuerdo con la nueva estructura y funciones previstas por el Decreto 1080 de 2021 la Superintendencia Delegada para las Entidades de Aseguramiento en Salud, de conformidad con lo establecido en la Resolución 20215100013052-6 del 17 de septiembre de 2021, presentó ante el Comité de Medidas Especiales, en sesión del 18 de enero de 2022 concepto técnico de seguimiento a **Emssanar** que precisa el estado de la entidad vigilada a partir de las acciones de control realizadas por esa delegada con corte a noviembre de 2021, concluyendo lo siguiente:

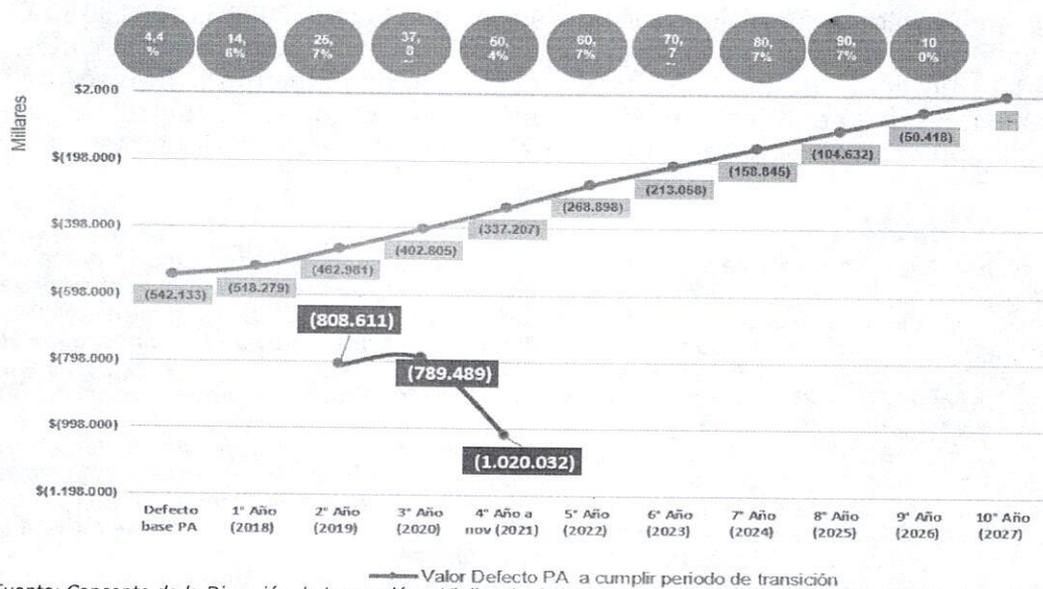
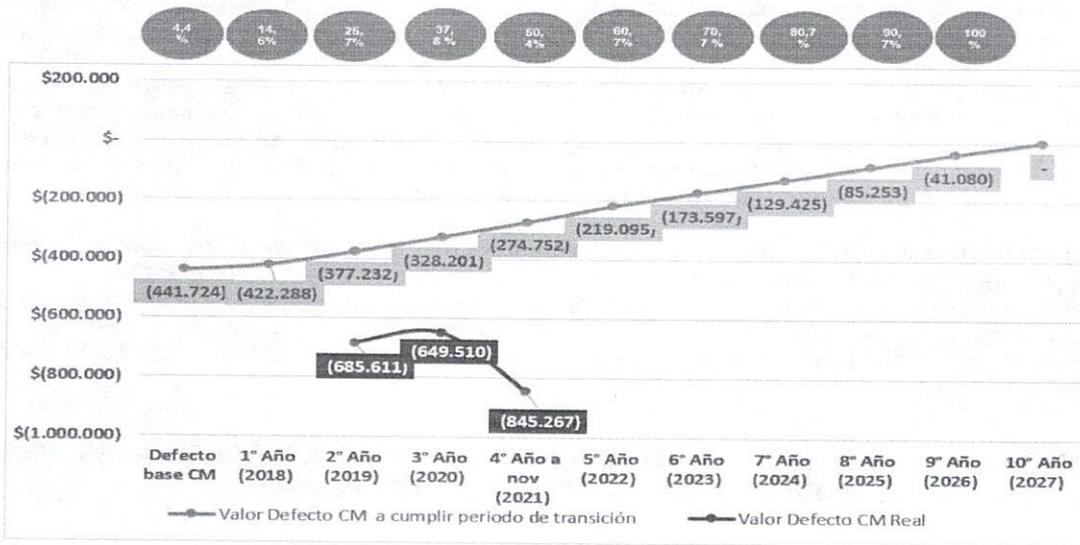
" [...]

- *"Emssanar S.A.S, no garantiza a sus afiliados el acceso a servicios y tecnologías en salud, evidenciado en que los principales motivos específicos de PQRD se relacionan con el acceso a servicios de medicina especializada, oportunidad en la entrega de medicamentos NO PBS, autorización de exámenes de laboratorio o diagnósticos, así mismo, evidencia dificultades en el acceso a servicios y tecnologías de alto costo como: Quimioterapia y Radioterapia para el Cáncer, Hemodiálisis, Manejo de Pacientes en Unidades de Cuidados Intensivos, Diagnóstico y Manejo del Paciente Infectado por VIH.*
- *Cooemssanar IPS LTDA - Cooperativa de Servicios Solidarios de Salud, accionista de Emssanar EPSS, participa con el 5% de las PQRD relacionadas con el macro motivo restricción en el acceso a los servicios de salud, constituyéndose en el tercer proveedor con porcentajes altos de PQR y en el segundo en el motivo específico falta de oportunidad en la asignación de citas de consulta médica especializada de otras especialidades.*
- *Emssanar EPSS presenta falencias en la suficiencia de red, principalmente en el departamento del putumayo donde se garantiza por el proceso de referencia contra*

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

referencia, dada la ausencia de red prestadora dentro del departamento que presten los servicios de quimio o radioterapia; así mismo, para el departamento del Valle del Cauca se presenta cierre de servicios en algunas IPS y por nivel de atención el alto costo, donde se ve afectada la población de la cohorte de cáncer, evidenciando que, de las 245 mujeres con cáncer de mama, procedentes de este departamento, el 43,26% estaban siendo tratadas en instituciones que cerraron el servicio, situación que genera demora en la continuidad del tratamiento de la población afiliada.

- Emssanar S.A.S, presenta debilidades en la implementación, cobertura y gestión para los programas de promoción y prevención: Detección Cáncer Cérvico Uterino y Detección Cáncer de Mama, hecho que se evidencia en los resultados de los indicadores correspondientes al seguimiento de las acciones de gestión del riesgo para la detección del cáncer.
- La EPS no ha logrado establecer estrategias para ampliar la cobertura en el programa de detección temprana del cáncer de cérvix y de mama, lo anterior teniendo en cuenta las bajas coberturas en la toma de citología cervicouterina y la tamización bienal con mamografía de mujeres entre los 50 y 69 años.
- De acuerdo con las verificaciones adelantadas respecto de la información base para el cálculo de las condiciones financieras y de solvencia, se estableció el no cumplimiento de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado de las vigencias 2019, 2020 y con corte a noviembre de 2021 para la EPS, así mismo, incumple con el artículo vigésimo primero de la Resolución 005256 de 2017.

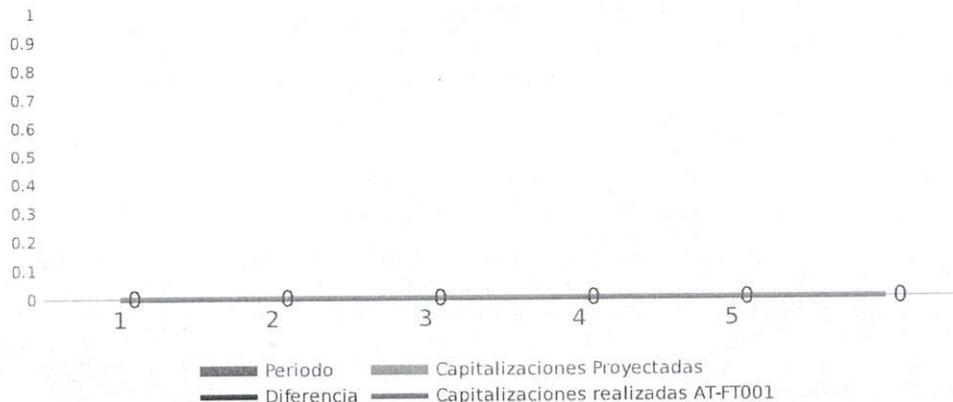


Fuente: Concepto de la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud.

