



SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

RESOLUCIÓN NÚMERO 20216070012683-6 DE 2021

POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021

EXPEDIENTE SIAD No. 0910201900469

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, el Decreto 2462 de 2013, y demás normas concordantes y complementarias, y

CONSIDERANDO

1. COMPETENCIA

Que los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia, establecen que la Seguridad Social y la atención en salud son servicios públicos que se prestan bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Que la Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, determina en su artículo 2º que el derecho a la salud es de carácter fundamental y autónomo y, que de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, el derecho a la salud se presta a través de la prestación de un servicio público esencial obligatorio, ejecutado bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control por parte del Estado.

Que el artículo 230 de la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones establece que la Superintendencia Nacional de Salud, podrá imponer multas, previa solicitud de explicaciones cuando se desconozcan las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Que el artículo 233 de la mencionada ley dispone que, la Superintendencia Nacional de Salud es un organismo adscrito al Ministerio de Salud con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, la cual está encargada de la Inspección, Vigilancia y Control en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Que la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud; indica en su artículo 68 que la Superintendencia Nacional de Salud, es la entidad competente para realizar la Inspección, Vigilancia y Control de las normas constitucionales y legales del sector salud, así como la vigilancia de los recursos del mismo.

Que la Ley 1122 de 2007 creó el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud en cuya cabeza está la

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

Superintendencia Nacional de Salud a quien corresponderá ejercer sus funciones teniendo como base los siguientes ejes:

"(...)

1.- Financiamiento. - Su objetivo es vigilar por la eficiencia, eficacia y efectividad en la generación, flujo, administración y aplicación de los recursos del sector salud.

2. Aseguramiento. - Su objetivo es vigilar el cumplimiento de los derechos derivados de la afiliación o vinculación de la población a un plan de beneficios de salud.

3. Prestación de servicios de atención en salud pública. Su objetivo es vigilar que la prestación de los servicios de atención en salud individual y colectiva se haga en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad, en las fases de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación.

4.- Atención al usuario y participación social. Su objetivo es garantizar el cumplimiento de los derechos de los usuarios en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como los deberes por parte de los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud; de igual forma promocionar y desarrollar los mecanismos de participación ciudadana y de protección al usuario del servicio de salud.

5. Eje de acciones y medidas especiales. Su objetivo es adelantar los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas que cumplen funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como para intervenir técnica y administrativamente las direcciones territoriales de salud. Tratándose de liquidaciones voluntarias, la Superintendencia Nacional de Salud ejercerá inspección, vigilancia y control sobre los derechos de los afiliados y los recursos del sector salud. En casos en que la Superintendencia Nacional de Salud revoque el certificado de autorización o funcionamiento que le otorgue a las Empresas Promotoras de Salud o Administradoras del Régimen Subsidiado, deberá decidir sobre su liquidación.

6. Información. Vigilar que los actores del Sistema garanticen la producción de los datos con calidad, cobertura, pertinencia, oportunidad, fluidez y transparencia. 7. Focalización de los subsidios en salud. Vigilar que se cumplan los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y la aplicación del gasto social en salud por parte de las entidades territoriales".

Que el artículo 39 de la citada ley, fija los objetivos de la Superintendencia Nacional de Salud, así:

"Artículo 39º.- Objetivos de la Superintendencia Nacional de Salud. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, desarrollará, además de los señalados en otras disposiciones, los siguientes objetivos:

(...) b. Exigir la observancia de los principios y fundamentos del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud.

c. Vigilar el cumplimiento de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud y promover el mejoramiento integral del mismo.

d. Proteger los derechos de los usuarios, en especial, su derecho al aseguramiento y al acceso al servicio de atención en salud, individual y colectiva, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad en las fases de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud.

e. Velar porque la prestación de los servicios de salud se realice sin ningún tipo de presión o condicionamiento frente a los profesionales de la medicina y las instituciones prestadoras de salud.

f. Velar por la eficiencia en la generación, recaudo, flujo, administración, custodia y aplicación de los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud (...)"

Que el artículo 40 ibidem, señala que además de las funciones y facultades

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

establecidas en otras disposiciones, corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud sancionar en el ámbito de su competencia y denunciar ante las instancias competentes, las posibles irregularidades que se puedan estar cometiendo en el Sistema General de Seguridad Social de Salud.

Que la Ley 1438 de 2011, mediante la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en su artículo 121 indica los sujetos a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 121. SUJETOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Serán sujetos de inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud: (...)

*“121.1 **Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen** Contributivo y **Subsidiado**, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las administradoras de riesgos profesionales en sus actividades de salud. Las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud, sin perjuicio de las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar.*

(...)” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Que el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, establece que la Superintendencia Nacional de Salud impondrá las sanciones correspondientes previo agotamiento de procedimiento administrativo sancionatorio desarrollado mediante acto administrativo, en el cual deben ser respetados los derechos al debido proceso, defensa, contradicción y doble instancia.

Que el numeral 2° del artículo 6 del Decreto 2462 de 2013 faculta a la Superintendencia Nacional de Salud para ejercer la Inspección, Vigilancia y Control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que reglamentan el Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS, incluyendo las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras del sector salud.

Que los numerales 1 y 2 del artículo 29 del referido decreto, establecen como funciones del Despacho del Superintendente Delegado de Procesos Administrativos, entre otras las concernientes a:

“1. Adelantar la investigación administrativa, cuando en ejercicio de las diferentes actividades de inspección y vigilancia ejecutadas por las Superintendencias Delegadas, se evidencien asuntos que puedan conllevar infracción, por parte de los sujetos vigilados, de las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2. Adelantar y resolver en primera instancia los procesos administrativos sancionatorios e imponer las sanciones que correspondan de conformidad con la Ley a los Sujetos Vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud”.

Igualmente, el artículo enunciado dispone en el numeral 10, la facultad de la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos para resolver los recursos de reposición interpuestos contra los actos administrativos que expida la Delegada; se lee de su tenor literal:

*“10. **Resolver los recursos de reposición** y las solicitudes de revocatoria directa interpuestas contra los actos administrativos que expida la Superintendencia Delegada, en desarrollo de sus funciones y tramitar el de apelación cuando este se interponga”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Que la Resolución No. 001650 del 28 de agosto de 2014, adicionada por la Resolución 2105 de 2014, establece el procedimiento administrativo sancionatorio de

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

la Superintendencia Nacional de Salud, en concordancia con lo previsto en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, aplicable a las investigaciones administrativas que adelante a sus vigilados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Superintendente Delegado de Procesos Administrativos es competente para resolver el recurso de reposición interpuesto por ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS en contra de la Resolución No. PARL 001224 del 8 de febrero de 2021.

2. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. La Oficina de Metodologías de Supervisión y Análisis del Riesgo de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario de la Superintendencia Nacional de Salud estableció la *“Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario - Política de Priorización y Control”*, así: *“La Superintendencia Nacional de Salud ha generado políticas y realizado acciones que han permitido el acercamiento al usuario del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS. Es así como el volumen de peticiones, quejas y reclamos radicados en la Superintendencia Nacional de Salud - SNS- se han incrementado significativamente y, por tanto, se diseña una metodología que evalúa el desempeño de las Empresas Promotoras de Salud - EPS - en atención al usuario, como un componente adicional para hacer una inspección y vigilancia de una manera más eficiente. Este índice permite la priorización de entidades y a su vez determina la política de control en atención al usuario.”*¹

2.2. La Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario de la Superintendencia Nacional de Salud, dando cumplimiento de la metodología referida en el numeral anterior, mediante memorando No. 3-2018-011684 del 13 de julio de 2018, remitió a la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos el Informe Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario correspondiente al primer trimestre de 2018 (enero a marzo), en el que figura ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS con una calificación de 1, y el respectivo formato de traslado para investigación administrativa (folios 1 y 2).

2.3. Por medio de la Resolución No. PARL 008951 del 7 de octubre de 2019, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos ordenó iniciar proceso administrativo sancionatorio en contra de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, y formuló el siguiente cargo (folios 6 al 12):

“CARGO ÚNICO: Presunto incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 6 y los literales a), e), i) l) y p) sobre los derechos de las personas del artículo 10, artículos 11 y 15 de la Ley 1751 de 2015, el numeral 3.8 del artículo 3° de la Ley 1438 de 2011; el numeral 6 del artículo 178 de la Ley 100 de 1993, el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.1 del Decreto 780 de 2016, el numeral 2.3. INSTRUCCIONES, del CAPÍTULO PRIMERO: PROTECCIÓN AL USUARIO del Título VII PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, de la Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud, incurriendo en las conductas dispuestas en los numerales 130.5 y 130.7 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, vulnerando el derecho a la salud, dado que no garantizó con calidad el acceso a la prestación de servicios de salud de sus afiliados al obtener una calificación de 1 durante el primer trimestre de 2018 y de igual manera, por no garantizar en las condiciones requeridas, durante el primer trimestre de 2018, el trámite y respuesta oportuna a las peticiones, quejas, reclamos y denuncias, presentadas por los afiliados de SAVIA SALUD EPS pues durante el 2018 no brindó respuesta al 55,2% de los usuarios encuestados en el primer trimestre. Lo anterior, de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de la presente Resolución.”

¹ *“Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario - Política de Priorización y Control”*, octubre de 2015, página 1.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

- 2.4.** El Grupo de Notificaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante oficio radicado con el No. 2-2019-140743 del 9 de octubre de 2019, notificó electrónicamente el precitado acto administrativo a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS. Tal oficio fue enviado el 9 de octubre de 2019 al correo electrónico notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com, siendo recibido de manera efectiva el mismo día, de conformidad con la certificación emitida por Software Colombia Servicios Informáticos S.A.S (folio 13).
- 2.5.** La investigada, por conducto de su representante legal suplente, con escrito radicado con el NURC 1-2019-661534 del 21 de octubre de 2019, presentó escrito de descargos de manera extemporánea (folios 14 al 26).
- 2.6.** La Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos profirió la Resolución No. PARL 001702 del 24 de marzo de 2020, por medio de la cual corrió traslado para alegar de conclusión a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS (folio 27). Dicha resolución fue notificada mediante Estado No. 00044 de 2020, fijado a las 8:00 a.m. y desfijado a las 5:00 pm del 3 de julio del mismo año, como consta a folios 32 al 34 del expediente.
- 2.7.** La entidad investigada, a través de apoderada, presentó oportunamente alegatos de conclusión, los cuales fueron remitidos por correo electrónico el 10 de julio de 2020 y radicados en la Superintendencia Nacional de Salud bajo el NURC 1-2020-355440 del 14 de julio del mismo año (folios 35 al 51).
- 2.8.** Mediante la Resolución No. PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos resolvió la investigación administrativa adelantada en contra de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, en el siguiente sentido (folios 52 al 71):

“ARTÍCULO PRIMERO: SANCIONAR a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, identificada con el NIT 900.604.350-0, con multa equivalente a SETENTA Y CINCO (75) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES a la fecha de expedición de esta resolución, de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

- 2.9.** El Grupo de Notificaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante oficio No. 202180100138121 del 12 de febrero de 2021, notificó electrónicamente el precitado acto administrativo a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS. Tal oficio y documentos adjuntos fueron enviados el 12 de febrero de 2021 siendo recibidos de manera efectiva el mismo día, de conformidad con el certificado emitido por Gestión de la Seguridad Electrónica (GSE) (folios 72 y 73).
- 2.10.** La apoderada de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS presentó recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, contra de la Resolución No. PARL 001224 del 8 de febrero de 2021. Dicho documento fue enviado mediante correo electrónico del 26 de febrero de 2021 y radicado en la Superintendencia Nacional de Salud bajo el No. 202182300312362 del 1 de marzo del mismo año (folios 74 al 91).

3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

En la presente investigación el procedimiento aplicable es el contenido en la Resolución 1650 de 2014, adicionada por la Resolución 2105 de 2014. En lo no

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

regulado por estas resoluciones, se dará aplicación a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA), norma vigente al momento de la expedición de la Resolución No. PARL 008951 del 7 de octubre de 2019 (por medio de la cual se ordenó la iniciación del presente procedimiento administrativo sancionatorio).

4. PROCEDENCIA DEL RECURSO

La Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos precisa que el recurso presentado por la apoderada de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, mediante escrito remitido por correo electrónico y radicado con el No. 202182300312362 del 1 de marzo del mismo año, cumple con los requisitos legales para ser analizado, conforme a lo dispuesto en los artículos 76 al 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA (Ley 1437 de 2011).

Lo anterior, en atención a que:

- i) Se presentó dentro del término legal, toda vez que el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que debe interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal y la Resolución No. PARL 001224 del 8 de febrero de 2021 fue notificada electrónicamente el 12 de febrero del mismo año, por lo que el plazo para interponer el recurso vencía el 26 de febrero de 2021 y este fue remitido por correo electrónico en esa fecha.
- ii) Lo interpuso la doctora Manuela Tamayo Giraldo, apoderada general de la ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, debidamente constituida, como lo acredita con la copia del poder general conferido por el representante legal de dicha entidad, a través de la Escritura Pública No. 1997 del 19 de noviembre de 2020 de la Notaría Veintitrés del Círculo de Medellín, que le confiere facultades para realizar todas las actuaciones necesarias para la representación y defensa jurídica de la entidad en los procesos que se llegaren a iniciar (folios 86 al 91).
- iii) El recurso está sustentado con los motivos de inconformidad.
- iv) Por último, indica el nombre y dirección física y electrónica de la recurrente.

Así las cosas y por reunir los requisitos legales, le corresponde a esta instancia pronunciarse sobre el recurso de reposición.

5. DEL RECURSO PRESENTADO

La apoderada de la entidad investigada solicitó que se revoque el acto administrativo recurrido o, subsidiariamente, se atenúe la sanción impuesta y se conceda el recurso de apelación, con base en los siguientes argumentos de defensa:

Señala que la jurisprudencia de la Corte Constitucional es clara con relación a que en el derecho administrativo sancionatorio debe cumplirse con el debido proceso, el principio de culpabilidad y la presunción de inocencia, para lo cual citó apartes de las sentencias C-595 de 2010, C-980 de 2010 y C-089 de 2011. En ese sentido hizo

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

énfasis en que las decisiones de las autoridades administrativas deben contar con los elementos probatorios que permitan endilgar responsabilidad, estar desprovistas de supuestos y deducciones sin fundamento legal y probatorio y estar acordes con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.

Manifiesta que el acto administrativo cuestionado no tuvo en cuenta los elementos probatorios imprescindibles en el proceso que se adelanta. En ese sentido empieza por afirmar que el memorando No. 3-2018-011684 del 13 de julio de 2018 mediante el cual se remitió el informe de metodología de evaluación de desempeño del primer trimestre de 2018 (enero a marzo) ni dicho informe fueron conocidos por la EPS, ya que el mismo no fue notificado de manera física ni enviado al correo electrónico para tales fines e hizo hincapié en que todas las actuaciones deben ser conocidas por los administrados, independientemente de que revistan como un mecanismo para la inspección y vigilancia, en cumplimiento del derecho debido proceso.