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

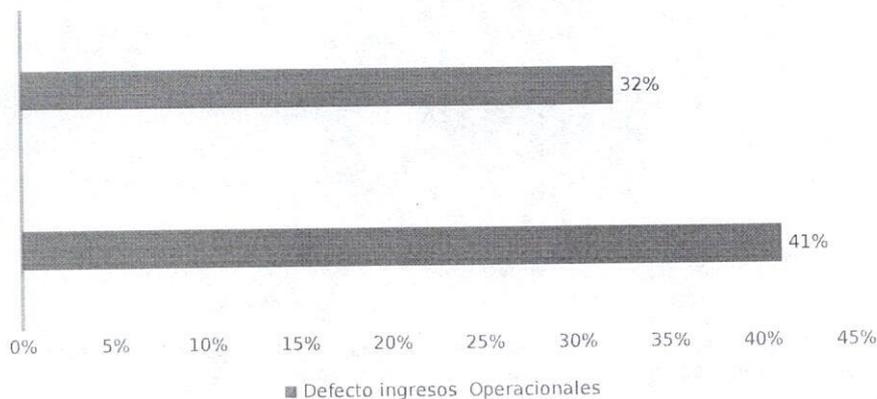
- La entidad para las vigencias 2019, 2020 y a noviembre de 2021 no ha realizado capitalizaciones, incumpliendo así con el artículo vigésimo de la Resolución 005256 de 2017, el cual señala lo siguiente:

**"ARTÍCULO VIGÉSIMO: ADVERTIR a la ASOCIACIÓN MUTUAL EMPRESA SOLIDARIA DE SALUD "EMSSANAR" ESS (NIT 814000337-1) y a la sociedad EMSSANAR S.A.S. (NIT 901021565-8) que es su deber dar fiel cumplimiento al compromiso de capitalización informado en el Plan de Reorganización Institucional, ya que de no lograrse podría generar un incumplimiento de los indicadores exigidos en las condiciones financieras de permanencia y solvencia y de las proyecciones."**



Fuente: Resolución 005256 de 2017 - Autorización de Plan de Reorganización Institucional de EMSSANAR EPS S.A.S. - Archivo Tipo FT001 - Catálogo de Información Financiera.

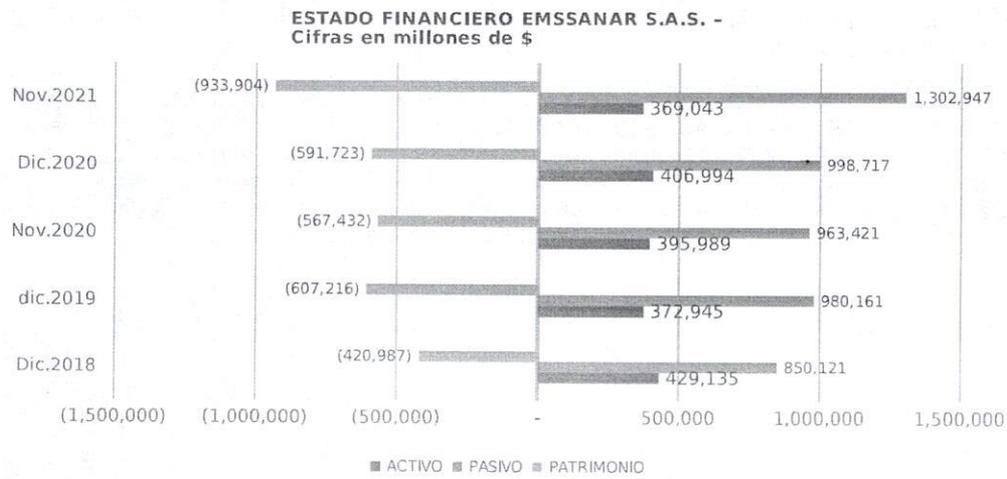
- La evaluación de la política de control de condiciones financieras permite evidenciar que la entidad presenta una brecha amplia para dar cumplimiento de las condiciones financieras y un alto porcentaje de empleabilidad de ingresos operacionales para el cierre de esta brecha.



Fuente: Concepto de la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud.

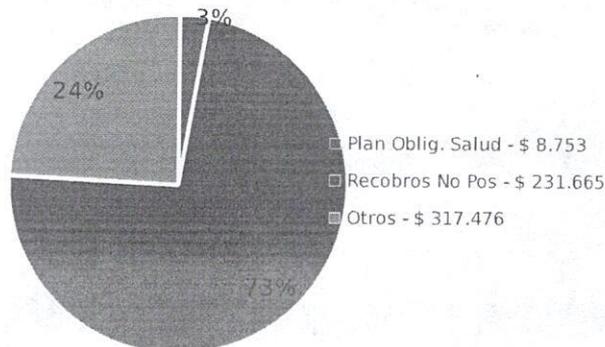
- EMSSANAR EPS S.A.S a noviembre 2021, revela que el activo corresponde a \$369.043 millones, los cuales cubren el 28% de los pasivos y refleja un nivel de endeudamiento que alcanza el 3,53; El saldo total de los pasivos al cierre del mes de noviembre de 2021 es de \$1.302.947 millones. El patrimonio de Emssanar EPS S.A.S a corte noviembre de 2021, presenta un deterioro que alcanza los (-\$933.904 millones).

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"



Fuente: FT001 reportado por la entidad con corte noviembre 2021

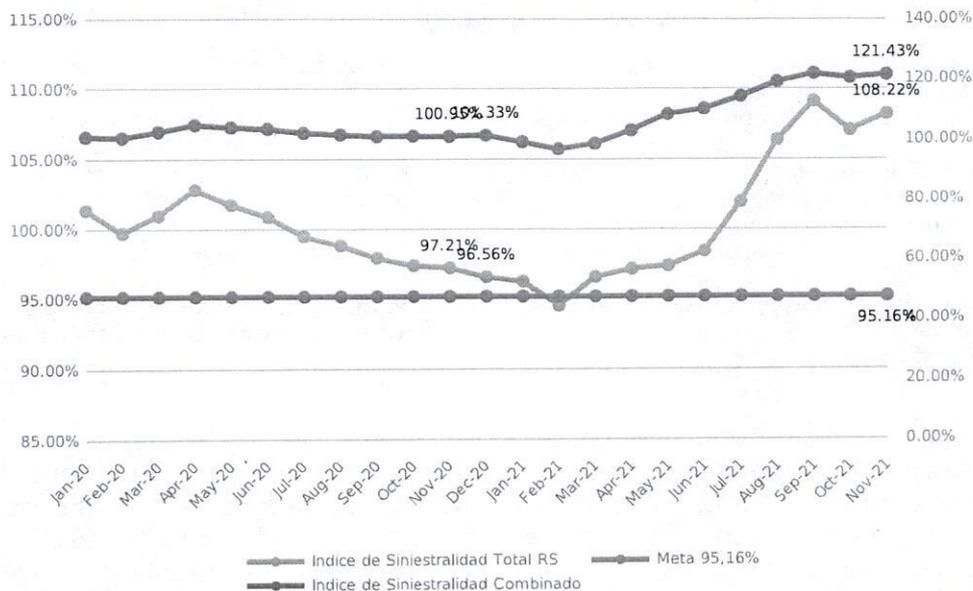
- Con corte noviembre de 2021, se identifica el cierre de servicios de manera unilateral con las IPS: Cehaní ESE - Pasto, ESE Hospital Universitario del Valle Evaristo García - Cali, Oncólogos Asociados Imbanaco SA - Cali, Recuperar - Centro de Medicina Física y Rehabilitación - Cali, por demoras en el pago, se observa que estos cuatro prestadores cuentan con saldos pendientes de pago por \$120.865 millones, 13% del total de cuentas por pagar a la red prestadora y proveedora de servicios y tecnologías en salud.
- Al realizar el análisis por cada uno de los conceptos que conforman las cuentas por cobrar, se aprecia una concentración del agregado de instrumentos financieros en el concepto de Recobros NO PBS con el 73% (\$231.665 millones), representados en su mayoría en entes Departamentales, identificando bajos niveles de recuperación.