A renglón seguido señala que solo hasta el momento en que se le notificó la Resolución PARL No. 008951 del 7 de octubre de 2019 tuvo conocimiento del resultado de la evaluación de desempeño del primer trimestre de 2018 y que, pese a que la metodología empleada por la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario obedece a la necesidad de evaluar el desempeño de la EPS, como herramienta para efectuar inspección y vigilancia, esta no debe dejar de lado las particularidades de las PQRD que presentan los usuarios de SAVIA SALUD EPS.

En ese sentido insiste en que desafortunadamente el término otorgado por la norma para responder a esos casos no es insuficiente para concluir la gestión correspondiente, puesto que se presentan las siguientes situaciones:

- i) Las quejas reportadas por la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario no anexan los soportes médicos del servicio requerido, por lo que, debe contactarse al usuario para que los allegue, lo cual no ocurre en un tiempo menor a un día hábil.
- ii) La EPS, a través de sus prestadores, tiene agendas abiertas para la asignación de citas con medicina especializada todos los días hábiles del año y la programación se informa al usuario en el momento en que se recibe la solicitud; no obstante, dicha programación se efectúa teniendo en cuenta la disponibilidad de agenda por especialidades de cada prestador, la condición médica del paciente y otros factores que inciden en la demanda de prestación del servicio de salud.
- iii) La mayoría de los servicios requeridos por los usuarios son de alta complejidad, inclusive algunos por fuera del PBS (Plan de Beneficios en Salud), lo cual amerita trabajo articulado entre diversas áreas de la EPS y de otras instituciones, incluida la plataforma MIPRES, lo que repercute en términos de oportunidad en la respuesta a las PQRD.

Lo anterior, señala, genera una imposibilidad fáctica de atender de manera oportuna el 100% de las quejas trasladadas por la Superintendente Delegada para Protección al Usuario, puesto que, pese a que todas las PQRD son gestionadas, no se logra superar el objeto de la queja dentro de los 5 días hábiles que se tienen para dar respuesta efectiva, sin que por ello se desatiendan las obligaciones que tiene la EPS. Tal argumentación no es valorada al momento de efectuar la evaluación lo que no permite ahondar ni tener elementos adicionales que permitan identificar otros escenarios que no son contemplados por la metodología que se emplea.

Anota que a finales del primer trimestre de 2018 se incrementó el número de solicitudes de autorización con respecto al año anterior, con ocasión de *“la exposición mediática que se vivió al interior del Departamento de Antioquia, respecto a la viabilidad y*

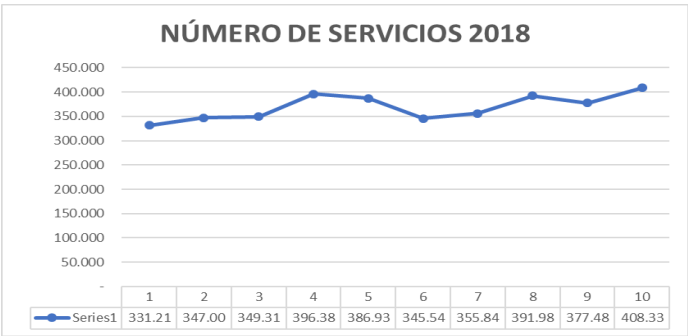
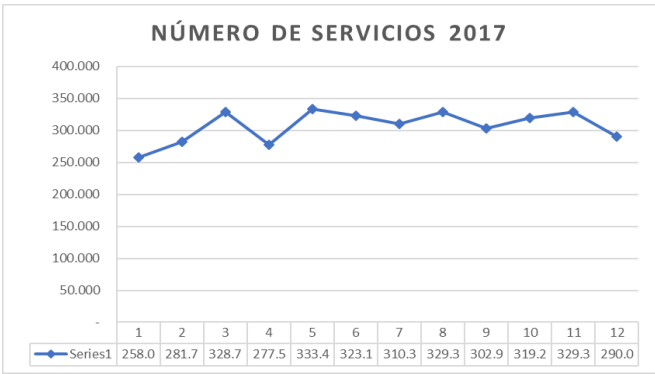
Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

permanencia de Savia Salud EPS.”. Así mismo argumenta que debido a esto, no solo se afectó la confianza entre la Red Prestadora de Servicios de Salud sino que, también existía un riesgo alto de aumentar la cartera con la EPS y la posibilidad de no pago de la misma, de manera que los afiliados sintieron la necesidad de apresurarse a realizar las solicitudes de servicios de salud a la EPS, por lo que se afectó sustancialmente la capacidad de respuesta de la aseguradora con relación a los términos de oportunidad de las PQRD que ingresaron.

Como evidencia de lo expuesto, trae a colación los siguientes links: “*Rueda de Prensa de Socios, realizada el día 16 de marzo de 2018*” <https://www.youtube.com/watch?v=fvMlpELJ99E&t=3s>. *Noticia de solicitud de venta de Savia Salud a la Asamblea Departamental.* <https://www.elcolombiano.com/antioquia/savia-salud-busca-salir-a-flote-luego-de-tocar-fondo-CH10423414>”, los cuales, afirma, fueron nuevamente verificados y cuentan con parámetros normales de ingreso.

A continuación, relaciona la cantidad de servicios autorizados por cada mes durante los años 2017 y 2018 de la siguiente manera:

“El crecimiento en el mismo periodo, comparativamente entre el año 2018 y el año 2017 fue en promedio del 18,3%. Esto muestra que las solicitudes para autorización de servicios, fue un proceso que se impactó por la situación mediática del momento.



En cuanto al incremento de la tasa de PQRD para el cierre del primer trimestre de 2018, según lo arrojado por los indicadores descritos en la metodología de la evaluación de desempeño (Indicador de quejas y reclamos, indicador de seguimiento de PQRD, Indicador de PQRD reiteradas), presentó el análisis que se observa a continuación:

"Periodo 2018	Num. PQRSF	Total Afiliado	Tasa de PQRSF*10.000 afiliados
Enero	1.092	1.713.832	6,4
Febrero	1.149	1.713.562	6,7

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

Marzo	2.304	1.712.567	13,5
-------	-------	-----------	------

El incremento se presenta de manera significativa al finalizar el primer trimestre del 2018, para los meses de enero y febrero, el porcentaje es equivalente al año 2017, si el mismo se compara.

En las siguientes tablas se muestra el promedio de las PQRD que se atendieron oportunamente y el porcentaje de respuestas efectivas o solucionadas por parte de Savia Salud EPS. Se evidencia que, a pesar de presentarse un mayor número de PQRD en el primer trimestre de 2018 con respecto al mismo trimestre del 2017, el porcentaje de respuesta se mantuvo, evidenciando el esfuerzo que realizó la EPS por mantener el promedio de respuestas a las PQRD, que comparativamente, refleja un mayor numero de respuestas con solución efectiva, teniendo en cuenta que el porcentaje es el mismo, pero sobre un mayor número de PQRD.

Periodo	Promedio trimestral de PQRD con Solución oportuna	Promedio trimestral del total de PQRD	Porcentaje promedio de oportunidad de respuesta antes de los 15 días
2018	689	1959	37,8
2017	512	1284	37,9

Periodo 2017	Solucion con oportunidad	Solucion extemporanea	Solucionadas	Total PQRSF	Porcentaje de oportunidad de respuesta antes de los 15 días	Porcentaje de respuesta de forma extemporanea	Porcentaje de respuesta efectiva (Solucionadas)
Enero	225	707	932	1064	21,1	66,4	87,6
Febrero	441	484	925	1006	43,8	48,1	91,9
Marzo	871	779	1650	1783	48,9	43,7	92,5

Periodo 2018	Solucion con oportunidad	Solucion extemporanea	Solucionadas	Total PQRSF	Porcentaje de oportunidad de respuesta antes de los 15 días	Porcentaje de respuesta de forma extemporanea	Porcentaje de respuesta efectiva (Solucionadas)
Enero	616	688	1304	1460	42,2	47,1	89,3
Febrero	686	783	1469	1538	44,6	50,9	95,5
Marzo	765	1980	2745	2879	26,6	68,8	95,3

A renglón seguido afirma que asegurar que la EPS “no garantizó con calidad el acceso a la prestación de los servicios de salud a sus afiliados al obtener una calificación de I durante el primer trimestre de 2018” no se enmarca en una valoración justa y objetiva. Así, asegura que es claro que para el ente de control la calificación obedece a la evaluación de la oportunidad con que la EPS dio respuesta a las PQRD radicadas en el primer trimestre de 2018; empero, la afirmación contenida en el cargo alude a la totalidad de los afiliados de SAVIA SALUD EPS y a la no calidad en la prestación de los servicios requeridos por los mismos, lo cual carecería de fundamento fáctico y jurídico si se tiene en cuenta la proporción de los servicios que fueron autorizados y efectivamente prestados a los afiliados a través de la red prestadora de servicios de salud.

Anota que el cargo es extensivo y valora de forma negativa las gestiones de la EPS con las que cumplió con sus obligaciones en calidad de aseguradora, razón por la cual debe revocarse el acto administrativo sancionatorio.

Continúa su defensa exponiendo las acciones de mejora implementadas con ocasión de la situación presentada en el primer trimestre de 2018, en búsqueda del mejoramiento continuo de la atención de las PQRD presentada por los afiliados de la EPS, tendientes a la disminución de la incidencia de PQRD, las cuales se discrimina a continuación de la siguiente manera:

“(…) Se ofició a las IPS con mayor número de PQRD en cada mes, solicitando planes de mejora que contribuyeran al mejoramiento de la prestación de los servicios de salud, entre

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

esos aspectos, la oportunidad en la atención.

(...) Se presentó plan de mejora suscrito a la Superintendencia Nacional de Salud en agosto de 2018, como respuesta a la solicitud de plan de mejoramiento sobre la evaluación de desempeño en atención al usuario - Segundo trimestre de 2018, en el cual se relacionan, entre otras acciones:

Copia de estos dos documentos reposan en el expediente, toda vez que fueron aportadas como prueba en los alegatos de conclusión.

- Respecto a la oportunidad de Referencia y Contra - Referencia:

- o Se revisan los decretos reglamentarios y resoluciones sobre el proceso de referencia y contra referencia*
- o Se estructura los requerimientos de soporte técnico y requerimientos de recurso con base en la experiencia obtenida con el anterior operador.*
- o Se estructura en el aplicativo las necesidades de información y se crea la ruta de Prestación, centro regulador, y registro acciones de remisión.*
- o Se establece proceso automático de validación de derechos a través de sistema interactivo de voz IVR.*
- o Se hacen los procesos de inducción del proceso de referencia y contra referencia*
- o Se revisan y actualizan datos del BANNER en la página Web de Savia Salud.*
- o Se estructura el documento Algoritmo de regulación*
- o Se hacen los procesos de inducción del proceso de referencia y a concurrentes e IPS*
- o Se adjunta constancia de los indicadores de seguimiento al proceso de referencia y contra referencia.*

- Respecto a la oportunidad en la asignación de citas de consulta médica especializada:

- o Se anexa link <http://www.saviasaludeps.com/Sala-de-prensa/Invitaciones-Vigentes-para-conformar-Red-de-Atenci%C3%B3n>*
- o "CONVOCATORIA: Invitación pública servicios, materiales e insumos de salud, de baja mediana y alta complejidad" y cronograma donde se encuentran los servicios a contratar. Desde Contratación se deben seguir incluyendo las metas de oportunidad para cada uno de los servicios contratados, que sea acorde a las necesidades y expectativas de los usuarios, a los requerimientos del Ministerio, y ajustados en lo posible al cumplimiento de indicadores FENIX como entidad en medida especial de vigilancia y control.*

- Respecto a los programas de Cáncer:

- o Programa de Savia Cita que busca vincular profesionales con contrato directo, con el fin de obtener oportunidad en el acceso.*

**Instituto del Corazón
 *Soluciones oftalmológicas (Gustavo Aguirre)
 *Endocrinología pediátrica
 *H. Manuel Uribe Ángel
 *Hematología pediátrica.
 Seguimiento a la oportunidad en la red*

- o Supervisión de contratos*
- o Coordinadores zonales*

- Respecto a la oportunidad en la consulta médica especializada de ginecología

- o Programa de Savia Cita que busca vincular profesionales con contrato directo, con el fin de obtener oportunidad en el acceso.*

**Instituto del Corazón
 *Soluciones oftalmológicas (Gustavo Aguirre)
 *Endocrinología pediátrica
 *H. Manuel Uribe Ángel
 Hematología pediátrica.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

- Seguimiento a la oportunidad en la red
 - o Supervisión de contratos
 - o Coordinadores zonales
- Sobre las respuestas de las PQRD:
 - o Seguimiento semanal de las PQRD direccionadas al área de acceso para el cierre oportuno de las mismas.

Luego manifiesta que si bien es cierto para el primer trimestre del año 2018 se dio un aumento significativo en el número de ingresos de PQRD, reflejado en la Evaluación de Desempeño de las EPS en la Atención al Usuario, ésta es correlativa al aumento del número de servicios médicos solicitados para ser autorizados, desencadenado por la situación mediática descrita; empero, considera que a pesar de ello y sin desconocer que el periodo evaluado fue el primer trimestre de 2018, es importante contextualizar la situación con el periodo siguiente, en atención a que SAVIA SALUD EPS realizó e implementó las acciones de mejora de manera continua, encaminadas no solo a mitigar la incidencia de las PQRD sino también a responder de manera oportuna y satisfactoriamente las solicitudes presentadas, lo cual se puede evidenciar en la evaluación obtenida para el segundo trimestre del año 2018, donde la calificación alcanzada es de 2 y se mantiene por el resto de ese año.

Adicionalmente invoca el “*principio de sostenibilidad fiscal*” que, menciona, fue introducido en la Constitución Política a través del Acto Legislativo 3 de 2011 expedido por el Congreso de la República, por medio del cual se insta a las instituciones públicas a su aplicación como instrumento para lograr de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, propugnando de forma prioritaria por la optimización del gasto público social.

A continuación, cita el artículo 334 de la Constitución Política e indica que atendiendo que la entidad investigada es una EPS del régimen subsidiado, que presta sus servicios en el departamento de Antioquia y que depende totalmente de la UPC, recursos públicos del Estado para garantizar derechos esenciales de salud, es indispensable la adecuada ponderación y racionalización de las decisiones de los entes de control, dado que, no es coherente la multa impuesta debido al presunto incumplimiento máxime cuando son claras las dificultades del sistema de salud con ocasión de la insuficiencia de recursos destinados a las EPS del régimen subsidiado para su administración (ingresos/gasto de salud). Y adicionalmente, de acuerdo con lo argumentado y probado con los documentos y enlaces aportados, el cargo imputado no obedece a acciones negligentes de la EPS sino, por el contrario, a consecuencias del aumento de las PQRD propiciadas por la situación mediática enfrentada por SAVIA SALUD EPS.

Afirma que SESENTA Y OCHO MILLONES CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$68.139.450) es un capital importante que podría utilizarse para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud de los Antioqueños; empero, que, en lugar de ello, deberán destinarse a pagar una sanción que es desproporcionada y violatoria del debido proceso.

Con relación a la “*dosimetría de la sanción*”, expone que deben valorarse en su integridad los criterios para su graduación dispuestos en el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011 y no aisladamente o individualmente, porque de lo contrario se estaría ante una sanción injusta y desproporcionada como lo es la impuesta en el acto administrativo recurrido. Al respecto, hizo énfasis en que la Superintendencia Nacional de Salud solo tuvo en cuenta un criterio parcial.

Finalmente pidió que, en caso de que se confirme la sanción impuesta, se disminuya la multa al valor mínimo.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

6. CONSIDERACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DELEGADA DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS

6.1. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS EN EL RECURSO DE REPOSICIÓN.

6.1.1. De la presunta vulneración del derecho al debido proceso, por cuanto antes del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio no se le notificó a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS ni el informe de metodología de evaluación de desempeño del trimestre I de 2018 (enero a marzo) ni el memorando de traslado del asunto a la delegada de procesos administrativos.

La apoderada de la entidad recurrente reiteró en el recurso de reposición que, antes de la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, no le notificaron de manera física ni electrónica el memorando No. 3-2018-011684 del 13 de julio de 2018 ni el informe de metodología de evaluación de desempeño del primer trimestre de 2018, pese a que, en cumplimiento del derecho al debido proceso, todas las actuaciones deben ser conocidas por los administrados, independientemente de que se trate de un mecanismo para la inspección y vigilancia.

Agrega que solo hasta la notificación de la Resolución No. PARL 008951 del 7 de octubre de 2019 tuvo conocimiento del resultado de la referida evaluación.

Pues bien, lo primero que debemos recordar es que el derecho al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política² constituye un plexo de garantías que debe observarse tanto en material judicial como en el procedimiento administrativo dentro de las cuales se encuentran el principio de legalidad, el principio del juez natural, los derechos de defensa y contradicción, el principio del non bis in ídem y el de publicidad de las actuaciones y decisiones que se adopten en tales procedimientos. Así se pronunció la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-034 del 29 de enero de 2014³, en la que sobre el tema señaló:

“El debido proceso administrativo (...)

El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:

“(...) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”.

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el

² **“Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

³ Expediente: D-9566, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.

Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis.

Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas.^[13] Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales. El Estado Constitucional de Derecho es, desde esta perspectiva, un conjunto de garantías de esos derechos, al tiempo que las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas garantías.
(...)

De lo expuesto, es posible concluir que (i) el debido proceso se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo y judicial; (ii) está provisto de garantías mínima definidas en la Carta Política y la jurisprudencia constitucional, las cuales deben ser observadas por el Legislador al regular cada procedimiento; (iii) la extensión del debido proceso al ámbito de la administración es una característica de especial relevancia en el diseño constitucional del año 1991, de manera que en todas las actuaciones de las autoridades públicas debe asegurarse la participación del interesado, y sus derechos de defensa y contradicción; pero (iv), a pesar de ello no es posible trasladar irreflexivamente el alcance de las garantías judiciales a las administrativas porque en el segundo ámbito existe una vinculación a dos mandatos constitucionales, que deben ser armónicamente satisfechos. De una parte, las del artículo 29 Constitucional y de otra parte, las del debido proceso administrativo, definidas en el artículo 209 de la Carta Política (y actualmente desarrolladas por el Legislador en el artículo 3º del CPACA). Por ello, el segundo es más ágil rápido y flexible.” (Subrayado fuera del texto original).

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su artículo 3 establece que las actuaciones administrativas se desarrollaran, especialmente, con arreglo a varios principios dentro de los cuales se encuentra el debido proceso, así:

“Artículo 3o. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, (...).

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

(...). (Subrayado fuera del texto)

Como se observa el debido proceso implica un conjunto de exigencias o etapas previstas en la ley que deben surtir para adelantar un proceso o actuación administrativa. Dentro de tales etapas se encuentran, entre otros, la de publicidad de

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

los actos administrativos la cual se surte a través de las comunicaciones, notificaciones y publicaciones, según el tipo de acto, tal y como se desprende de lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el **Diario Oficial** o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

*En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el **Diario Oficial**, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.*

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

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

“ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. (...).”
(Subrayado fuera del texto original)

Además, en virtud del principio de publicidad, establecido en el numeral 9 del artículo 3 ibídem, aplicable a las actuaciones administrativas, las autoridades deben dar a conocer al público y a los interesados, sus actos, contratos y resoluciones:

“9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. (...).”(Subrayado fuera del texto original)

Ahora bien, en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud se encuentran radicadas las funciones de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las cuales define el artículo 35 de la Ley 1222 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 35. DEFINICIONES. Para efectos del presente capítulo de la ley, se adoptan las siguientes definiciones:

A. *Inspección:* La inspección, es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud dentro del ámbito de su competencia.

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

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

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

Como se observa la Superintendencia Nacional de Salud ejerce funciones de inspección y vigilancia, desplegando una serie de actividades encaminadas al seguimiento, evaluación y monitoreo del Sistema General de Seguridad Social, con el fin de solicitar, analizar y confirmar información con respecto a sus vigilados y advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque estos cumplan con tales normas. Además, en virtud de la atribución de control, puede ordenarles correctivos para superar las situaciones irregulares y sancionarlos cuando transgredan el ordenamiento jurídico de dicho sistema por acción u omisión.

De conformidad con el numeral 6 del artículo 37 ibidem, uno de los ejes con base en los cuales la Superintendencia Nacional de Salud ejerce las precitadas funciones es el de atención al usuario y la participación social, en virtud del cual debe *"Garantizar el cumplimiento de los derechos de los usuarios en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como los deberes por parte de los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud; de igual forma promocionar y desarrollar los mecanismos de participación ciudadana y de protección al usuario del servicio de salud."*

En concordancia con lo anterior el artículo 18 del Decreto 2462 de 2013, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud, establece como competencia de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario *"8. Adelantar y socializar estudios estadísticos sobre el resultado del análisis integral de las peticiones, quejas y reclamos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para proponer acciones de mejora en la prestación del servicio."*

Por lo anterior y teniendo en cuenta que este ente de control ha generado políticas y acciones que han acercado al usuario al Sistema General de Seguridad Social y con ello el volumen de PQRD se ha ido incrementando ostensiblemente, fue necesario el diseño por parte de la Oficina de Metodologías de la Supervisión y Análisis del Riesgo de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario de una *"Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en la Atención al Usuario - Política de Priorización y Control"*, como un mecanismo adicional de inspección y vigilancia de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, que facilita el análisis y priorización de un gran número de peticiones, quejas y reclamos (PQRD) que son radicadas ante este ente de control. Tal modelo se basa en la construcción de un indicador de desempeño de las EPS en atención al usuario, que mide la satisfacción de los usuarios con el servicio de la entidad y la gestión de PQRD realizada por la misma. A partir del análisis de dicho indicador, se determinan las acciones a tomar

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

por parte de la SNS para cada entidad.

A propósito, el documento contentivo de dicha metodología, el cual se trae a colación en atención a que fue citado en la resolución que ordenó el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, además de explicar cómo se compone y calcula dicho indicador, se refiere a las calificaciones trimestrales de acuerdo con la distribución del indicador de desempeño en atención al usuario y las medidas que se deben adoptar en cada caso, en los siguientes términos:

“Teniendo en cuenta la distribución del indicador de desempeño en atención al usuario trimestral para las EPS en cada régimen, se asignan las calificaciones de 1 a 4 donde 4 es la mejor calificación que se puede obtener una EPS, demostrando un desempeño alto entre las EPS de su régimen, y, 1 es la peor calificación que puede obtener una EPS, mostrando un muy bajo desempeño entre las EPS de su régimen.

Teniendo en cuenta que indicadores de desempeño en atención al usuario con valores bajitos muestran que hay un nivel alto de satisfacción general de los afiliados de la EPS, y que su gestión de PQRD es alta, las EPS con indicadores por debajo del percentil 30 son calificadas con 4. Estas entidades están seguidas por aquellas con indicadores que se encuentran entre percentil 30 y 70 de la distribución en su régimen, las cuales obtienen calificación de 3. Luego se encuentran las entidades cuyo indicador se encuentra entre el percentil 70 y 90 las cuales son calificadas con 2. Por último, se encuentran aquellas EPS cuyo indicador se encuentra en el percentil 90 de la distribución que son calificadas con 1.

De acuerdo a la calificación obtenida se realizan las siguientes acciones: medidas de control para las EPS con 1, plan de mejoramiento para las EPS con 2, comunicación o requerimiento para explicación por fallas en el desempeño en atención al usuario para las EPS con 3, se continúa monitoreo para las EPS con 4. (...).”⁴ (Subrayado intencional)

Conforme a lo visto, se advierte que la “Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en la Atención al Usuario - Política de Priorización y Control” es un mecanismo interno, adicional, creado por la Superintendencia Nacional de Salud, que tiene como finalidad analizar y priorizar un gran número de peticiones, quejas y reclamos (PQRD) que son radicadas ante este ente de control, con el fin de ejercer de forma más eficiente las funciones de inspección y vigilancia.

Así, la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, en atención a las quejas presentadas por los usuarios de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS y en ejercicio de las precitadas atribuciones de inspección y vigilancia, aplicó la referida metodología de desempeño en aras de verificar el comportamiento de la EPS con sus usuarios, encontrado que, como lo describió en el respectivo informe, dicha vigilada vulneró el derecho a la salud de estos porque no garantizó el acceso a la prestación de los servicios de salud de sus afiliados, al obtener calificación de 1 en el primer trimestre de 2018 (enero a marzo de 2018).

Posteriormente, la delegada en mención halló la necesidad de trasladar las diligencias correspondientes a la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, a través de memorando No. 3-2018-011684 del 13 de julio de 2018, por considerar que existía mérito para el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, máxime cuando por la calificación obtenida por la EPS vigilada la medida correspondiente, conforme a la precitada metodología, era la de control que, según el precitado artículo 35 de la Ley 1222 de 2007, una de ellas es el procedimiento administrativo sancionatorio.

Al respecto se advierte que, con sujeción a lo establecido en el artículo 7 de la Resolución 1650 de 2014⁵, antes de iniciarse el procedimiento administrativo sancionatorio deben ejercerse funciones de inspección y vigilancia, salvo que exista

⁴ “Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario - Política de Priorización y Control”, octubre de 2015, página 16.

⁵ “Por la cual se desarrolla el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable por la Superintendencia Nacional de Salud”

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

expresa orden judicial.

Establecido lo anterior es menester precisar que, en el caso concreto, el memorando No. 3-2018-011684 del 13 de julio de 2018 y el referido informe de metodología de evaluación del desempeño del primer trimestre de 2018, trasladados por la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, a efectos de determinar la viabilidad del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, corresponden a insumos o mecanismos obtenidos en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, y no pueden confundirse con un acto administrativo de trámite o definitivo, un contrato o una resolución, proferidos en el marco de una actuación administrativa, que deba comunicarse, notificarse o publicarse, según corresponda, como lo exigen las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, a las cuales se hizo alusión en las páginas 13 y 14 de esta resolución.

Agréguese a lo expuesto que para calificación de desempeño 1, que es la más baja, la *"Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en la Atención al Usuario - Política de Priorización y Control"* ni siquiera prevé poner en conocimiento de la vigilada el informe de metodología de evaluación, como si ocurre cuando se obtiene la calificación de 2 o 3 para las cuales opera el plan de mejoramiento o comunicación o requerimiento al vigilado para que explique las fallas en el desempeño en atención al usuario, respectivamente, sino que establece como acción **la medida de control**, razón por la cual el asunto fue remitido a esta Delegada de Procesos Administrativo para lo su competencia.

Dicho en otros términos, no existe fundamento legal que obligue a este ente de control a la notificación del informe de metodología de evaluación del desempeño del primer trimestre de 2018 a la vigilada al obtener calificación de 1 en la evaluación de desempeño, en sede de inspección y vigilancia, puesto que, por una parte, la naturaleza de dicho documento no es la un acto administrativo emitido en el marco de un procedimiento administrativo que deba ser notificado al interesado y, por otra, la metodología diseñada para tal efecto establece como acción a ejecutar en ese evento la medida de control, precisamente porque se trata de la calificación más baja o la peor que se puede obtener ya que muestra un muy bajo desempeño entre las EPS de su régimen.

Por lo demás, con ocasión de la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, la investigada tuvo conocimiento del fundamento y resultado de su evaluación, contenidos en el Informe Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario Primer Trimestre de 2018 (enero - marzo), remitido por la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, y cuyos apartes fueron transcritos en la Resolución No. PARL 008951 del 7 de octubre de 2019, así como del memorando de traslado y demás acervo probatorio que soporta la actuación administrativa sancionatoria, con lo cual se le garantizaron plenamente sus derechos de defensa y contradicción.

Así las cosas, para esta delegada los argumentos de defensa planteados por la entidad investigada no tienen vocación de prosperidad, por cuanto en el asunto bajo examen se le respetó el derecho al debido proceso porque, como se explicó líneas arriba, en sede de inspección y vigilancia, no había lugar a notificarle ni el memorando de traslado a esta delegada de las actuaciones surtidas ni el informe de desempeño correspondiente dado que la acción a tomar, según la metodología aplicable, era la medida de control. Adicionalmente, ya en el marco de este proceso administrativo sancionatorio la investigada tuvo la oportunidad de conocer y controvertir las probanzas administrativas dentro de las cuales se encuentran tales documentos.

Descartada entonces la presunta vulneración del derecho al debido proceso, procede este despacho a estudiar las demás razones de inconformidad contra el acto

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

administrativo recurrido.

6.1.2. En cuanto a la inconformidad referente a que en la evaluación de desempeño del primer trimestre de 2018 no se valoró la argumentación relacionada con las particularidades de las PQRD que presentan los usuarios SAVIA SALUD EPS, específicamente en los tres eventos planteados en la reposición, en los cuales, en criterio de la recurrente, el término para atender las PQRD resulta insuficiente:

Recordemos que a la investigada se le endilgó en el cargo único porque, por una parte, no garantizó con calidad el acceso a la prestación de los servicios de salud a sus afiliados al obtener una calificación de 1 durante el primer trimestre de 2018 y, por otra, no garantizó, en las condiciones requeridas, durante el primer trimestre de 2018, el trámite y respuesta oportuna a las peticiones, quejas, reclamos y denuncias, presentadas por los afiliados, puesto que durante 2018 no brindó respuesta al 55,2% de los usuarios encuestados en el primer trimestre.