Fuente: FT003 reportado por la entidad con corte noviembre 2021.

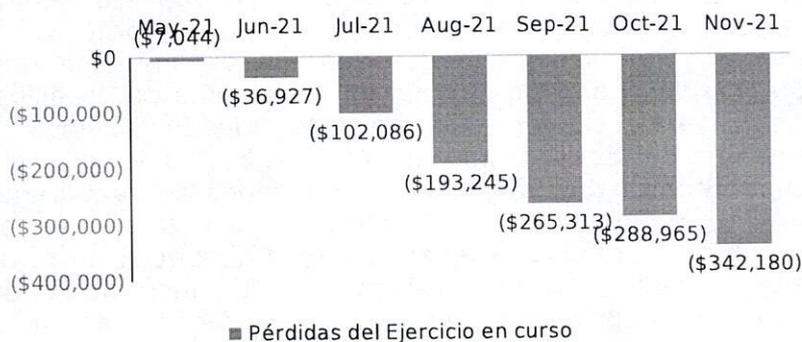
- La siniestralidad total para el mes de octubre de 2021 es del 107.07% incumpliendo con el resultado óptimo esperado; así mismo, se observa un resultado de siniestralidad combinada de 120.39%.

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"



Fuente: FT001 reportado por la entidad con corte noviembre de 2021 y reporte en el Sistema de Gestión y Control.

- En cuanto al resultado del ejercicio a corte noviembre 2021, la entidad presenta un resultado negativo por valor de \$342.170 millones, mostrando que la situación financiera de la entidad sigue siendo crítica, comprometiendo las condiciones de solvencia y habilitación.



Archivos tipo FT001 "Catalogo de información financiera" y FT011 "Condiciones financieras" en el marco de la Circular Externa 0016 de 2016.

- Emssanar EPS con corte de enero a noviembre de 2021 registra 232 procesos en contra, de los cuales 164 se encuentran en primera instancia y 68 en segunda; su distribución es así: 124 son por Reparación Directa, 7 Ordinarios Laborales, 3 Ejecutivos Laborales, 21 Ordinarios Cíviles y 9 Ejecutivos Cíviles, cuya cuantía de pretensiones asciende a la suma de \$144.738.340.850 y sobre esa cuantía tiene provisiones de \$2.102.394.643.
- Emssanar EPS con corte a noviembre de 2021 no cuenta con una política de defensa judicial establecida, conforme a la respuesta dada por la contraloría a través de NURC 20229300400044312.
- Emssanar EPS con corte de enero a noviembre de 2021 registra embargos de recursos de SGSSS por cuantía de \$2.011 millones y en el mismo periodo evaluado recuperó recursos del SGGG por cuantía de \$13.373 millones.
- La EPS presenta un aumento de tutelas durante la vigencia de 2021 de un 27% durante toda la vigencia, evidenciando que la tendencia crece para los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre, situación que es paralela al aumento de PQRD en los mismos meses, lo que lleva a concluir, que la falta de solución a las PQRD [implicó] al aumento de tutelas.
- Emssanar EPS presenta 4 investigaciones en curso contra la EPS y 1 sanciones en contra de la EPS, observándose una tendencia en los motivos de estas investigaciones al incumplimiento de instrucciones de la Superintendencia Nacional de Salud."

Que, tal como consta en el acta de Comité de Medidas Especiales de sesión del 18 de enero de 2022, la firma Nexia Montes & Asociados en calidad de Contralora para el seguimiento de la medida de vigilancia especial de EMSSANAR E.P.S. indicó que:

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

1. "De las 16 órdenes que se establecieron en la última resolución la E.P.S a corte de diciembre 2021 refleja un cumplimiento de 9 órdenes.
2. Se evidencia un deficiente gobierno corporativo, con una nula o bajo manejo adecuado de crisis.
3. La E.P.S sigue sin contar con un sistema de formación integrado lo cual repercute en la toma de decisiones y en el manejo de las autorizaciones y aprobaciones para los afiliados.
4. Existe pérdida de red porque básicamente no está contratado o porque se perdió por falta o incumplimiento en los acuerdos de pago y existe falta de comunicación entre las áreas de la E.P.S.
5. La capitalización que en este momento está en la E.P.S es para pasivos y aun no se genera ningún mecanismo para hacer una capitalización con recursos frescos que le puedan generar a la EPS o alivio financiero en materia de recursos."

Que, por todo lo anteriormente indicado, y como parte del desarrollo de la misma sesión del Comité de Medidas Especiales antes referido, el señor Superintendente propuso la medida de toma de posesión de bienes, negocios y haberes de **Emssanar**, debido al comportamiento irregular de la entidad el cual ha evidenciado que los hallazgos que dieron origen a la medida preventiva de vigilancia especial, aún siguen presentes y en algunos casos en situación de franco deterioro, generando principalmente un riesgo de vida en la población afiliada, dado el incumplimiento de la mayoría de los indicadores; por su parte, la Superintendente (e) de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud en vista de los pocos avances que ha presentado la entidad, recomendó prorrogar la medida de vigilancia especial, con la expedición de órdenes específicas en los componentes financieros, técnicos científicos y jurídico, las cuales deberán ser implementadas dentro del término de vigencia de la prórroga, o considerar la toma de posesión, quedando la decisión pendiente para el siguiente Comité de Medidas Especiales.

Que, posteriormente, en sesión Comité de Medidas Especiales de fecha 19 de enero de 2022, la Superintendente Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud (e), con fundamento en los conceptos técnicos tanto de la propia Delegatura como de la firma Contralora, propuso ordenar la medida especial de toma de posesión debido al estado actual de la EPS, reflejado en un incremento en las PQRD y acciones de tutela, la nula mejoría en algunos indicadores de salud, el deterioro financiero que presenta la entidad, y todos los demás factores expuestos por la Delegatura y el Contralor con funciones de revisor fiscal, y en este contexto, el Comité de Medidas Especiales en pleno manifestó estar de acuerdo, recomendación que es acogida por el Señor Superintendente Nacional de Salud.

Que, de conformidad a lo anterior, y como resultado del seguimiento a **Emssanar** se acreditan situaciones directamente relacionadas con la ocurrencia de causales previstas en el artículo 114 del EOSF para proceder a la toma de posesión de la entidad.

Por lo tanto, se entrará a analizar cada causal, previa introducción de algunas generalidades sobre el alcance de las potestades de la entidad.

### **III. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DEL ARTÍCULO 114 DEL EOSF, QUE FUNDAMENTAN LA DECISIÓN DE ORDENAR LA TOMA DE POSESIÓN INMEDIATA DE BIENES, HABERES Y NEGOCIOS DE EMSSANAR**

Que, acerca de la facultad que tiene la Superintendencia Nacional de Salud de tomar posesión de sus vigilados siguiendo el régimen del EOSF, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto 2358<sup>2</sup> de 12 de diciembre de

<sup>2</sup> Número Único 11001-03-06-000-2017-00192-00(2358).

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

2017, estableció las reglas de interpretación sobre el alcance de la toma de posesión y las medidas de salvamento en el Sector Salud. A partir de lo anterior, se derivan algunas reglas especiales de aplicación: a) la discrecionalidad tanto en la toma de decisiones (medidas especiales o de salvamento) como en su ejercicio previo, a la decisión de la toma de posesión:

"[...] La Ley 1753 de 2015, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, preceptuó:

"ARTÍCULO 68. MEDIDAS ESPECIALES. Sin perjuicio de lo previsto en las demás normas que regulen la toma de posesión y ante la ocurrencia de cualquiera de las causales previstas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Superintendente Nacional de Salud podrá ordenar o autorizar a las entidades vigiladas, la adopción individual o conjunta de las medidas de que trata el artículo 113 del mismo Estatuto, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Las medidas especiales que se ordenen se regirán por lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, incluido el artículo 291 y siguientes de ese estatuto, en lo que resulte pertinente a las medidas especiales; el Decreto número 2555 de 2010; las disposiciones aplicables del Sector Salud y las normas que los sustituyan, modifiquen o complementen. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de armonizar las medidas especiales o preventivas de la toma de posesión para su adecuada implementación en el Sector Salud.

Con cargo a los recursos del Fosyga- Subcuenta de Garantías para la Salud, el Gobierno Nacional podrá llevar a cabo cualquiera de las operaciones autorizadas en el artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

(...).

El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo". (...)

De esta disposición se extraen las siguientes conclusiones: Siempre que se verifique alguna de las causales previstas en el art. 114 del EOSF (el cual consagra las causales para la adopción de la medida de toma de posesión en el sector financiero), la SNS "podrá" ordenar o autorizar las medidas de salvamento y protección de la confianza pública previstas en el art. 113 del mismo Estatuto, a saber: la vigilancia especial; la recapitalización; la administración fiduciaria; la fusión y la cesión total parcial de activos y contratos; la enajenación de establecimientos de comercio a otra institución; los programas de recuperación; la facultad de ordenar a las cooperativas financieras la suspensión de compensación de saldos de los créditos otorgados a asociados contra los aportes sociales; la posibilidad jurídica de que las entidades financieras de naturaleza cooperativa se conviertan en sociedad anónima; la posibilidad de conversión para las personas jurídicas sin ánimo de lucro de carácter civil; la exclusión de activos y pasivos, y los programas de desmonte progresivo.

Imperioso resulta destacar, además, que el art. 68 de la Ley 1753 de 2015 modificó tácitamente la "obligación" que tenía la SNS de adoptar medidas de salvamento previa a la adopción de la medida de toma de posesión, al tenor de la siguiente disposición del art. 68 de la Ley 715 de 2001: "(...) la intervención de la Superintendencia de Salud a las Instituciones Prestadoras de Salud tendrá una primera fase que consistirá en el salvamento".

En efecto, cuando en el art. 68 de la Ley 1753 de 2015 el legislador incorporó el verbo "podrá" en lugar de "tendrá", dejó a discrecionalidad y no como obligación de la SNS, la adopción de instrumentos de salvamento, previa a la adopción de la medida de toma de posesión." **PÁGINAS 15 y 16.**

Que, para la Sala de Consulta existe también un aspecto que determina la potestad de posesión o, para decirlo mejor, la facultad de tomar posesión de los bienes de entidades vigiladas; b) su carácter extremo, es decir, el hecho de se recurra a ella solo en situaciones límite:

"En efecto, de conformidad con el art. 68 de la Ley 1753 de 2015, cuando se presenta alguna de las causales de toma de posesión señaladas en el art. 114 del EOSF, la SNS tiene la discrecionalidad de adoptar algunos de los instrumentos de salvamento consagradas en el art. 113 del EOSF. En este orden de ideas, cabe resaltar que la toma de posesión es una medida "extrema",

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

si se entiende por tal aquella que procede ante la ocurrencia de hechos que afectan en forma particularmente grave el interés público tutelado por la SNS, específicamente, la adecuada prestación del servicio de salud y la confianza pública en el sistema. Por lo tanto, ante la ocurrencia de alguna de las causales de toma de posesión previstas en el numeral 1 del artículo 114 del EOSF, la SNS tiene la obligación de verificar en forma detallada y exhaustiva los hechos que sustentan la medida; la necesidad y proporcionalidad de su adopción e, incluso, si es conveniente adoptar o no alguna de las medidas de salvamento previstas en el art. 113 del EOSF, antes de adoptar la medida de toma de posesión.

En este orden de ideas, cabe resaltar que la toma de posesión es una medida "extrema", si se entiende por tal aquella que procede ante la ocurrencia de hechos que afectan en forma particularmente grave el interés público tutelado por la SNS, específicamente, la adecuada prestación del servicio de salud y la confianza pública en el sistema" **PÁGINA 21.**

Que, tal como se ha enunciado en considerando previo, con el fin de determinar si hay lugar al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 114 del EOSF, se entrara a precisar, en cada caso, si se configuran alguna o algunas de las causales.

**Literal d) "Cuando incumpla reiteradamente las órdenes e instrucciones de la Superintendencia Bancaria debidamente expedidas".**

Que, de acuerdo con la figura de las órdenes en Derecho administrativo de policía consiste en lo siguiente: "la orden es la declaración de voluntad, emitida en virtud del vínculo de subordinación con el fin de determinar, de manera obligatoria, la conducta del subordinado"<sup>3</sup>, para su eficacia la orden de policía requiere la formulación en una declaración de voluntad imponiendo un deber a un particular<sup>4</sup> y la obligación de obedecerlo para este último.<sup>5</sup>

Que, las funciones de inspección, vigilancia y control como una forma de policía especial<sup>6</sup> tienen como propósito mantener la confianza institucional y mantener condiciones del servicio en el sentido que el destinatario ha de cumplir el deber que le impone la orden en su condición de agente social.

Que, las medidas preventivas o especiales cumplen con todos los elementos para ser calificadas como órdenes que, en una relación de inspección, vigilancia y control, son impuestas a los vigilados en función de una relación especial de sujeción<sup>7</sup> derivada de la prestación del servicio público esencial de salud.

Que, la medida de vigilancia especial es, sin duda alguna, un tipo de orden. Ello es una consecuencia de la *programación normativa*<sup>8</sup> que trae el numeral primero del artículo 113 del EOSF de la figura:

**"ARTICULO 113. MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESION.** (...)1. Vigilancia especial. La vigilancia especial es una medida cautelar para evitar que las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurran en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, o para subsanarla. En el evento en que se establezca dicha medida, corresponderá a la Superintendencia Bancaria determinar los requisitos que tales entidades deben observar para su funcionamiento, con el fin de enervar, en el término más breve posible, la situación que le ha dado origen." (Subrayas fuera de texto).

<sup>3</sup> Otto Mayer, *DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMÁN*, TOMO II, Buenos Aires, Segunda Edición primera reimposición, Depalma, 1982, p. 37 (título original Le droit administratif (sic) allemand, Edit. V. Giard et E. Briere Paris 1904 por H. Heredia y E. Krotoschin).

<sup>4</sup> Otto Mayer, *DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMÁN*, TOMO II, *óp.cit.*p.38.

<sup>5</sup> Otto Mayer, *DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMÁN*, TOMO II, *óp.cit.*p.38.

<sup>6</sup> Manuel Rebollo Puig, "La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad" En Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, Nº 54, 1999, p. 247.

<sup>7</sup> Otto Mayer, *DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMÁN*, TOMO II, *óp.cit.*p.37.

<sup>8</sup> Friedrich Müller, *TEORÍA ESTRUCTURADORA DEL DERECHO*, Buenos Aires, Astrea, 2020, p. 19 y ss. (nota 558) (Título original en alemán: Strukturierende Rechtslehre, 2. Auflage, Berlin, Duncker und Humblot, 1994 traducción de Rossana Ingrid Jansen Dos Santos).

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

Que, el carácter de orden para la medida de vigilancia especial se deriva de la habilitación legal y, al mismo tiempo, de la imposición de requisitos por un acto administrativo adoptado por la Superintendencia Nacional de Salud a través del cual estos son ejecutables (art. 89 Ley 1437).