La apoderada de la recurrente manifiesta que al momento de efectuar la evaluación de desempeño no se tienen en cuenta las particularidades de las PQRD que presentan los usuarios de la EPS. En ese sentido, indicó que desafortunadamente el término conferido para dar respuesta a las PQRD es insuficiente, lo que le impide fácticamente atender de manera oportuna el 100% de las quejas trasladadas por la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, debido a que se presentan las siguientes situaciones:

- i) Las quejas reportadas por la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario no anexan los soportes médicos del servicio requerido, por lo que, debe contactarse al usuario para que los allegue, lo cual no ocurre en un tiempo menor a un día hábil.
- ii) La EPS, a través de sus prestadores, tiene agendas abiertas para la asignación de citas con medicina especializada todos los días hábiles del año y la programación se informa al usuario en el momento en que se recibe la solicitud; no obstante, la programación se efectúa teniendo en cuenta la disponibilidad de agenda por especialidades de cada prestador, la condición médica del paciente y otros factores que inciden en la demanda de prestación del servicio de salud.
- iii) La mayoría de los servicios requeridos por los usuarios son de alta complejidad, inclusive algunos por fuera del PBS, lo cual amerita trabajo articulado entre diversas áreas de la EPS y de otras instituciones, incluida la plataforma MIPRES, lo que repercute en términos de oportunidad en la respuesta a las PQRD.

Para estudiar la censura propuesta por la apoderada de la recurrente es pertinente traer a colación lo dispuesto en el numeral 2.3 *"INSTRUCCIONES"* del CAPITULO PRIMERO *"PROTECCIÓN AL USUARIO"* del Título VII *"PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA"* de la Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud, que regulaba el término para dar respuesta a las PQRD que eran radicadas en este ente de control para la fecha de ocurrencia de los hechos, así:

"2.3. Instrucciones

(...)

- Decisión

(...)

Cuando una petición relacionada con la prestación del servicio de salud por parte de las entidades vigiladas, se reciba directamente por la

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

Superintendencia Nacional de Salud, ésta avocará su conocimiento y le dará traslado a la entidad respectiva para que dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo proceda a dar respuesta por escrito al peticionario o quejoso, enviando copia de la respuesta a la Superintendencia Nacional de Salud con fotocopia de los documentos entregados al peticionario si los hubiere, sin perjuicio que la entidad deba rendir las explicaciones pertinentes de acuerdo con lo establecido en la normatividad legal vigente.

La petición se entenderá incumplida o desatendida en caso de no recibirse copia de la respuesta o de recibirse incompleta o fuera de término. En este sentido debe entenderse que no hay respuesta en los eventos en los cuales la entidad implicada no remite una solución de fondo frente a las inquietudes planteadas por el usuario respectivo.

La respuesta y decisión de la entidad al peticionario deberá ir fechada y con la dirección correcta; ser completa, clara, precisa y contener la solución o aclaración de lo reclamado y los fundamentos legales, estatutarios o reglamentarios que la soporten. Además, deberá ir acompañada de copia de los documentos que, de acuerdo con las circunstancias, se estimen apropiados para respaldar las afirmaciones o conclusiones de la institución.

(...)." (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Como se observa, la Superintendencia Nacional de Salud, a través del precitado numeral del CAPITULO PRIMERO "PROTECCIÓN AL USUARIO" del Título VII "PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA" de la Circular Única, emitió como instrucción que las entidades vigiladas debían responder las PQRD relacionadas con servicios de salud radicadas en este ente de control en un término de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente a su recibo.

La circular en mención, al tener la naturaleza de acto administrativo, goza de presunción de legalidad en la medida en que no ha sido ni suspendida ni anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo tanto, las inconformidades relacionadas con la insuficiencia del término establecido para resolver las PQRD no pueden abordarse en el marco del presente procedimiento administrativo sancionatorio, en la medida en que para controvertir la legalidad de dicho acto existen unos medios de control previstos por la ley, como lo es el de nulidad regulado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁶.

En consecuencia, no es el procedimiento administrativo sancionatorio la instancia o el mecanismo para discutir el término que establecía la Circular Única, antes de la modificación introducida en el literal B del numeral III de la Circular 000008 del 14 de septiembre de 2018, para que las entidades vigiladas respondieran las PQRD radicadas ante la Superintendencia Nacional de Salud y, en esa medida, se resalta que, para la época de los hechos, ese término era imperativo y de obligatorio cumplimiento por parte de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS.

Así las cosas, se desestima el argumento relacionado con la insuficiencia del término para responder las PQRD que establecía el numeral 2.3. "INSTRUCCIONES" del CAPITULO PRIMERO "PROTECCIÓN AL USUARIO" del Título VII "PROTECCIÓN DE LOS

⁶ **"ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

(...)." (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

USUARIOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA” de la Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud.

De otra parte, este despacho tampoco encuentra que prospere la razón de defensa relacionada con que en la evaluación de desempeño del primer trimestre de 2018, la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario debió tener en cuenta o valorar las particularidades de las PQRD que presentan los usuarios de la EPS, específicamente lo relacionado con la imposibilidad fáctica de atender de manera oportuna el 100% de las quejas trasladadas por dicha dependencia, puesto que de acuerdo con la *“Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en la Atención al Usuario - Política de Priorización y Control”*, elaborada por la Oficina de Metodologías de Supervisión y Análisis del Riesgo de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, tal aspecto no se tiene en cuenta para efectos de la evaluación de desempeño.

En efecto, la referida metodología mide la satisfacción de los usuarios con el servicio de la entidad y la gestión de PQRD realizada por la misma, a través de un indicador compuesto por la suma ponderada de tres indicadores a saber:

Indicador de quejas y reclamos (I1), el cual tiene un peso de 45%. Este indicador corresponde al número total de PQRD ajustado por el número total de afiliados, por tipo de motivo, y características específicas de la PQRD (riesgo vital) y del afectado (población vulnerable).

Indicador de seguimiento de PQRD (I2), con un peso de 45%. Este indicador mide la oportunidad y calidad de respuesta de las PQRD por parte de la EPS.

Indicador de PQRD reiteradas (I3), con un peso de 10%. Este indicador mide el porcentaje de PQRD que no tuvieron respuesta por parte de la EPS y fueron reiteradas por el usuario, ajustado por tipo de motivo.

De lo anterior se concluye que la metodología a la que se hace referencia establece indicadores estándar que se aplican a todas las EPS, pero sin entrar a considerar particularidades frente a cada EPS como lo es la presunta imposibilidad para contestar las PQRD dentro del término imperativo y obligatorio instruido por la Superintendencia Nacional de Salud en la Circular Única.

6.1.3. De la presunta “*exposición mediática que se vivió al interior del Departamento de Antioquia, respecto a la viabilidad y permanencia de Savia Salud EPS.*” que habría afectado la capacidad de respuesta oportuna de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS:

La defensa manifiesta que a finales del primer trimestre de 2018 se presentó un incremento en el número de solicitudes de autorización con relación al año inmediatamente anterior, debido a *“la exposición mediática que se vivió al interior del Departamento de Antioquia, respecto a la viabilidad y permanencia de Savia Salud EPS.”*, que no solo afectó la confianza de la red prestadora de servicios de salud, que veía un riesgo alto de aumentar la cartera de la EPS y la posibilidad de no pago de esta, sino que ocasionó que los afiliados sintieran la necesidad de apresurarse a realizar sus solicitudes de servicios de salud a la EPS, situación que afectó la capacidad de respuesta oportuna de la aseguradora frente a las PQRD que ingresaron en ese periodo.

Como soporte de lo expuesto la apoderada de la EPS investigada informó unos links que, indica, fueron verificados nuevamente y cuentan con parámetros normales de ingreso.

En el acto administrativo recurrido se indica que no fue posible la verificación de dichos links y se visualizan las imágenes correspondientes.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

Verificadas las pruebas contenidas en los referidos links esta delegada encontró lo siguiente:

- <https://www.youtube.com/watch?v=fvMlpELJ99E&t=3s>. Corresponde a una rueda de prensa publicada en YouTube, el 16 de marzo de 2018, en la que participaron el Ministro de Salud, el Gobernador de Antioquia, el Alcalde de Medellín, el funcionario designado por la Superintendencia Nacional de Salud de esa época, en la que hacen referencia a decisiones adoptadas con respecto a SAVIA SALUD, específicamente en cuanto a que se adelantaría un proceso de reorganización empresarial para salvarla y evitar su liquidación, en atención a la agenda de trabajo establecida en la reunión sostenida el 15 de enero en Bogotá. Adicionalmente, en el video se observa que sus participantes absolvieron algunos interrogantes planteados por los periodistas en cuanto al referido proceso y que los funcionarios hicieron énfasis en que debía mantenerse la confianza tanto de los usuarios como de los prestadores.
- <https://www.elcolombiano.com/antioquia/savia-salud-busca-salir-a-flote-luego-de-tocar-fondo-CH10423414>. Corresponde a una noticia denominada “*Savia Salud busca salir a flote luego de tocar fondo*” publicada por el periódico el Colombiano, el 23 de marzo de 2019, en la que se narra que con ocasión del plan de choque efectuado desde 2017 y tras el crecimiento de sus ingresos, los socios determinaron continuar con la actual composición accionaria y no vender la entidad, teniendo en cuenta las propuestas para capitalizar la entidad no eran viables.

Adicionalmente, se adjuntó un pantallazo de una noticia denominada “*PARÉNTESIS DISCUSIÓN PÚBLICA SOBRE SU FUTURO*” en el que se indica que, para hacerle frente a la crisis, el 12 de febrero de 2018, el gobernador Luis Pérez radicó un proyecto de ordenanza ante la Asamblea en que solicitaba autorización para enajenar la participación del departamento y que el 26 de abril la Asamblea le negó el otorgamiento de facultades extraordinarias para vender las acciones de Savia.

Si bien en las gráficas a que alude la recurrente, visibles a folios 79 vuelto a 80, se evidencia que hubo un incremento de solicitudes de autorización de servicios en el año 2018 frente al mismo periodo del año 2017, apreciadas en su conjunto las pruebas a las que se hizo mención en los párrafos que precede, conforme a las reglas de la sana crítica y de conformidad con el artículo 176 del Código General del Proceso, se advierte que los medios de prueba allegados por la investigada no demuestran que ello se hubiese ocasionado por la exposición mediática frente a la viabilidad y permanencia de la EPS o por lo menos el despacho no infiere tal relación.

En otros términos, de las pruebas aportadas en esta instancia no se colige que el incremento en el número de solicitudes de autorización de servicios de salud en el periodo evaluado (primer trimestre de 2018) haya obedecido a lo informado por las autoridades, en cuanto a que se adelantaría un plan de reorganización empresarial de la EPS y que, por tal razón, todos los usuarios consideraran pertinente tramitar sus solicitudes de servicio afectando la capacidad de respuesta oportuna por parte de dicha aseguradora.

Adicionalmente, este despacho advierte que las probanzas aportadas no justifican o demuestran alguna causal eximente de responsabilidad, verbigracia una fuerza mayor o un caso fortuito, con respecto a la omisión en la que incurrió la investigada referida a no garantizar, en las condiciones requeridas, durante el primer trimestre de 2018, el trámite y respuesta oportuna a las peticiones, quejas, reclamos y denuncias, presentadas por los afiliados, pues el incremento de las PQRD no era una situación que fueran imprevisible o irresistible elementos esenciales para su procedencia.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

Al respecto cabe traer a colación la sentencia de 29 de junio de 2017, de la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁷, en la que, a propósito de las referidas causales eximentes de responsabilidad, precisó que para que operen deben concurrir los requisitos de imprevisibilidad e irresistibilidad:

“Sobre el concepto de fuerza mayor o caso fortuito la Sala ha indicado¹⁵:

“Para la Sala, si bien es cierto que la fuerza mayor o caso fortuito son hechos eximentes de responsabilidad, para que tengan cabida, debe apreciarse concretamente, si se cumplen con sus dos elementos esenciales: la imprevisibilidad y la irresistibilidad.

El artículo 1º de la Ley 95 de 1890 que subrogó el artículo 64 del Código Civil, define la fuerza mayor o caso fortuito, como aquel “imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos (sic) de autoridad ejercidos por un funcionario público.”

La imprevisibilidad se presenta cuando el suceso escapa a las previsiones normales, que ante la conducta prudente adoptada por el que alega el caso fortuito, era imposible preverlo, como lo dijo la Corte Suprema de Justicia en sentencia de febrero 27 de 1974: “La misma expresión caso fortuito idiomáticamente expresa un acontecimiento extraño, súbito e inesperado.... Es una cuestión de hecho que el juzgador debe apreciar concretamente en cada situación, tomando como criterio para el efecto, la normalidad o la frecuencia del acontecimiento, o por el contrario, su rareza y perpetuidad”.

Y la irresistibilidad, como lo dice la misma sentencia, “el hecho [...] debe ser irresistible. Así como la expresión caso fortuito traduce la requerida imprevisibilidad de su ocurrencia, la fuerza mayor, empleada como sinónimo de aquella en la definición legal, relieves esta otra característica que ha de ofrecer tal hecho: al ser fatal, irresistible, incontrastable, hasta el punto de que el obligado no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias”.

En consecuencia, para que un hecho pueda considerarse como fuerza mayor o caso fortuito, deben darse concurrentemente estos dos elementos.”

No sobra agregar que el hecho de que se hayan incrementado las PQRD para ese periodo (primer trimestre de 2018) tampoco exonera de responsabilidad a la investigada, en la medida en que eran situaciones previsibles y resistibles por lo que ella debió obrar con diligencia adoptando todas las gestiones o medidas que estuvieran a su alcance en aras de garantizar el trámite y respuesta oportuna de las PQRD presentadas por sus usuarios.

6.1.4. De los argumentos conforme a los cuales la EPS realizó un esfuerzo por mantener el promedio de respuesta de las PQRD, pese al incremento de estas en el primer trimestre de 2018, y de la indebida formulación del cargo único por una posible carencia de fundamento fáctico y jurídico:

La apoderada de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, al igual que en el escrito de alegatos de conclusión, expone unos cuadros que describen el incremento de las PQRD para el cierre del primer trimestre de 2018, lo cual indica, ocurrió al finalizar dicho trimestre. Igualmente, exhibe unas tablas en las que describe el promedio de las PQRD que se atendieron oportunamente y el porcentaje de respuestas efectivas o solucionadas por parte de la EPS investigada, concluyendo que, pese a que se presentó un mayor número de PQRD en el primer trimestre de 2018, con relación al mismo trimestre de 2017, el porcentaje de respuesta se mantuvo, evidenciando el esfuerzo que realizó al mantener el promedio de respuestas de PQRD que, comparativamente, refleja un mayor número de respuestas con solución efectiva, teniendo en cuenta que el porcentaje es el mismo, pero sobre un mayor número de PQRD.