Que, en aras de sintetizar, las órdenes de la vigilancia especial que la EPS ha incumplido en términos absolutos son:

1. Garantizar la puesta en marcha, integración y funcionalidad en los sistemas de información que permita el manejo unificado de afiliados, perfil clínico, registro y control de la red de prestadores de salud.
2. Garantizar la operación de una red integrada de servicios de salud en la totalidad de los municipios de los departamentos donde opera la EPS, permitiendo el acceso oportuno y de calidad a servicios primarios y complementarios.
3. Fortalecer el sistema de información para la caracterización del riesgo y el reporte de la información ante el sistema de gestión y control de medidas especiales FENIX, garantizando información confiable, completa y oportuna.
4. Cumplir con la capitalización de la EPS, de acuerdo con los montos definidos en el Plan de Reorganización Institucional, aprobado por la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución 005256 del 31 de octubre de 2017 (Confirmada en todas sus partes por la Resolución 004063 del 23 de marzo de 2018). Este cumplimiento se evaluará con corte 31 de diciembre de 2020. La capitalización deberá realizarse en efectivo, con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones que registra la EPS con la red de prestadores de servicios de salud.
5. Cumplir condiciones financieras y de solvencia, establecidas en el Decreto 2702 de 2014, incorporado en el Decreto 780 de 2016.
6. Cumplir con la verificación de la metodología de reservas técnicas, la cual debe contar con la calidad de información necesaria para realizar el análisis respectivo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, en el marco de la Resolución 412 de 2015.
7. Realizar actividades que permitan mejorar su índice de siniestralidad, garantizando la calidad y la oportunidad en la prestación de los servicios de salud a su población afiliada.

Fuente: Dirección de Medidas Especiales para Entidades Promotoras de Salud y Entidades adaptadas y actos administrativos de la Superintendencia Nacional de Salud.

Que, el incumplimiento de todas las órdenes muestra, que existe una conducta renuente a la atención de estas. Ello refleja la falta de esfuerzos institucionales de la EPS por mejorar su situación y cumplir con las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Que, la misma causal se da como consecuencia de la infracción de las instrucciones que, a su turno, ha impartido la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus facultades de impartir instrucciones y directrices a sus vigilados a través de Circulares Externas prevista en el artículo 7 numeral 2 del Decreto 1080 de 2021 (antes en el artículo 6 numeral 4 del Decreto 2462 de 2013 hoy derogado<sup>9</sup>) y consiste en: "2. Emitir instrucciones a los sujetos vigilados sobre el cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación."

Que, frente a las instrucciones emitidas, según ha podido verificar el concepto técnico de la Dirección de Inspección y Vigilancia para Aseguramiento en Salud (reseñado en el apartado de conceptos técnicos de este acto administrativo), existe

<sup>9</sup> ARTÍCULO 6. Funciones. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las siguientes funciones:(...) 4. Emitir instrucciones a los sujetos vigilados sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones normativas que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación. (...)".

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

incumplimiento de la Circular 030 de 2013 sobre conciliación de cuentas, realidad administrativa que no se ha reportado a la Superintendencia, existiendo prestadores (3) que no son reportados. Ahora bien, en cuanto a la Circular 016 de 2016 no existe una validación de acreencias y de la conciliación de cuentas y depuración contable.

**Literal e) "Cuando persista en violar sus Estatutos o alguna ley"**

Que, los problemas financieros de la EPS han incidido directamente en la garantía del derecho fundamental a la salud que debe asegurar de acuerdo con las normas que la prestación del servicio a la salud, esto es, la Ley 1751 de 2015, estatutaria del derecho a la salud, y las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011, así como los artículos 48 y 49 de la carta política.

Que, la EPS, contando con una red, en principio adecuada, ha faltado a la obligación de pago a la misma. El no pago ha incidido particularmente en las condiciones de garantía del derecho a la salud de los pacientes que requieren de un tratamiento especial en el departamento de Putumayo para las patologías de cáncer, insuficiencia renal, VIH, enfermedades huérfanas y aquellas condiciones clínicas que requieren de Manejo de Pacientes en Unidades de Cuidados Intensivos.

Que, con lo anterior, se está vulnerando el contenido esencial o mínimo del derecho a la salud fijado en el segmento inicial del artículo 6 de la Ley 1751 de 2015<sup>10</sup>:

**"ARTÍCULO 6o. ELEMENTOS Y PRINCIPIOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD.**

El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

- a) Disponibilidad. El Estado deberá garantizar la existencia de servicios y tecnologías e instituciones de salud, así como de programas de salud y personal médico y profesional competente;
- b) Aceptabilidad. Los diferentes agentes del sistema deberán ser respetuosos de la ética médica, así como de las diversas culturas de las personas, minorías étnicas, pueblos y comunidades, respetando sus particularidades socioculturales y cosmovisión de la salud, permitiendo su participación en las decisiones del sistema de salud que le afecten, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley y responder adecuadamente a las necesidades de salud relacionadas con el género y el ciclo de vida. Los establecimientos deberán prestar los servicios para mejorar el estado de salud de las personas dentro del respeto a la confidencialidad;
- c) Accesibilidad. Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información;
- d) Calidad e idoneidad profesional. Los establecimientos, servicios y tecnologías de salud deberán estar centrados en el usuario, ser apropiados desde el punto de vista médico y técnico y responder a estándares de calidad aceptados por las comunidades científicas. Ello requiere, entre otros, personal de la salud adecuadamente competente, enriquecida con educación continua e investigación científica y una evaluación oportuna de la calidad de los servicios y tecnologías ofrecidos."

Que, al propio tiempo, se está generado una afectación del núcleo complementario del derecho conformado por los principios de continuidad fijado por el literal d) de la misma norma, así: "(...) d) Continuidad. Las personas tienen derecho a recibir los servicios de salud de manera continua. Una vez la provisión de un servicio ha sido iniciada, este no podrá ser interrumpido por razones administrativas o económicas". A lo que se agrega, el desconocimiento del principio de oportunidad

<sup>10</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

en la prestación como una condición de las prestaciones necesarias para todos estos pacientes, lo que viola el principio de oportunidad, definido en la misma norma: "(...) e) Oportunidad. La prestación de los servicios y tecnologías de salud deben proveerse sin dilaciones (...)".

Que, a partir de la especificación o concreción<sup>11</sup> del derecho a la salud con la Ley 1751 de 2015, los estándares del Sistema General de Seguridad Social en Salud deben ser (re) interpretados *conforme a*<sup>12</sup> las nuevas reglas del derecho fundamental. De donde se derivará una infracción de dos preceptos del derecho fundamental; las reglas que regulan la producción<sup>13</sup> en las condiciones fijadas por los literales a) a d) del artículo 6. Y, en paralelo, las normas que regulan los principios que deben regir su prestación o *dimensión objetiva*<sup>14</sup> conformado por los literales d) y e).

Que, la persistencia en la trasgresión de estas normas del derecho fundamental se ha hecho evidente desde la auditoría practicada para el cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional para la vigencia 2020 por la Delegada para la Supervisión Institucional (hoy aseguramiento en salud).

**Literal g) "Cuando se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito."**

Que, la causal consignada en el literal g) del artículo 114 sobre el incumplimiento del patrimonio neto, aparece demostrada en el último concepto de la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Delegada de Aseguramiento, señalado en acápites anteriores; esto lo que evidencia es el riesgo del negocio en marcha al contar con un patrimonio negativo en los análisis, lo cual inmediatamente refleja la inviabilidad financiera, más cuando se trata de un particular que ejerce funciones públicas y, sobre todo, teniendo en cuenta el deterioro patrimonial de la entidad es evidente, entre otras razones, por el incremento de las pérdidas al que se ha hecho referencia en este acto administrativo

**Literal i) "Cuando la entidad no cumpla los requerimientos mínimos de capital de funcionamiento previstos en el artículo 80 de este Estatuto".**

Que, la causal consignada en el literal i) del artículo 114 acerca del incumplimiento del capital mínimo<sup>15</sup> para su funcionamiento, resulta contundente en el concepto técnico de la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, donde, a pesar de que **Emssanar** se acogió a un plan de reorganización institucional, no ha logrado cumplir con los porcentajes acordados y por tal razón, al aumentar este déficit no logra asegurar la liquidez esperada, persistiendo entonces el riesgo financiero y dificultando de esa forma la operación propia del aseguramiento.

Que, se genera una condición que se suma al incumplimiento de las obligaciones de pago con la red, a la debilidad financiera, generando la evidencia de que existen situaciones sostenidas que amenazan a la EPS y que se traducen en una prestación

<sup>11</sup> **Gregorio Peces Barba Martínez**, *CURSO DE TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, Teoría general* con la colaboración de Rafael de Asís Roig, Carlos R. Fernández Liesa, Ángel Llamas Cascón, Madrid, 1995, Universidad Carlos III Boletín Oficial del Estado, p.180.

<sup>12</sup> **Konrad Hesse**, "LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL" En *ESCRITOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, Segunda Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2012, p.71 (traducción de P. Cruz Villalón y M. Aspirtarte Sánchez).

<sup>13</sup> **Gregorio Peces Barba Martínez**, *CURSO DE TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, Teoría general*, óp.cit.p. 371-372.

<sup>14</sup> **Gavara de Cara, Juan Carlos**, *LA PROYECCIÓN DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EL ARTÍCULO 101 CE*, Barcelona, BOSCH EDITOR, 2011, p. 14.

<sup>15</sup> Decreto 2702 de 2014, compilado en el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y sus modificaciones, estableció las condiciones financieras y de solvencia que deben cumplir las Entidades Promotoras de Salud (EPS), para garantizar el apropiado manejo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

deficiente al servicio de salud en riesgo del derecho fundamental a la salud de los afiliados.

Que, este incumplimiento debe interpretarse a la luz de los estándares de las normas que, sobre habilitación y permanencia, existen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y, más concretamente, las reglas del Decreto Único Sectorial 780 de 2016 y que son conocidas por parte del asegurador y sus administradores:

**"ARTÍCULO 2.5.2.2.1.5. CAPITAL MÍNIMO.** Las entidades a que hace referencia el artículo 2.5.2.2.1.2 del presente decreto deberán cumplir y acreditar ante la Superintendencia Nacional de Salud el capital mínimo determinado de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El monto de capital mínimo a acreditar para las entidades que se constituyan a partir del 23 de diciembre de 2014 será de ocho mil setecientos ochenta y ocho millones de pesos (\$8.788.000.000) para el año 2014. Además del capital mínimo anterior, deberán cumplir con un capital adicional de novecientos sesenta y cinco millones de pesos (\$965.000.000) por cada régimen de afiliación al sistema de salud, esto es contributivo y subsidiado, así como para los planes complementarios de salud.

Para efectos de acreditar el capital suscrito y pagado o el monto de los aportes en el caso de entidades solidarias, solo computarán los aportes realizados en dinero.

Las entidades que al 23 de diciembre de 2014 se encuentren habilitadas para operar el aseguramiento en salud, deberán acreditar el Capital Mínimo señalado en el presente numeral, en los plazos previstos en el artículo 2.5.2.2.1.12 del presente decreto. Para efectos de acreditar las adiciones al capital suscrito y pagado o el monto de los aportes en el caso de entidades solidarias que se requieran por efectos de la presente norma, solo computarán los aportes realizados en dinero.

Los anteriores montos se ajustarán anualmente en forma automática en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el DANE. El valor resultante se aproximará al múltiplo en millones de pesos inmediatamente superior. El primer ajuste se realizará en enero de 2015, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor durante 2014.

2. La acreditación del capital mínimo resultará de la sumatoria de las siguientes cuentas patrimoniales: capital suscrito y pagado, capital fiscal o la cuenta correspondiente en las Cajas de Compensación Familiar, capital garantía, reservas patrimoniales, superávit por prima en colocación de acciones, utilidades no distribuidas de ejercicios anteriores, revalorización del patrimonio, y se deducirán las pérdidas acumuladas, esto es, las pérdidas de ejercicios anteriores sumadas a las pérdidas del ejercicio en curso.

Para el caso de las entidades solidarias la acreditación del capital mínimo resultará de la sumatoria del monto mínimo de aportes pagados, la reserva de protección de aportes, excedentes no distribuidas de ejercicios anteriores, el monto mínimo de aportes no reducibles, el fondo no susceptible de repartición constituido para registrar los excedentes que se obtengan por la prestación de servicios a no afiliados de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 79 de 1988, los aportes sociales amortizados o readquiridos por la entidad cooperativa en exceso del que esté determinado en los estatutos como monto mínimo de aportes sociales no reducibles y el fondo de readquisición de aportes y se deducirán las pérdidas de ejercicios anteriores, sumadas a las pérdidas del ejercicio en curso.

En todo caso en concordancia con la Ley 79 de 1988, deberá establecerse en los estatutos que los aportes sociales no podrán reducirse respecto de los valores previstos en el presente artículo".

Que, habiéndose acreditado la ocurrencia de las causales previstas en los literales d), e), g), e i) del artículo 114 del EOSF, se considera que están dadas las condiciones para adoptar la medida de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de una institución vigilada por el término previsto en el inciso 2 del artículo 115 del EOSF, esto es, por dos (2) meses.

Que, la medida impuesta buscará verificar una de las dos circunstancias descritas en el inciso dos del enunciado normativo citado (art. 115 EOSF), es decir: i) verificar si es posible situar a la entidad en condiciones de desarrollar adecuadamente su

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

objeto social, o ii) verificar si se pueden realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para el pago total o parcial de sus acreencias pendientes.

Que, en sesión del 26 de enero de 2022, en cumplimiento de lo previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la Resolución 20215100013052-6 de 2021, el comité de medidas especiales analizó tres (3) hojas de vida del Registro de Interventores, Liquidadores y Contralores -RILCO- concluyendo que dichos perfiles no resultaban idóneos para atender la situación de la entidad objeto de intervención.

Que, la designación del agente especial, bajo el Mecanismo Excepcional y la del Contralor de la entidad vigilada Entidad Promotora de Salud **Emssanar** una vez verificados los requisitos de idoneidad profesional a que hace referencia el artículo 5 de la Resolución 002599 de 2016, así como de la ocurrencia de las dos causales del artículo que establece: "Que exista una situación financiera y/o jurídica crítica de la entidad objeto de las medidas especiales de toma de posesión e intervención forzosa administrativa y las medidas especiales, según sea el caso. (...)" y "Que la situación de la entidad (...), pueda tener un impacto económico y social, que ponga en grave peligro la protección de los servicios dirigidos a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud".

Que, por lo anterior en la misma sesión del 26 de enero de 2022, el comité recomendó al Superintendente Nacional de Salud hacer uso del mecanismo excepcional para seleccionar al agente especial que llevaría a cabo la toma de posesión a la Entidad Promotora de Salud **Emssanar**, de conformidad con las condiciones exigidas en el párrafo primero del artículo 15 de la Resolución 002599, adicionado por el artículo 6 de la Resolución 11467 de 2018, teniendo en cuenta que la entidad presenta una situación financiera crítica que está afectando directamente el goce efectivo del derecho a la salud, como quiera que, el incumplimiento de las condiciones de habilitación financiera, para capital mínimo, patrimonio adecuado y reservas técnicas; indica que, de continuar con el comportamiento actual de los resultados, se incrementaría el riesgo en la prestación del servicio su población afiliada.

Que, una vez efectuada la revisión el Superintendente Delegado para Entidades de Aseguramiento en Salud, en sesión del 26 de enero de 2022 indicó que conforme a lo establecido en las Resoluciones 2599 de 2016 y 11467 de 2018 y según la documentación aportada y la normatividad citada, el señor **JUAN MANUEL QUIÑONES PINZÓN** cumple los requisitos establecidos para la categoría A.

Que, una vez evaluado y verificado el perfil de la aspirante por parte del Superintendente Delegado para Entidades de Aseguramiento en Salud, así como, los requisitos establecidos en el numeral 4 del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los requisitos de idoneidad profesional a que hace referencia el artículo 5 de la Resolución 002599 de 2016, excepto lo correspondiente al examen (requisito del que se prescinde en el párrafo de ese mismo artículo), los señalados en el artículo 2.5.5.1.5 del Decreto 780 de 2016, el Superintendente Nacional de Salud en ejercicio de su facultad discrecional, dispondrá la designación del doctor **JUAN MANUEL QUIÑONES PINZÓN** identificado con cédula de ciudadanía No. 10.536.147 de Popayán como agente especial de la Entidad Promotora de Salud **Emssanar**.

Que, así mismo, el Comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud, en cumplimiento de lo previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la Resolución 20215100013052-6 de 2021, en sesión del 26 de enero de 2022,

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

recomendó al Superintendente Nacional de Salud continuar con la designación de la firma **NEXIA MONTES & ASOCIADOS S.A.**, identificada con **NIT.800.088.357-4**, como contralor para la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de la Entidad Promotora de Salud **Emssanar**.