Sobre el comparativo presentado por la entidad investigada en los referidos cuadros

⁷ Rad. 08001-23-31- 000-2011-00768-01, No. interno: 20904, Consejera Ponente (E): Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁵ 15 Sección Cuarta Sentencia del 3 de junio de 2010, Exp. 16564 M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Cit.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

es pertinente anotar, como se hizo en el acto cuestionado, que es improcedente efectuar un análisis con relación al trámite de PQRD correspondiente a la vigencia de 2017, por cuanto el periodo evaluado por parte de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, de conformidad con el Informe Metodología de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario, fue el primer trimestre de 2018 (enero a marzo) y no el de la vigencia 2017.

Cabe anotar que el referido informe alude al comportamiento histórico de la metodología en el año 2017, pero únicamente para efectos de comparar la calificación del cuarto trimestre del año 2017 con la del periodo evaluado, así:

“Comportamiento Histórico de la Metodología (Año 2016, 2017 y 2018):

CALIFICACION POR TRIMESTRE										
VIGILADO	2016				2017				2018 I semestre	Comparativo IV trimestre 2017 Vs. I Trimestre 2018
	I	II	III	IV	I	II	III	IV		
SAVIA SALUD EPS	1	1	1	1	2	2	2	2	1	Baja la calificación

Tabla 12. Comportamiento Indicador Trimestral Año 2016, 2017 y 2018

Fuente: Base de datos SNS año 2018

Al comparar el cuarto trimestre del año 2017 versus el primer trimestre del año 2018, se evidencia que el indicador de desempeño baja pasando de 2 a 1, por lo tanto, la nueva acción a tomar es: Medida de control.”

En consecuencia, es irrelevante analizar la información de 2017 expuesta por la investigada, dado que, la misma no fue evaluada en el informe de desempeño y, por ende, no corresponde al periodo controvertido en el presente procedimiento administrativo sancionatorio.

Con relación a las cifras descritas en las tablas relacionadas por la entidad vigilada del primer trimestre de 2018, es importante anotar que obedecen a parámetros o criterios distintos a la metodología utilizada por la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, a los cuales se hizo referencia en precedencia (páginas 18 y 19); por consiguiente, se advierte que tales cifras no desvirtúan el incumplimiento endilgado a la investigada en cuanto a que, para el periodo mencionado, no garantizó el trámite y respuesta oportuna de las PQRD, presentadas por los afiliados puesto que no brindó respuesta al **55,2%** de los usuarios encuestados.

En ese sentido en el informe que se comenta se precisó:

“(…)

Indicador de PQRD I2: Según se indicó en la metodología, este indicador I2 tiene un peso del 45% en el indicador de desempeño, este indicador permite medir la oportunidad y calidad de respuesta de las PQRD por parte de la EPS.

Durante el Primer Trimestre del 2018, en promedio el 55,2% de los usuarios del SGSSS encuestados informaron que SAVIA SALUD EPS no brindo respuesta a su PQRD. Ahora bien, del 44,8% de los usuarios que recibieron una respuesta de la EPS, el 32,98% informa no haber recibido una solución de fondo a su petición.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

No sobra hacer énfasis en que el referido porcentaje de usuarios encuestados informaron que la EPS no respondió sus PQRD, por lo que, de conformidad con el Informe Metodología de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario del primer trimestre de 2018 se infiere la existencia de inconformidades por parte de los usuarios, con relación a la prestación efectiva de los servicios de salud o del suministro de medicamentos, que no fueron atendidas oportunamente.

Adicionalmente, de tal informe se evidencia que no garantizó con calidad el acceso a la prestación de servicios de salud ni prestó esos servicios de forma adecuada, pues, son reiteradas las quejas de los usuarios por las siguientes razones: i) asignación de citas de consulta médica especializada, ii) procesos de referencia y contrarreferencia, iii) entrega de medicamentos y iv) autorización de servicios de alto costo, como se observa a continuación:

“Indicador de PQRD I1: Según se indicó en la metodología, este indicador I1 tiene un peso del 45% en el indicador de desempeño y corresponde al número total de PQRD ajustado por el número total de afiliados, por tipo de motivo, y características específicas de la PQRD (riesgo vital) y del afectado (población vulnerable).

Para SAVIA SALUD los motivos específicos que tienen una participación cercana al 40% del total del promedio en el Primer Trimestre del año 2018, son: falta de oportunidad en la asignación de citas de consulta médica especializada de otras especialidades médicas con un porcentaje del 14,54%, seguido de demora de la referencia o contrarreferencia, cáncer y falta de oportunidad en la entrega de medicamentos no pos11,05%, 10,24% y 7,38%.

SAVIA SALUDEPS		EPSS40	
MOTIVO ESPECIFICO		Indicador Promedio Trimestral	Participacion %
FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA ASIGNACION DE CITAS DE CONSULTA MEDICA ESPECIALIZADA DE OTRAS ESPECIALIDADES MEDICAS		2,92	14,54%
DEMORA DE LA REFERENCIA O CONTRARREFERENCIA		2,22	11,05%
CANCER		2,06	10,24%
FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA ENTREGA DE MEDICAMENTOS NO POS		1,48	7,38%

Tabla 10. Indicador I1 por Motivos específicos Savia salud- Ene. a mar. 2018

Fuente: Base de datos SNS año 2018

(*) Cabe anotar que los motivos específicos: “enfermedades crónicas no trasmisibles”, “VIH sida y otras et sexual”, “salud oral”, “enfermedades huérfanas”, “muerte o fallecimiento de usuario”, “cáncer”, hacen parte del motivo general “insatisfacción por problemas de salud no resueltos”.

La otra inconformidad de la recurrente se contrae a que la afirmación efectuada en el cargo referida a que “no garantizó con calidad el acceso a la prestación de los servicios de salud a sus afiliados al obtener una calificación de I durante el primer trimestre de 2018” no tiene fundamento fáctico y jurídico, es injusta y carece de objetividad, debido a que alude a la totalidad de los afiliados de la EPS y a la no prestación de los servicios requeridos por los mismos sin tener en cuenta la proporción de los servicios autorizados y efectivamente prestados a los afiliados a través de la red prestadora de servicios de salud.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

Para desatar el estudio de esa censura, es pertinente transcribir el cargo único formulado en el acto administrativo que ordenó el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio:

“CARGO ÚNICO: Presunto incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 6 y los literales a), e), i) l) y p) sobre los derechos de las personas del artículo 10, artículos 11 y 15 de la Ley 1751 de 2015, el numeral 3.8 del artículo 3° de la Ley 1438 de 2011; el numeral 6 del artículo 178 de la Ley 100 de 1993, el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.1 del Decreto 780 de 2016, el numeral 2.3. INSTRUCCIONES, del CAPÍTULO PRIMERO: PROTECCIÓN AL USUARIO del Título VII PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, de la Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud, incurriendo en las conductas dispuestas en los numerales 130.5 y 130.7 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, vulnerando el derecho a la salud, dado que **no garantizó con calidad el acceso a la prestación de servicios de salud de sus afiliados al obtener una calificación de 1 durante el primer trimestre de 2018** y de igual manera, **por no garantizar en las condiciones requeridas, durante el primer trimestre de 2018, el trámite y respuesta oportuna a las peticiones, quejas, reclamos y denuncias, presentadas por los afiliados de SAVIA SALUD EPS pues durante el 2018 no brindó respuesta al 55,2% de los usuarios encuestados en el primer trimestre.** Lo anterior, de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de la presente Resolución.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Este despacho advierte que el argumento planteado con el que se cuestiona la formulación del cargo único endilgado a la investigada a través de la Resolución No. PARL 008951 del 7 de octubre de 2019 no prospera, por cuanto, si bien es cierto, en dicho cargo se alude a no garantizar con calidad el acceso a la prestación de los servicios de sus afiliados al obtener calificación de 1 durante el primer trimestre de 2018, ello no significa, como lo entiende la encartada, que se trate de todos los afiliados de la EPS, sino que el cargo debe interpretarse conforme a su motivación en la parte considerativa del acto, en donde claramente se citaron los resultados del Informe Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario del Primer Trimestre de 2018 y se evidencia que los afiliados a los que se alude, obviamente, son aquellos que presentaron PQRD y a los cuales no se les dio trámite y respuesta oportuna.

Añádase a lo expuesto que la motivación de la Resolución No. PARL 008951 del 7 de octubre de 2019 se encuentra ajustada a derecho, conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 1650 de 2014, en la medida en que señala con claridad y precisión los hechos que la originaron, la persona jurídica objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas procedentes. Tal y como, en detalle, se expuso en el numeral 4.1.2. de la resolución que resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio.

Así las cosas, esta delegada considera que el cargo único endilgado a la encartada fue formulado en debida forma puesto que, como se explicó, no carece de fundamento fáctico o jurídico, no es extensivo y tampoco está enmarcado en una valoración injusta o carente de objetividad que valore de forma negativa las gestiones adelantadas por la entidad investigada.

6.1.5. De las presuntas acciones de mejora implementadas con ocasión de la calificación de la evaluación de desempeño obtenida por ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS en el primer trimestre de 2018:

La apoderada de la recurrente indica que efectuó unas acciones de mejora con ocasión de la situación presentada en el primer trimestre de 2018, en aras del progreso continuo de la atención de las PQRD presentadas por los usuarios de la EPS tendientes a la disminución de estas.

En ese sentido precisa que desplegó las siguientes gestiones:

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

i) ofició a las IPS con mayor número de PQRD en cada mes, solicitando planes de mejora que favorecieran la prestación de los servicios de salud, en especial, la oportunidad de la atención;

ii) presentó un plan de mejora a la Superintendencia Nacional de Salud, en agosto de 2018, como respuesta a la solicitud de plan de mejoramiento de la evaluación de desempeño en atención al usuario del segundo trimestre de 2018 en el cual se relacionaron una serie de acciones en materia de referencia y contrarreferencia, frente a la oportunidad de citas de medicina especializada, programas de cáncer, con relación a la oportunidad en consulta médica especializada de ginecología, seguimiento a la oportunidad de la red y a las respuestas de las PQRD.

Además, agrega que copia de los referidos documentos fueron aportados como pruebas con los alegatos de conclusión y reposan en el expediente.

Verificado el expediente este despacho encuentra que, contrario a la informado por la investigada, esta no allegó con los alegatos de conclusión ni con el recurso de reposición los oficios por medio de los cuales habría solicitado a las diferentes EPS planes de mejoramiento que favorecieran la prestación de los servicios y la oportunidad en la atención y que permitieran corroborar que las acciones de mejora se hubiesen implementado en el I trimestre de 2018.

En cuanto a lo señalado por la vigilada en el sentido que presentó un plan de mejora a la Superintendencia Nacional de Salud, en agosto de 2018, como respuesta a la solicitud de plan de mejoramiento de la evaluación de desempeño en atención al usuario del segundo trimestre de 2018 que, afirma, se relaciona con acciones que tienen que ver con las falencias detectadas en el primer trimestre de ese año, tampoco la exime de responsabilidad en el sub examine ya que, además de que no está acreditado en el expediente, en caso de que exista dicho plan de mejora el mismo corresponde a un periodo diferente al evaluado y que no es materia de cuestionamiento en el presente caso.

Nótese que la gestión que se invoca corresponde, entonces, a un periodo de evaluación distinto (segundo trimestre de 2018) por lo que no desvirtúa las conductas endilgadas a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS y que se encontraron debidamente probadas en la decisión recurrida.

En consecuencia, además de que la encartada no demostró lo que afirma, los planes de mejora que pudiese haber implementado no la eximen de responsabilidad en las conductas en que incurrió porque las infracciones se configuraron y los mismos serían posteriores al periodo evaluado y que es materia de debate en el proceso administrativo sancionatorio.

Finalmente, las razones de defensa planteadas con respecto a que, pese al incremento de las PQRD en el periodo evaluado, se adelantaron acciones de mejora continuas, encaminadas a mitigar la incidencia de las PQRD y responder de manera oportuna y satisfactoria, al punto que, como se evidencia en la evaluación obtenida en el segundo trimestre del año 2018, la aseguradora alcanzó una calificación de dos que se mantuvo durante el resto de esa vigencia, tampoco permiten desvirtuar las infracciones en que incurrió la investigada en atención a que tal periodo no corresponde al controvertido en el presente caso.

6.1.6. Del principio sostenibilidad fiscal y de la dosimetría de la multa impuesta en el acto administrativo recurrido:

La defensa expone que el principio de sostenibilidad fiscal es un instrumento que deben aplicar las instituciones públicas para lograr de manera progresiva los objetos del Estado Social de Derecho, propugnando prioritariamente por la optimización del

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

gasto público social.

Señala, también, que en atención a que su naturaleza es la de una empresa promotora de salud del régimen subsidiado, que presta servicios en el departamento de Antioquia y depende totalmente de las UPC, recursos públicos del Estado para garantizar los derechos esenciales de salud, es indispensable la adecuada ponderación y racionalización de las decisiones de los entes de control, puesto que no es coherente la multa impuesta en especial cuando son claras las dificultades del sistema de salud con ocasión de la insuficiencia de recursos destinados a las EPS del régimen subsidiado y que el cargo imputado no obedeció a acciones negligentes de la EPS sino al aumento de las PQRD ocasionadas por la situación mediática que enfrentó la EPS.

Agrega que la suma \$68.139.450, que corresponde al valor de la multa impuesta, es un capital importante que puede utilizarse para el acceso efectivo a los servicios de salud de los Antioqueños, pero habrán de destinarse a pagar una sanción desproporcionada y violatoria del debido proceso.

Concluye que deben valorarse en su integridad los criterios de graduación de la sanción establecidos en el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011 y no de manera aislada o parcial, pues, de lo contrario, se estaría imponiendo una sanción injusta y desproporcionada.

Pues bien, sobre el principio de sostenibilidad fiscal el artículo 334 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2011, establece lo siguiente:

“ARTICULO 334. (...) La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, 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.

Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. *Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.*

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

La H. Corte Constitucional, al resolver una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la norma transcrita, en la sentencia C-288 del 18 de abril de 2012 con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, precisó el concepto y alcance del criterio mencionado así:

“(…)

30. El primer aspecto que se encuentra en el Acto Legislativo demandado es integra a la Constitución el concepto de sostenibilidad fiscal. Este criterio, según la doctrina económica, no es unívoco. Sin embargo, las diferentes definiciones apuntan a encuadrarlo en la necesidad que los Estados mantengan una disciplina fiscal que evite la configuración o extensión en el tiempo de déficit fiscales abultados, que pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica.

(…)

Según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen.

31. Dilucidados los aspectos esenciales del concepto de sostenibilidad fiscal, debe la Corte identificar las disposiciones que el Acto Legislativo acusado incorpora a la Constitución, pues ello es un paso metodológico necesario para los análisis posteriores, desde las perspectivas histórica y sistemática.