Que, en virtud de lo anteriormente expuesto,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO. ORDENAR** la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de Entidad Promotora de Salud **EMSSANAR S.A.S.**, identificada con NIT 901.021.565-8, por el término de dos (2) meses, esto es, hasta el 1 de abril de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución y con las finalidades previstas en el artículo 115 del EOSF.

**ARTÍCULO SEGUNDO. COMISIONAR** al **SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA ENTIDADES DE ASEGURAMIENTO EN SALUD**, para que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.1.1.3 del Decreto 2555 de 2010, ejecute en nombre de la Superintendencia Nacional de Salud, la medida adoptada en el presente acto administrativo, quien podrá ordenar que sean decretadas y practicadas las medidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos de la toma de posesión; así como para que, adelante el proceso de notificación del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO. ORDENAR** el cumplimiento de las siguientes medidas preventivas, dé conformidad con lo establecido el artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, así:

#### **1. Medidas preventivas obligatorias.**

- a) La inmediata guarda de los bienes de la intervenida y la colocación de sellos y demás seguridades indispensables;
- b) La orden de registro del acto administrativo que dispone la toma de posesión en la Cámara de Comercio del domicilio de la intervenida y en las del domicilio de sus sucursales; y si es del caso, la de los nombramientos de los administradores y del Revisor Fiscal;
- c) La comunicación a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva sobre la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de las obligaciones anteriores a dicha medida;
- d) La advertencia que, en adelante, no se podrá iniciar ni continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al agente especial, so pena de nulidad;
- e) La comunicación a la Superintendencia de Notariado y Registro, para que dicha entidad mediante circular ordene a todos los Registradores de Instrumentos Públicos que dentro de los treinta (30) días siguientes a la toma de posesión, que se sujeten a las siguientes instrucciones:
  - i. Informar al Agente Especial sobre la existencia de folios de matrícula en los cuales figure la entidad intervenida como titular de bienes o cualquier

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

clase de derechos; disponer el registro de la toma de posesión en los folios de matrícula de los bienes inmuebles de la intervenida; cancelar los embargos decretados con anterioridad a la fecha de la adopción de la medida de toma de posesión que afecten los bienes de la intervenida a solicitud elevada solo por el agente especial mediante oficio; y cancelar los gravámenes que recaigan sobre los bienes de la entidad intervenida a solicitud elevada solo por el agente especial mediante oficio.

- ii) Se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa autorización del agente especial; así como de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de propiedad de la intervenida a menos que dicho acto haya sido realizado por la persona mencionada, caso en el cual deben cancelar la respectiva anotación sobre el registro de toma de posesión.
- f) La comunicación al Ministerio de Transporte, para que dicha entidad directamente o mediante solicitud a todas las secretarías de tránsito y transporte proceda a realizar la inscripción de la medida de toma de posesión en el registro de automotores correspondiente o en el registro único nacional de tránsito; para que cancelen los embargos decretados con anterioridad a la fecha de la adopción de la medida de toma de posesión que afecten los vehículos de la intervenida; que cancelen los gravámenes que recaigan sobre los vehículos de la intervenida a solicitud unilateral del agente especial mediante oficio; para que se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos sobre vehículos a favor de la intervenida, cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa autorización del agente especial; y para que se abstengan de registrar cualquier acto que afecte el dominio de vehículos de propiedad de la intervenida a menos que dicho acto haya sido realizado por la persona mencionada;
- g) La prevención a todo acreedor y en general a cualquier persona que tenga en su poder activos de propiedad de la intervenida, para que proceda de manera inmediata a entregar dichos activos al agente especial;
- h) La advertencia de que el Agente Especial está facultado para poner fin a cualquier clase de contratos existentes al momento de la toma de posesión, si los mismos no son necesarios. Si se decide la liquidación, los derechos causados hasta la fecha de la intervención serán reconocidos y pagados de conformidad con las reglas que rigen el proceso de liquidación forzosa administrativa;
- i) La prevención a los deudores de la intervenida de que sólo podrán pagar al agente especial; advirtiendo la inoponibilidad del pago hecho a persona distinta, así como el aviso a las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud sobre la adopción de la medida, para que procedan de conformidad;
- j) La prevención a todos los que tengan negocios con la intervenida, de que deben entenderse exclusivamente con el agente especial, para todos los efectos legales.

## **2. Medida preventiva facultativa:**

- a) La separación de los administradores, directores y de los órganos de

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

administración y dirección de conformidad con el artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

**PARÁGRAFO.** La presente medida habilita al agente especial a tomar las medidas de salvamento previstas en el artículo 9.1.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

**ARTÍCULO CUARTO. DISPONER** que los gastos que ocasione la toma de posesión ordenada serán a cargo de Entidad Promotora de Salud **EMSSANAR S.A.S.**, en los términos de ley.

**ARTÍCULO QUINTO. ORDENAR** la separación del Gerente o Representante Legal, la Junta Directiva y Asamblea General de Accionistas de la Entidad Promotora de Salud **EMSSANAR S.A.S.**

**ARTÍCULO SEXTO. DESIGNAR** como **AGENTE ESPECIAL** de la Entidad Promotora de Salud **EMSSANAR S.A.S.**, al doctor **JUAN MANUEL QUIÑONES PINZÓN**, identificado con la cédula de ciudadanía número 10.536.147 de Popayán, quien ejercerá las funciones propias de su cargo, de acuerdo con lo previsto en las normas del Sistema General de Seguridad Social, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que sean aplicables. Para el efecto, podrá solicitar que se decreten y practiquen las medidas necesarias para dar cumplimiento a la toma de posesión.

El cargo de Agente Especial es de obligatoria aceptación. Por tanto, el designado tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha en que sea notificado para aceptar el cargo y posesionarse del mismo, ante el despacho del Superintendente Delegado para Entidades Aseguramiento en Salud de conformidad con el artículo primero de la Resolución 00466 de 2014 y el inciso segundo del artículo décimo sexto de la Resolución 002599 de 2016.

El Agente Especial designado ejercerá las funciones propias de su cargo, previa posesión de éste, y tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la entidad objeto de intervención, junto con los demás deberes y facultades de Ley, garantizando el aseguramiento y la prestación del servicio de salud.

De conformidad con lo previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, particularmente lo dispuesto en los numerales 1, 2, y 6 del artículo 295 y el artículo 9.1.1.2.2 del Decreto 2555 de 2010, el Agente Especial cumple funciones públicas transitorias, es auxiliar de la justicia, tiene autonomía en la adopción de decisiones relacionadas con el ejercicio de sus funciones y para ningún efecto, puede reputarse como trabajador o empleado de la entidad objeto de la medida de toma de posesión, ni de la Superintendencia Nacional de Salud.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** El Agente Especial deberá remitir informes de seguimiento y monitoreo preliminar dentro de los quince (15) días siguientes a la posesión y durante el término de la medida, así como un informe mensual dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la toma de posesión que contengan los componentes financiero, jurídico, técnico-científico y administrativo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** El Agente Especial deberá elaborar el inventario preliminar de los activos y pasivos de la entidad, en un plazo máximo de treinta (30) días a partir de su posesión, que deberá ser presentado ante la Superintendencia Nacional de Salud dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento de dicho término, y un informe sobre la situación encontrada en la

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

entidad y sobre la gestión de quién ejercía la representación legal antes de la toma de posesión.

**PARÁGRAFO TERCERO:** Advertir al Agente Especial que, en caso de detectar alguna irregularidad o inconsistencia en la información contable, técnico científica, administrativa y jurídica relacionada con la gestión del exrepresentante legal, deberá iniciar las acciones legales respectivas, ante las autoridades competentes.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. DESIGNAR** a la firma **NEXIA MONTES & ASOCIADOS identificada con NIT. 800.088.357-4** Contralor para la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de la Entidad Promotora de Salud **EMSSANAR S.A.S.**, ordenada en el artículo primero del presente acto administrativo, quien ejercerá las funciones propias de su cargo, de acuerdo con lo previsto en las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Código de Comercio y demás normas que le sean aplicables y responderá de acuerdo con ellas.

El cargo de Contralor es de obligatoria aceptación, en consecuencia, el designado tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha en que sea notificado, para aceptar el cargo y posesionarse del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo décimo sexto de la Resolución 002599 de 2016.

Por tanto, si el Contralor designado rechaza el nombramiento o no se posesiona dentro de los términos indicados en el presente acto administrativo, será excluido del registro, a menos que, en cumplimiento de su deber de información manifieste que está incurrido en una situación de conflicto de interés, o acredite la ocurrencia de una circunstancia de fuerza mayor que le impida llevar a cabo el encargo. En este evento el Superintendente Nacional de Salud designará una nueva persona de los candidatos restantes que le haya presentado el Comité de Medidas Especiales.

El Contralor designado a través del Representante Legal y la persona natural designada para ejercer el cargo deberán posesionarse firmando el acta correspondiente en la entidad objeto de la medida ante el Superintendente Delegado para Entidades de Aseguramiento en Salud de conformidad con el artículo primero de la Resolución 00466 de 2014 y el inciso segundo del artículo décimo sexto de la Resolución 002599 de 2016, o en las instalaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, aportando prueba de la representación legal y del certificado que acredite el vínculo de la persona jurídica con la persona natural que en su nombre desarrollará las funciones como contralor. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 19 de la Resolución 002599 de 2016. Así mismo, aportarán documento en el cual manifiesten su responsabilidad solidaria en cualquier evento.

Al Contralor designado le corresponderá realizar el seguimiento al desarrollo y ejecución de las actividades y estrategias planteadas por la entidad vigilada, así como el aval a los indicadores establecidos por esta Superintendencia en salvaguarda la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios ordenada a la Entidad Promotora de Salud **EMSSANAR S.A.S.**, y suministrar a la Superintendencia Nacional de Salud, la información que le sea solicitada en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

**ARTÍCULO OCTAVO. ORDENAR** al Contralor designado, salvaguardar la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de la Entidad Promotora de Salud **EMSSANAR S.A.S.**, realizando el seguimiento y monitoreo al desarrollo y ejecución

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

de las acciones y estrategias implementadas para enervar los hallazgos que dieron origen a la medida. Por lo anterior, deberá:

1. De conformidad con la metodología dispuesta por la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, validar y aprobar dentro de los diez (10) días calendario siguientes al reporte del vigilado, el resultado de los indicadores, para los componentes administrativo, financiero, técnico - científico y jurídico, emitiendo las certificaciones de los indicadores que se requieran.
2. Presentación de informes:
  - 2.1. Informe preliminar: Una vez posesionado le corresponderá presentar documentos de propuesta de: a) plan de trabajo, b) cronograma de actividades; c) diagnóstico: el mismo deberá contener la evaluación, observaciones y recomendaciones sobre aspectos relacionados con la situación administrativa, financiera, laboral y técnico científica evidenciada en la entidad Vigilada al momento de la toma de posesión; este informe será entregado con los componentes relacionados dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su posesión.
  - 2.2. Informe mensual: Deberá presentarse durante el término de la medida, dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la entrega del informe de gestión mensual e información financiera presentados por el Agente Especial y Representante Legal **EMSSANAR S.A.S.**, a la Superintendencia Nacional de Salud, en el cual incluya el avance y la evaluación de la situación administrativa, financiera, jurídica, laboral y técnico científica de la entidad vigilada.
  - 2.3. Informe final: Deberá presentarse a la Superintendencia Nacional de Salud a más tardar dentro de los diez (10) días calendario siguientes al momento en que sea informado de la decisión de designación de un nuevo Contralor (bien sea por recusación, renuncia, remoción, muerte, incapacidad permanente, incapacidad temporal prolongada, o cualquier otro motivo que de manera grave imposibilite el desempeño de funciones) o a la fecha de vencimiento de la medida o sus prórrogas; en el mismo se sintetizarán todas las actividades realizadas durante su ejercicio como Contralor, de conformidad con los parámetros establecidos en la Ley 43 de 1990 y con el grado de avance obtenido frente al plan de trabajo inicialmente propuesto.

La Superintendencia Nacional de Salud a través de la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, evaluará y aprobará el documento presentado por el Contralor designado y lo hará público de conformidad con lo establecido en la Resolución 002599 de 2016.

**PARÁGRAFO.** El Contralor designado ejercerá funciones públicas transitorias y tendrá la condición de auxiliar de justicia. En consecuencia, esta designación no constituye relación laboral alguna entre el designado y la Entidad objeto de la medida, ni entre aquél y la Superintendencia Nacional de Salud.

**ARTÍCULO NOVENO. POSESIÓN DEL LIQUIDADOR Y DEL CONTRALOR.** El Delegado para Entidades de Aseguramiento en Salud de la Superintendencia Nacional de Salud realizará la posesión del Agente Especial y Contralor, de

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

conformidad con lo señalado en el artículo segundo de la Resolución 202130000000174-6 del 24 de enero de 2021 expedida por esta Superintendencia y el inciso 2º del artículo 16 de la Resolución 002599 de 2016.

**ARTÍCULO DÉCIMO. CUMPLIMIENTO Y NOTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN.** La presente resolución será de cumplimiento inmediato a cargo del funcionario comisionado en los términos del artículo segundo del presente acto administrativo y se notificará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en concordancia con el artículo 9.1.3.1.2 del Decreto 2555 de 2010, para lo cual fijará un aviso por un día, en lugar público de las oficinas de la administración del domicilio social de la intervenida.

**PARÁGRAFO.** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición en el efecto devolutivo, su interposición no suspenderá la ejecución de la medida de toma de posesión, la cual será de cumplimiento inmediato, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1966 de 2019, en concordancia con el artículo 335 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 2.5.5.1.9 del Decreto 780 de 2016. Dicho recurso podrá interponerse en el momento de la diligencia de notificación o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, ante el despacho del Superintendente Nacional de Salud.

**ARTÍCULO UNDÉCIMO. COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo al Ministerio de Salud y Protección Social, la dirección electrónica [notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co) o a la dirección física Carrera 13 No. 32-76 de la ciudad de Bogotá; al Director General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social Salud ADRES en la dirección electrónica [notificaciones.iudiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.iudiciales@adres.gov.co) o a la dirección física Avenida Calle 26 -69-76 Torre 1. Piso 17 en la ciudad de Bogotá; al Director de Cuenta de Alto Costo en la dirección electrónica [administrativa@cuentadealtocosto.org](mailto:administrativa@cuentadealtocosto.org) o a la dirección física Carrera 45 No. 103-34 Oficina 802 en Bogotá D.C; a los gobernadores de los departamentos de Cauca, Nariño Putumayo y, Valle del Cauca, a los correos electrónicos de contacto de cada entidad o a la dirección que para tal fin indique el Grupo de Notificaciones de la Superintendencia.

**ARTÍCULO DUODÉCIMO.** La presente resolución rige a partir de su expedición.

Dada en Bogotá D.C., a los 02 días del mes 02 de 2022.

### **NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente por:  
Fabio Aristizábal Angel

**FABIO ARISTIZÁBAL ÁNGEL**  
**SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

Proyectó: Laura Natalia Corredor Amaya, Natalia del Pilar Alfonso Villamil, Profesionales Especializadas de la Dirección de Medidas Especiales para EPS y entidades Adaptadas.  
Revisó: José Manuel Suárez Delgado Asesor del Despacho del Superintendente Nacional de Salud.  
Kendal carolina Veloza Casas, Profesional Especializada de la Dirección de Medidas Especiales para EPS y entidades Adaptadas.  
María de los Ángeles Meza Rodríguez, Directora Jurídica  
Judy Astrid Jaimes, Asesora del Despacho del Superintendente Nacional de Salud

Continuación de la resolución, "Por la cual se ordena la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de EMSSANAR S.A.S. identificada con NIT. 901.021.565-8"

Aprobó: Mario Camilo León Martínez, Asesor del Despacho del Superintendente Nacional de Salud  
Fernando Álvarez Rojas Asesor externo  
Henri Philippe Capmartin Salinas, Delegad para Entidades de Aseguramiento en Salud Carolina Moros Chacón,  
Directora para Medidas Especiales y Entidades Adaptadas.