31.1. La primera disposición, que adiciona el artículo 334 C.P., determina que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en el plano nacional y territorial, y dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. Así, la reforma específica que esa competencia se predica de los distintos niveles territoriales del país y debe adelantarse con consideración a la SF, en tanto mecanismo para el mantenimiento de la relación deuda - ingresos nacionales. Esta enmienda, entonces, adiciona los condicionamientos para la intervención del Estado en la economía, pues integra la SF a los existentes y no reformados por el Acto Legislativo, esto es, 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.

31.2. Con todo, la introducción de un marco de SF para el ejercicio de la intervención del Estado en la economía tiene, en virtud de la siguiente disposición normativa contenida en la reforma que determina el objetivo de dicho marco, un propósito definido: fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Esta previsión es importante, pues vincula a la SF con los fines esenciales del Estado y, en suma, con la cláusula de ESDD, (...)

31.4. El artículo 1º del Acto Legislativo 3/11 adiciona un nuevo inciso al artículo 334 C.P., referido a que la SF debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en marco de colaboración armónica. Varias conclusiones de índole conceptual se derivan de esa prescripción.

La reforma constitucional confiere a la SF la calidad de criterio orientador. Como lo ponen de presente varios de los intervinientes, el uso corriente el término "orientar" versa sobre actividades de direccionamiento o encauzamiento, de manera tal que no podría otorgársele prima facie carácter coactivo para la actuación de las autoridades estatales. Esta conclusión se refuerza por el hecho que el mismo precepto acoge una fórmula de aplicación de la SF basada en (i) el reconocimiento de la vigencia de las "competencias" de las ramas y órganos del poder público, esto es, de acuerdo con lo previsto en el artículo 123 C.P., con sujeción a las previsiones constitucionales y legales que definan tales funciones; y (ii) el reconocimiento del modelo de separación de poderes explicado en este fallo, fundamentado en la autonomía de las distintas ramas, bajo un criterio de controles recíprocos y de colaboración armónica, el cual valida aquellas normas del ordenamiento que facilitan la operación del sistema de frenos y contrapesos, pero que al mismo tiempo se oponen a preceptos que usurpan las funciones constitucionales de los mismos órganos y ramas del poder público.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

Encuentra la Corte que esa formulación normativa desarrolla tópicos que guardan unidad de sentido con las anteriores reformas introducidas por el Acto Legislativo acusado. Nótese que si bien el Congreso introdujo el principio o criterio ordenador de SF en las normas superiores integrantes de la Constitución Económica, las ha correlativamente rodeado de distintas cautelas, dirigidas a evitar que ese mecanismo contradiga los fines del ESDD o la estructura de competencias constitucionales de los órganos del Estado.”

De la norma y jurisprudencia transcritas se desprende que la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador de las ramas y órganos del poder público, en un marco de colaboración armónica, que fue incorporado a la Constitución Política a través del Acto Legislativo 03 de 2011, y dicho concepto busca que el manejo de las finanzas públicas no se incremente por encima de los ingresos, de tal forma que se limite el déficit fiscal para que la deuda pública no crezca, constituyéndose en un instrumento que permite el alcanzar los objetivos del Estado Social de Derecho.

Para el despacho el hecho de que exista el principio de sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las ramas y órganos del poder público, que es aplicable a una entidad como la vigilada, teniendo en cuenta que tiene la naturaleza de sociedad de economía mixta⁸, ello no es óbice para ejercer la función de control en el presente caso, en el que está demostrado que la entidad vulneró o transgredió las normas invocadas en el cargo único formulado en la Resolución No. PARL 008951 del 7 de octubre de 2019 (salvo los artículos 11 y 15 de la Ley 1751 de 2015 que no fueron fundamentados o motivados de cara a la conducta del SGSSS, como se precisó en el numeral 4.1.2 donde se estudió la legalidad del acto administrativo que ordenó el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio).

Adicionalmente el artículo 334 de la Constitución Política prevé la figura del incidente de impacto fiscal, cuyo trámite es obligatorio, y que debe iniciarse por parte del Procurador General o los Ministros, pero cuando se profieran sentencias por las máximas corporaciones judiciales que puedan tener incidencia en las finanzas públicas con el fin de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal.

En cuanto a las discrepancias relacionadas con la dosificación de la sanción impuesta, debemos indicar que para hablar de la razonabilidad y proporcionalidad de la misma es preciso indicar que, frente al ejercicio de la facultad sancionatoria de la administración, de cara al principio de proporcionalidad, el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente:

“El principio de tipicidad a través del cual se garantiza la seguridad jurídica a los administrados se cumple en la medida en que el legislador defina los aspectos esenciales de la norma sancionatoria, es decir, que sea éste el que defina el sujeto activo, describa nítidamente la conducta y defina la sanción.

La conducta y la sanción deben tener una relación proporcional y razonada de tal manera que conmine a los particulares a cumplir la ley para hacer efectivo los derechos y el interés público protegido en la disposición de que se trate” (...) La potestad sancionatoria debe por tanto, ‘guardar una debida proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta’⁹. (Subrayado fuera de texto).

Sobre el tema, también, la Corte Constitucional ha precisado¹⁰:

“El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el

⁸ Según el Estatuto de Contratación de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, consultado en la página web https://www.saviasaludeps.com/sitioweb/media/com_downloadmanager/protected/ESTATUTO_DE_CONTRATACION_C3%93N_DEFINITIVO_SAVIA_SALUD_EPS_190917.pdf, dicha entidad se constituyó como “el 27 de marzo de 2013 como una sociedad de naturaleza mixta, con aportes públicos del departamento de Antioquia y el municipio de Medellín; y privados de la caja de compensación familiar COMFAMA; siendo el aporte público predominante en ésta, así: 73.3% de capital público (36.65% por parte del Departamento de Antioquia y 36.65% del Municipio de Medellín), y un 26.7% de aportes privados (caja de compensación familiar COMFAMA).”

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 1564. Consejero Ponente: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI. Bogotá D. C., dieciocho (18) de mayo de dos mil cuatro (2004).

¹⁰ Sentencia C-564 del 17 de mayo de 2020, Referencias: Expediente D-2642, MP. Alfredo Beltrán Sierra.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

*primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se empleé en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma. (...) La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso. Por tanto, debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados. **En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición.** En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad. (...)” (Subrayas fuera de texto).*

En igual sentido, esa misma Corporación, en Sentencia C-125 del 18 de febrero de 2003, expediente D-4059, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, señaló:

“En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad.”

Como se observa, la sanción impuesta debe ser razonable y proporcional a la específica falta cometida. Así, el segundo de los principios implica que la que sanción que se asigne al sujeto vigilado no sea descomunal con respecto a la gravedad de la conducta, pero tampoco insignificante frente a dicha gravedad.

No perdiendo de vista el anterior contexto jurisprudencial acerca de la proporcionalidad y razonabilidad, como presupuestos necesarios para la imposición de multas, la sanción impuesta en la resolución recurrida, a saber, multa de SETENTA Y CINCO (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, fue sustentada en dicho acto atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, relativo a la dosificación de las multas, así:

“ARTICULO 134. DOSIFICACIÓN DE LAS MULTAS. Para efectos de graduar las multas previstas en la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

134.1. El grado de culpabilidad.

134.2. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, en especial respecto de personas en debilidad manifiesta o con protección constitucional reforzada.

134.3. Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona.

134.4. En función de la naturaleza del medicamento o dispositivo médico de que se trate, el impacto que la conducta tenga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

134.5. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta en caso que éste pueda ser estimado.

134.6. El grado de colaboración del infractor con la investigación.

134.7. La reincidencia en la conducta infractora.

134.8. La existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de Seguridad Social en Salud, al régimen de control de precios de medicamentos o dispositivos médicos.

134.9. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En el asunto de la referencia, en razón a la conducta desplegada por ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, se tuvo en cuenta el contenido

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

del artículo descrito, aplicando los numerales 1° y 2° (únicos criterios que se ajustaban al asunto de marras). Igualmente, esta instancia puntualiza que la sanción impuesta esta previamente definida en la ley, la misma responde a la finalidad de la norma, cumple con los presupuestos establecidos en el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, y fue determinada observando los criterios exigidos para su dosificación.

Bajo ese contexto, contrario a lo alegado por la apoderada de la recurrente, este despacho no encuentra que en el acto administrativo sancionatorio se haya efectuado una valoración parcial de los criterios de graduación de que trata el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, pues se consideraron los que eran aplicables o se ajustaban al caso concreto y que fueron debidamente motivados en la Resolución No. PARL 001224 del 8 de febrero de 2021.

De otro lado, este operador jurídico no desconoce que la investigada es una EPS del régimen subsidiado, que presta servicios en el departamento de Antioquia y que depende de la UPC, pero los criterios de graduación de la sanción están claramente previstos en la ley (artículo 134 de la Ley 1438 de 2011) y dentro de ellos no se encuentra el tipo de régimen al que pertenezca la entidad vigilada o la insuficiencia de los recursos destinados a las EPS del régimen subsidiado para su administración, aspecto último que ni siquiera está demostrado en el expediente.

Conforme a lo expuesto, esta delegada estima que la sanción impuesta a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS por incurrir en el cargo único endilgado en la Resolución No. PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, a saber, multa de SETENTA Y CINCO (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, no es desproporcionada, violatoria del debido proceso ni exagerada con respecto a la gravedad de la conducta, ya que, como se explicó detalladamente en el acto administrativo cuestionado, quedó acreditado que dicha entidad inobservó lo dispuesto en el literal c) del artículo 6 y los literales a), e), i), l) y p) del inciso primero del artículo 10 de la Ley 1751 de 2015, el numeral 3.8. del artículo 3 de la Ley 1438 de 2011, el numeral 6 del artículo 178 de la Ley 100 de 1993, el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.1 del Decreto 780 de 2016 y el numeral 2.3. *"INSTRUCCIONES"* del CAPÍTULO PRIMERO *"PROTECCIÓN AL USUARIO"* del Título VII *"PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA"* de la Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud, vulnerando el derecho a la salud, dado que no garantizó con calidad el acceso a la prestación de los servicios de a sus afiliados al obtener una calificación de 1 durante el primer trimestre de 2018 y de igual manera, por no garantizar en las condiciones requeridas, durante el 2018, el trámite y respuesta oportuna a las peticiones, quejas, reclamos y denuncias, presentadas por sus afiliados, pues no brindó respuesta al 55,2% de los usuarios encuestados en el primer trimestre, con lo cual incurrió en las conductas vulneradoras del SGSSS y el derecho a la salud dispuestas en los numerales 130.5 y 130.7 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011.

En suma, este despacho considera que, teniendo en cuenta el margen de apreciación que la ley le otorga para la imposición de la sanción y, considerando además los referidos principios de proporcionalidad y razonabilidad para la aplicación de esta, la multa impuesta en el acto administrativo cuestionado resulta acorde con relación a la gravedad de la falta cometida por la vigilada.

La delegada también desestimaré la solicitud de la investigada en el sentido de reducir la multa al valor mínimo, dado que, como se indicó, no prosperó ninguno de los argumentos planteados en el recurso de reposición que diera lugar a fijar la multa en lo mínimo que sería un salario mínimo legal mensual vigente, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011 las multas a las personas jurídicas se pueden imponer hasta por una suma equivalente a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Corolario de lo expuesto, la sanción impuesta en el acto cuestionado será

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

confirmada.

7. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 4º DEL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020 PARA EFECTUAR LA NOTIFICACIÓN O COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS

En cumplimiento de las medidas adoptadas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo COVID-19¹¹; la notificación de este acto administrativo y las demás actuaciones que se surtan en el presente procedimiento administrativo sancionatorio, se realizarán electrónicamente, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Pues bien, en el contexto de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus y, para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Así, fueron adoptadas medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Dentro de dichas medidas, el artículo 4º del Decreto Legislativo 491 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* ordena lo siguiente:

“Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que

¹¹ Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". (Subrayado fuera de texto)

Conforme a la citada norma, por regla general, la notificación o comunicación de los actos administrativos que expida esta Superintendencia Delegada en el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionatorio, se hará por correo electrónico, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En este sentido, debe aclararse que, los procedimientos administrativos sancionatorios que se encuentren en curso, en los cuales los administrados no hayan indicado la dirección electrónica en la que recibirán notificaciones o comunicaciones, deberán informarla a la Superintendencia Nacional de Salud, so pena de que se efectúe la notificación o comunicación del correspondiente acto administrativo al correo electrónico registrado en las bases de datos de la Superintendencia Nacional de Salud, en el registro mercantil, en la página web del administrado u otra fuente que determine esta Superintendencia.

Para los efectos anteriores, la Secretaría General de la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos han dispuesto la habilitación de la dirección **correointernosns@supersalud.gov.co**, a la cual los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS deberán indicar la dirección de correo electrónico en la cual recibirán las notificaciones o comunicaciones, so pena de que dicho proceso se efectúe, como se dijo, al correo electrónico registrado en las bases de datos de la Superintendencia Nacional de Salud, en el registro mercantil, página web del administrado u otra fuente que se determine para tal fin.

Adviértase que, la presentación de solicitudes y demás trámites procesales propios del ejercicio del derecho de defensa y contradicción en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio también deberán remitirse a través del anterior canal.

Considérese también que, para efectos posteriores, en todo trámite, solicitud, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En consecuencia, el presente acto administrativo será comunicado a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS al correo electrónico indicado en la parte resolutive de esta resolución.

Que en virtud a lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, por medio de la cual se sancionó a **ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS**, identificada con NIT 900.604.350-0,

Continuación de la resolución, **POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. PARL 001224 DEL 8 DE FEBRERO DE 2021**

con multa equivalente a SETENTA Y CINCO (75) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONCEDER el recurso de apelación presentado en forma subsidiaria por **ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS**, en contra de la Resolución No. PARL 001224 del 8 de febrero de 2021. En consecuencia, debidamente comunicado el presente acto administrativo, trasladar el expediente al Despacho del Superintendente Nacional de Salud, instancia competente para resolver dicho recurso.

ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR el contenido de la presente resolución al representante legal de la **ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS**, a quien haga sus veces o a quien designe para tal fin, para lo cual se enviará copia íntegra del presente acto administrativo al correo electrónico notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com¹² o a la dirección Calle 45 No. 55-45 Piso 13 en la ciudad de Medellín - Antioquia¹³, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente resolución no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C., a los 12 días del mes de 08 de 2021.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente por:
Andres Evelio Mora Calvache

Andres Evelio Mora Calvache
Superintendente Delegado de Procesos Administrativos

Proyectó: Nydia Liliana Rodríguez Rojas
Revisó: Edward Danilo Parra Lombana
Aprobó: Edward Danilo Parra Lombana

¹² Correo electrónico autorizado por la vigilada para recibir notificaciones por parte de la Superintendencia Nacional de Salud el 24 de junio de 2021, con el NURC 202182320846092, según el reporte de vigilados que han autorizado ese tipo de notificación y en el acápite de notificaciones del recurso de reposición (folios 92 y 84).

¹³ Dirección física para efectos de notificación establecida en el certificado de existencia y representación legal de **ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS** visible a folio 85 del expediente.



SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

RESOLUCIÓN NÚMERO 2021162000016956-6 DE 2021

«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021»

SIAD 0910201900469

**LA ASESORA DEL DESPACHO ENCARGADA DE FUNCIONES DE
SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

En uso de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas en las leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1437 y 1438 de 2011, el Decreto 1080 de 2021, la Resolución 2014 de 2021 y demás normas concordantes, complementarias y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

La Oficina de Metodologías de Supervisión y Análisis de Riesgos de la Superintendencia Nacional de Salud diseñó la Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en la Atención al Usuario - Política de Priorización y Control con la finalidad de evaluar el desempeño de las Entidades Promotoras de Salud en relación con el alto volumen de peticiones, quejas y reclamos que se presentan ante la Superintendencia y como un mecanismo adicional de inspección y vigilancia en la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, que facilita el análisis y priorización de un gran número de peticiones, quejas y reclamos, y permite identificar las medidas de control que deben ser adoptadas por cada EPS.

La Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, dando cumplimiento a la metodología referida, mediante memorando NURC 3-2018-011684 del 13 de julio de 2018, remitió a la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos el Informe de Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario correspondiente al primer trimestre de 2018, en el que figura ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS con una calificación de 1. (Folios 1-2).

Por medio de la Resolución PARL 008951 del 7 de octubre de 2019, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos ordenó iniciar proceso administrativo sancionatorio contra ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS identificada con el NIT 900.604.350-0 y le formuló el siguiente cargo (folios 6 al 12):

«CARGO ÚNICO: Presunto incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 6 y los literales a), e), i) l) y p) sobre los derechos de las personas del artículo 10, artículos 11 y 15 de la Ley 1751 de 2015, el numeral 3.8 del artículo 3° de la Ley 1438 de 2011; el numeral 6 del artículo 178 de la Ley 100 de 1993, el numeral 1 del artículo 2.5.1.2.1 del Decreto 780 de 2016, el numeral 2.3. INSTRUCCIONES, del CAPÍTULO PRIMERO: PROTECCIÓN AL USUARIO del Título VII PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y LA

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, de la Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud, incurriendo en las conductas dispuestas en los numerales 130.5 y 130.7 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, vulnerando el derecho a la salud, dado que no garantizó con calidad el acceso a la prestación de servicios de salud de sus afiliados al obtener una calificación de 1 durante el primer trimestre de 2018 y de igual manera, por no garantizar en las condiciones requeridas, durante el primer trimestre de 2018, el trámite y respuesta oportuna a las peticiones, quejas, reclamos y denuncias, presentadas por los afiliados de SAVIA SALUD EPS pues durante el 2018 no brindó respuesta al 55,2% de los usuarios encuestados en el primer trimestre. Lo anterior, de acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de la presente Resolución».

El Grupo de Notificaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante oficio radicado con el NURC 2-2019-140743 del 9 de octubre de 2019, notificó en forma electrónica el precitado acto a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS. Tal oficio fue enviado al correo electrónico notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com, siendo recibido de manera efectiva en la misma fecha, de conformidad con la certificación emitida por Software Colombia Servicios Informáticos S.A.S. (Folio 13).

La representante legal suplente de la EPS investigada, con escrito radicado bajo el NURC 1-2019-661534 del 21 de octubre de 2019, presentó escrito de descargos. (Folios 14-26).

Mediante la Resolución PARL 001702 del 24 de marzo de 2020, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos corrió traslado para alegar de conclusión a ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS. Dicha resolución fue notificada mediante Estado No. 44 del 3 de julio de 2020. (Folios 27-34).

La apoderada especial de SAVIA SALUD EPS, mediante correo electrónico del 10 de julio de 2020, radicado con el número 1-2020-355440 del 14 de julio de 2020, presentó alegatos de conclusión. (Folios 35-51).

La Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, mediante la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, resolvió la investigación administrativa adelantada contra ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS y le impuso sanción de multa equivalente a SETENTA Y CINCO (75) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES al encontrarla responsable de la conducta señalada en el cargo único. (Folios 52-71).

La Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021 fue notificada en forma electrónica, mediante oficio No. 202180100138121 del 12 de febrero de 2021, recibido por su destinatario en la misma fecha, de conformidad con el certificado emitido por Gestión de la Seguridad Electrónica - GSE. (Folios 72-73).

La apoderada especial de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, mediante correo electrónico del 26 de febrero de 2021 radicado con el número 202182300312362 del 1 de marzo de 2021, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra de la Resolución PARL 1224 del 8 de febrero de 2021. (Folios 74-91).

La Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, por medio de la Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021, al resolver el recurso de reposición confirmó la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, concedió el recurso de apelación y ordenó el traslado del expediente al Despacho del Superintendente Nacional de Salud como competente para resolverlo. (Folios 93-109).

Continuación de la resolución, **«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021»**

Mediante el Decreto 1080 de 2021 se modificó la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y en el artículo 14, numeral 1, se estableció la competencia del Superintendente Nacional de Salud para resolver el recurso de apelación en los mismos términos del numeral 27 del artículo 7 del Decreto 2462 de 2013.

De conformidad con la Resolución No. 20218020013015-6 de 2021, *«Por la cual se suspenden los términos legales en las actuaciones administrativas entre el día 13 de septiembre y el día 30 de septiembre de 2021 en la Superintendencia Nacional de Salud»*, los términos de la presente actuación se reanudan a partir del 1 de octubre de 2021.

Que mediante Resolución 2014 del 26 de noviembre de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social autorizó al Superintendente Nacional de Salud permiso remunerado por los días 6, 7 y 30 de diciembre de 2021, encargando a quien suscribe el presente acto como Superintendente.

2. ARGUMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

El recurrente solicita que se revoque la sanción impuesta en la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

Señala que no se tuvieron en cuenta los elementos probatorios obrantes en el proceso y que eran imprescindibles para adoptar una decisión.

Considera que se violó su derecho al debido proceso, toda vez que no tuvo conocimiento de los resultados de la aplicación de la metodología de evaluación de las EPS en la Atención al Usuario para el primer trimestre de 2018 y solo pudo acceder a dicha información cuando se inició el proceso sancionatorio.

En igual sentido, argumenta que no se le notificó el memorando NURC 3-2018-011684, mediante el cual la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario dio traslado a la Delegada de Procesos Administrativos, de los antecedentes administrativos del caso para que se evaluara la pertinencia de iniciar un proceso sancionatorio contra SAVIA SALUD.

Agregó que la Superintendencia no tuvo en cuenta las particularidades que revisten las PQRD presentadas por los usuarios, que, junto al incremento en el volumen al final de dicho trimestre y al aumento en la solicitud y generación de autorizaciones causaron una imposibilidad fáctica para atender el total de las quejas dentro de los cinco días que se tienen para dar respuesta efectiva.

Manifestó además que, en atención a las quejas presentadas por los afiliados a SAVIA SALUD EPS se plantearon una serie de acciones durante el año 2018 tendientes a disminuirlas, para lo cual solicitaron, entre otros aspectos, mejoras a las IPS en la oportunidad en la atención y, que en agosto de esa anualidad presentaron ante esta Superintendencia un plan de mejora en el cual se relacionaron acciones respecto a varios programas, oportunidad y seguimiento en varios servicios; respecto a las PQRD, un seguimiento semanal de las *«direccionadas al área de acceso para el cierre oportuno de las mismas»*, lo que derivó en una mejor calificación durante los periodos posteriores de ese mismo año.

Afirmó que se debe tener en cuenta que, siendo SAVIA SALUD una EPS del régimen subsidiado, es su deber priorizar la optimización del gasto público social como lo demanda el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia; de ese modo, el monto de la sanción reprochada, en su sentir, no resulta coherente cuando son

Continuación de la resolución, **«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021»**

claras las dificultades del sistema de salud producto de la insuficiencia de recursos destinados a las EPS de ese régimen, *«que depende en su totalidad de la UPC»*, máxime, si el cargo imputado no obedece a acciones negligentes de su representada, sino al incremento de las PQRD *«propiciados por la situación mediática enfrentada por la EPS»*.

Finalmente, señaló la apoderada que la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos no tuvo en cuenta en su integridad los criterios sobre la graduación de la sanción establecidos en el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011.

3. CONSIDERACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

3.1. La conducta investigada

El Decreto 2462 de 2013, en su artículo 18, numeral 8, asignó a la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario la función de *«adelantar y socializar estudios estadísticos sobre el resultado del análisis integral de las peticiones, quejas y reclamos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para proponer acciones de mejora en la prestación del servicio»*.

La Resolución 000499 de 2015, mediante la cual se creó el Grupo de Seguimiento a Poblaciones Especiales y Estudios Estadísticos al Interior de la Delegada para la Protección al Usuario, en los numerales 1 y 4 del artículo 2, estableció que dicho grupo tendría, entre otras, las funciones de *«realizar estudios estadísticos sobre el resultado del análisis integral de las peticiones, quejas y reclamos presentados por los usuarios del SGSSS y cualquier otra información a partir de la cual se puedan evidenciar problemáticas en la prestación de los servicios en salud, para proponer acciones de mejora»* y *«elaborar, revisar y actualizar matriz histórica de análisis de PQR con tasas de participación»*.

En desarrollo de las mencionadas funciones, la Superintendencia Nacional de Salud creó la metodología de evaluación de desempeño de las EPS en atención al usuario, como un mecanismo adicional de inspección y vigilancia en la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario, que facilita el análisis y priorización de un gran número de peticiones, quejas y reclamos (PQRD) que son radicadas ante esta entidad.

El modelo desarrollado se basó en la construcción de un indicador de desempeño de las EPS en atención al usuario que mide la satisfacción de los usuarios con el servicio de la entidad y la gestión de las PQRD realizada por esta, el cual está compuesto por la suma ponderada de tres indicadores, a saber:

- Indicador de quejas y reclamos (I1): Corresponde al número total de PQRD ajustado por el número total de afiliados, por tipo de motivo, y características específicas de la PQRD (riesgo vital) y del afectado (población vulnerable).
- Indicador de seguimiento de PQRD (I2): Mide la oportunidad y calidad de respuesta de las PQRD por parte de la EPS.
- Indicador de PQRD reiteradas (I3): Es el porcentaje de PQRD que no tuvieron respuesta por parte de la EPS y fueron reiteradas por el usuario, ajustado por tipo de motivo.

La evaluación de desempeño de EPS en atención al usuario se calcula de forma

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

trimestral y separada para las EPS del régimen contributivo, subsidiado, y EPS indígenas. De acuerdo con la distribución del indicador obtenido para cada régimen, se asigna una calificación por EPS, la cual determina las acciones a tomar con cada una de ellas, de la siguiente manera:

- Calificación igual a 1: Medidas de control para las EPS.
- Calificación igual a 2: Plan de mejoramiento para las EPS.
- Calificación igual a 3: Comunicación o requerimiento para explicación por fallas en el desempeño en atención al usuario para las EPS.
- Calificación igual a 4: Se continúa monitoreo para las EPS.

De lo anterior puede extraerse que la calificación más baja evidencia una afectación significativa a los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de tal entidad que conlleva a que se adopten las medidas de control de inmediato, es decir, se inicie un proceso administrativo sancionatorio contra la EPS calificada con 1.

De igual modo, al detectarse falencias de tal magnitud en la gestión y trámite de las PQRD por parte de las entidades promotoras de salud se hace evidente un desconocimiento de las normas que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Salud, puntualmente de las siguientes normas:

- **Ley 1751 de 2015:**

«ARTÍCULO 6o. ELEMENTOS Y PRINCIPIOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. *El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:*

(...)

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;

ARTÍCULO 10. DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS, RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD. *Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:*

a) A acceder a los servicios y tecnologías de salud que le garanticen una atención integral, oportuna y de alta calidad;

(...)

e) A recibir prestaciones de salud en las condiciones y términos consagrados en la ley;

(...)

i) A la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos;

(...)

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

l) A recibir información sobre los canales formales para presentar reclamaciones, quejas, sugerencias y en general, para comunicarse con la administración de las instituciones, así como a recibir una respuesta por escrito;

(...)

p) A que no se le trasladen las cargas administrativas y burocráticas que les corresponde asumir a los encargados o intervinientes en la prestación del servicio».

- Ley 1438 de 2011:

«ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. *Modifícase el artículo 153 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente texto: Son principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud:*

3.8 Calidad. Los servicios de salud deberán atender las condiciones del paciente de acuerdo con la evidencia científica, provistos de forma integral, segura y oportuna, mediante una atención humanizada».

- Ley 100 de 1993:

«ARTÍCULO 178. FUNCIONES DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. *Las Entidades Promotoras de Salud tendrán las siguientes funciones:*

6. Establecer procedimientos para controlar la atención integral, eficiente, oportuna y de calidad en los servicios prestados por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud».

- Decreto 780 de 2016:

«ARTÍCULO 2.5.1.2.1 - CARACTERÍSTICAS DEL SOGCS. *Las acciones que desarrolle el SOGCS se orientarán a la mejora de los resultados de la atención en salud, centrados en el usuario, que van más allá de la verificación de la existencia de estructura o de la documentación de procesos los cuales solo constituyen prerrequisito para alcanzar los mencionados resultados.*

Para efectos de evaluar y mejorar la Calidad de la Atención de Salud, el SOGCS deberá cumplir con las siguientes características:

1. Accesibilidad. Es la posibilidad que tiene el usuario de utilizar los servicios de salud que le garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud».

- Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud¹:

«Título VII Protección de los Usuarios y la Participación Ciudadana

2. ATENCIÓN AL USUARIO

Es deber de todas las entidades brindar atención integral al usuario de la salud y esta, debe entenderse como un proceso integral en el que es requisito fundamental adoptar procedimientos, mecanismos, medios, instrumentos y canales para que esa atención cumpla con los principios de objetividad y buen trato.

En tal sentido, las administradoras de planes de beneficios en salud y las instituciones

¹La Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud fue modificada por la Circular Externa 8 de 2018, publicada en el Diario Oficial el 19 de septiembre de 2018, sin embargo, estas modificaciones no son aplicables en el presente proceso por tratarse de una evaluación de desempeño a PRQD durante el periodo comprendido entre los meses de enero y marzo de 2018, es decir, anterior a la entrada en vigencia de dichas modificaciones.

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

de prestadoras de servicios de salud, deberán implementar y desarrollar parámetros para el buen funcionamiento de este proceso.

Por lo anterior, es necesario que se adopten las siguientes medidas:

2.3. Instrucciones

Con el fin de que las peticiones que se presenten se resuelvan de manera oportuna y eficiente, cada una de las entidades destinatarias de la presente instrucción debe establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener debidamente organizado el sistema de trámite de peticiones el cual, adicionalmente, debe servir de insumo para la elaboración del plan de mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de salud. Así mismo, el resultado de las peticiones presentadas contra cada entidad según los registros internos de esta Superintendencia, será tenido en cuenta para evaluar permanentemente a la entidad sobre la debida información a los usuarios y la adecuada prestación de servicios de salud.

Igualmente toda entidad que tramite las peticiones de los usuarios, empleará para su registro, conservación y control, un sistema de archivo que podrá organizarse a través de un formato de control que contenga como mínimo los siguientes aspectos:

- Fecha de recibo de la petición.
- El estado del trámite
- La codificación asignada por la entidad
- Nombre de la persona que firma la queja o reclamación
- Aspecto o tema principal que motivó la queja
- Lugar de origen de la petición
- Régimen (contributivo, subsidiado, vinculado, otro)
- Decisión.

Con el fin de que los usuarios estén debidamente enterados, las Entidades destinatarias de la presente circular, tienen la obligación de informarles ampliamente sobre la ubicación y dependencia que recepcionará y resolverá las peticiones por ellos presentadas.

Cuando una petición relacionada con la prestación del servicio de salud por parte de las entidades vigiladas, se reciba directamente por la Superintendencia Nacional de Salud, esta avocará su conocimiento y le dará traslado a la entidad respectiva para que dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo proceda a dar respuesta por escrito al peticionario o quejoso, enviando copia de la respuesta a la Superintendencia Nacional de Salud con fotocopia de los documentos entregados al peticionario si los hubiere, sin perjuicio que la entidad deba rendir las explicaciones pertinentes de acuerdo con lo establecido en la normatividad legal vigente.

La petición se entenderá incumplida o desatendida en caso de no recibirse copia de la respuesta o de recibirse incompleta o fuera de término. En este sentido debe entenderse que no hay respuesta en los eventos en los cuales la entidad implicada no remite una solución de fondo frente a las inquietudes planteadas por el usuario respectivo».

De acuerdo con el cargo formulado, la conducta observada en SAVIA SALUD EPS no solo desconoció las normas citadas, sino que, además, incurrió en las conductas descritas en los numerales 130.5 y 130.7 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011².

«ARTÍCULO 130. CONDUCTAS QUE VULNERAN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y EL DERECHO A LA SALUD. La Superintendencia Nacional de salud, impondrá multas en las cuantías señaladas en la presente ley o revocará la licencia de funcionamiento, si a ello hubiere lugar, a las personas naturales y jurídicas que se encuentren dentro del ámbito de su vigilancia, así como a título

²Antes de las modificaciones introducidas por la Ley 1949 de 2019.

Continuación de la resolución, **«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021»**

personal a los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quién haga sus veces, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y privado de las entidades vigiladas por dicha Superintendencia, cuando violen las disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en salud, entre otras, por incurrir en las siguientes conductas:

130.5. No realizar las actividades en salud derivadas de enfermedad general, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, accidentes de tránsito y eventos catastróficos.

(...)

130.7. Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud».

Bajo este contexto, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, mediante la Resolución PARL 008951 del 7 de octubre de 2019, ordenó iniciar el proceso administrativo sancionatorio contra la sociedad ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. SAVIA SALUD EPS.

3.2. Sobre la notificación de los actos que sirvieron de fundamento a la investigación administrativa

Como se indicó en el acápite anterior, el resultado de la aplicación de la metodología de evaluación de desempeño de las EPS en relación con la gestión de PQRD incide directamente en las acciones que se toman frente a cada una de las entidades evaluadas. En el caso que nos ocupa, SAVIA SALUD EPS obtuvo una calificación de 1 en la evaluación correspondiente al primer trimestre de 2018, tal como se observa en el *«Informe Metodología de Evaluación de Desempeño de las EPS en Atención al Usuario»* que fue anexado al memorando radicado con NURC 3-2018-011684:

«Comportamiento Histórico de la Metodología (Año 2016, 2017 y 2018):

CALIFICACION POR TRIMESTRE										
VIGILADO	2016				2017				2018 I semestre	Comparativo IV trimestre 2017 Vs. I Trimestre 2018
	I	II	III	IV	I	II	III	IV		
SAVIA SALUD EPS	1	1	1	1	2	2	2	2	1	Baja la calificación

Tabla 12. Comportamiento Indicador Trimestral Año 2016, 2017 y 2018
Fuente: Base de datos SNS año 2018

Al comparar el cuarto trimestre del año 2017 versus el primer trimestre del año 2018, se evidencia que el indicador de desempeño baja pasando de 2 a 1, por lo tanto, la nueva acción a tomar es: Medida de control».

Teniendo en cuenta que la calificación obtenida por SAVIA SALUD EPS fue de 1, lo procedente era el traslado de los antecedentes a la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos para que adelantara los trámites pertinentes para la imposición de la medida de control. Dicho traslado se materializó mediante el memorando radicado con NURC 3-2018-011684 del 13 de julio de 2018.

Sobre el inicio del proceso administrativo sancionatorio que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud, la Resolución 1650 de 2014, en sus artículos 7 y 10 dispone lo siguiente:

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

«ARTÍCULO 7o. INICIO DE LA ACTUACIÓN. La actuación administrativa para determinar la comisión de infracciones podrá iniciarse por informes recibidos de terceros, mediante la práctica de visitas administrativas de inspección y vigilancia, por traslado de otras autoridades, por quejas o informes de personas naturales o jurídicas, como resultado de la aplicación de medidas cautelares y, en general, por cualquier otro medio que ofrezca credibilidad. Salvo expresa orden judicial, deben ejercerse acciones de inspección y vigilancia antes de iniciar un proceso administrativo sancionatorio.

ARTÍCULO 8o. INFORME DE IMPROCEDENCIA. La Superintendencia Nacional de Salud podrá declarar improcedente la iniciación de un procedimiento administrativo sancionatorio, mediante la expedición de un informe de improcedencia, cuando no exista mérito para adelantar la investigación. La expedición de un informe de improcedencia no impide la posterior iniciación de un procedimiento administrativo sancionatorio.

ARTÍCULO 9o. AVERIGUACIONES PRELIMINARES. En caso de duda sobre la procedencia de iniciar un proceso administrativo sancionatorio, la Superintendencia Nacional de Salud podrá ordenar, por medio de auto que no requerirá notificación, la apertura de averiguaciones preliminares.

ARTÍCULO 10. AUTO DE INICIACIÓN. Cuando se establezca que existe mérito para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio, se proferirá un auto en el que señalarán los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso».

Quiere decir lo anterior que el proceso inicia formalmente con la expedición del auto de iniciación, el cual debe ser notificado al sujeto vigilado con la finalidad de que esta tenga conocimiento de los hechos por los cuales se le investiga y pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción.

La Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos expidió la Resolución PARL 008951 del 7 de octubre de 2019, mediante la cual ordenó iniciar un proceso administrativo sancionatorio contra la sociedad ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. SAVIA SALUD EPS, decisión que fue notificada en forma electrónica a dicha entidad con el oficio radicado con NURC 2-2019-140743 del 9 de octubre de 2019, tal como se puede verificar en la certificación obrante a folio 13 (reverso) del expediente.

Sobre este punto, merece la pena resaltar que tan efectiva fue la notificación de la apertura del proceso que la entidad investigada pudo presentar un escrito denominado «RENDICIÓN DE EXPLICACIONES», radicado con el NURC 1-2019-661534 del 21 de octubre de 2019, en el que expuso sus argumentos de defensa frente al cargo formulado. (Folios 14-26).

En este orden de ideas, puede concluir el Despacho que en cuanto tiene que ver con la notificación del acto de inicio del proceso administrativo sancionatorio se garantizó el ejercicio del derecho de defensa y se brindó la oportunidad a SAVIA SALUD EPS de conocer los antecedentes que sirvieron de fundamento a la apertura de la investigación.

Ahora bien, debe aclararse que la Superintendencia Nacional de Salud no estaba obligada a notificar o comunicar a SAVIA SALUD EPS el resultado de la aplicación de la evaluación de desempeño o el oficio mediante el cual la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario trasladó los antecedentes del caso a la Delegada de Procesos Administrativos, toda vez que se trata de actos que no fueron

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

originados en el trámite del proceso sancionatorio sino que son producto del ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia encomendadas a esta Superintendencia y que posteriormente sirvieron de fundamento a la imposición de la medida de control.

Así pues, las actuaciones administrativas relacionadas con la elaboración del Informe Metodología de Evaluación de Desempeño y su traslado a la Delegada de Procesos Administrativos, no constituyen actos administrativos definitivos, sino meras actuaciones materiales de la Administración en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica consolidada en cabeza de un particular.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 43 y 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el ámbito de una actuación administrativa podemos encontrar distintos tipos de actos, como lo son: (i) los actos preparatorios; (ii) los actos de trámite; (iii) los actos definitivos; y, (iv) los actos de ejecución.

Los actos preparatorios, como el informe metodológico, se encuentran anunciados en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entre aquellos contra los que no procede recurso alguno. Sobre este tipo de actos, el tratadista Luis Enrique Berrocal³ ha manifestado lo siguiente:

«Se consideran actos preparatorios los que contribuyen a formar el juicio o criterio de la Administración para decidir la actuación administrativa correspondiente. Más que procurar el impulso de la actuación, su objeto es el de contribuir a formar la decisión o el acto que le pone fin. Por consiguiente, se consideran como tales los conceptos, dictámenes, consultas, propuestas, etc. En todo caso, no entrañan o implican orden o decisión alguna para el desarrollo de la actuación administrativa. En realidad, tienen un carácter más probatorio que de impulso del procedimiento administrativo».

Por los motivos expuestos, puede concluir este Despacho que los argumentos del recurso relacionados con la falta de notificación o comunicación del resultado de la evaluación de desempeño de la EPS o del memorando radicado con el NURC 3-2018-011684 del 13 de julio de 2018, no están llamados a prosperar.

3.3. Sobre las circunstancias que impidieron atender oportunamente las PQRD

Argumenta la parte recurrente que no se tuvieron en cuenta las pruebas necesarias para emitir una decisión sancionatoria, así como las particularidades del caso, pues se presentó un incremento en el volumen de PQRD al final de dicho trimestre como consecuencia de las noticias respecto de la viabilidad y permanencia de la EPS, situación que derivó en una imposibilidad fáctica para atender el total de las quejas dentro de los cinco días que se tienen para dar respuesta efectiva.

Para dar respuesta a dichos planteamientos, lo primero que debe resaltarse es que SAVIA SALUD EPS, en ejercicio de su derecho de defensa y contradicción, aportó al proceso las siguientes pruebas:

- Video de la rueda de prensa del 16 de marzo de 2018, en la que se hicieron declaraciones sobre la implementación de un plan de reorganización en SAVIA SALUD EPS y la garantía de la atención en salud a los usuarios, la cual puede ser vista en el enlace <https://www.youtube.com/watch?v=fvMlpELJ99E&t=3s>.

³BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Sexta Edición, 2014, página 323.

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

- Noticia publicada en el periódico El Colombiano, en la cual se hace un recuento sobre la situación financiera de la EPS desde el año 2013 hasta 2019, la cual puede ser consultada en el enlace <https://www.elcolombiano.com/antioquia/savia-salud-busca-salir-a-flote-luego-de-tocar-fondo-CH10423414>.

Luego del análisis de dichas pruebas puede extraerse que la entidad SAVIA SALUD atravesó una situación financiera desfavorable entre los años 2013 y 2018, sin embargo, en la vigencia 2019 se comenzaron a ver resultados positivos y se decidió continuar las operaciones sin modificar la composición accionaria de la sociedad.

En este orden de ideas, si bien es cierto que la situación financiera de la EPS puede incidir en la operación de la entidad y en la prestación de los servicios a los usuarios, también lo es que este tipo de circunstancias no pueden anteponerse para justificar la falta de atención a la población afiliada que acude ante el asegurador utilizando los medios que las normas del SGSSS han dispuesto para ello, tales como las quejas, peticiones, reclamos y denuncias.

Así, el material aportado no resulta suficiente para acreditar que sobrevinieron circunstancias que hicieron imposible tramitar en debida forma las PQRD presentadas por los usuarios. Lo anterior teniendo en cuenta que las EPS, en su rol de aseguradoras, asumen la gestión del riesgo en salud y de ninguna manera pueden trasladar a sus afiliados las consecuencias derivadas de las dificultades de orden administrativo que las afecten.

Sobre la situación evidenciada se hace necesario recordar que, por regla general, en todo juicio (incluido el procedimiento administrativo sancionatorio) en que se debate la responsabilidad de una de las partes se ha reconocido el derecho que tiene el enjuiciado para acreditar la existencia de la causa extraña o causal eximente de responsabilidad, cuyos alcances están determinados por la posibilidad que tiene éste de acreditar mediante los medios probatorios idóneos la existencia de una causa que impida acreditarle el resultado reprochado, haciendo inconsecuente la declaratoria de responsabilidad.

En esos términos, las causales exonerativas de responsabilidad pueden liberar totalmente de responsabilidad al investigado en los eventos en que esta se constituya en la causa determinante del resultado que se investiga, o tener efectos parciales en la medida que el actuar del sujeto investigado haya tenido incidencia en el resultado investigado.

Sobre el concepto de fuerza mayor el Consejo de Estado⁴ precisó:

«7.2.2. De la fuerza mayor

De conformidad con el artículo 64 del Código Civil, la fuerza mayor corresponde a aquel imprevisto que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

En cuanto a la fuerza mayor, la Sección Primera del Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia, ha señalado que en situaciones como la que se analiza en el presente asunto, quien invoca este tipo de fuerza está obligado a demostrar la ausencia de

⁴Al resolver el recurso de apelación en contra de una sentencia proferida Tribunal Administrativo del Atlántico, en la cual se encontró acreditada la ocurrencia de una fuerza mayor, en un proceso de derecho sancionatorio aduanero. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Sentencia del 12 de abril de 2018, Radicación número: 08001-23-31-000-2006-00652-01.

Continuación de la resolución, **«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021»**

injerencia o participación en la causación del hecho, precisando que debe tenerse de presente los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad del hecho para evaluar la conducta del responsable; determinando que dicha obligación comprende la de demostrar que el hecho no se originó o agravó por su negligencia o descuido⁵.[...]». (F.J. 7.2.2).

En este contexto, la fuerza mayor y el caso fortuito no deben ser apeladas como supuestos de aplicación generalizada para todos los eventos en que quien las invoca pretenda sustraerse del cumplimiento de un deber legal so pretexto de encontrarse ante hipótesis de dificultad en el cumplimiento, máxime cuando para que de las mismas puedan predicarse sus efectos exonerativos se requiere que se acrediten una serie de requisitos.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, quien alega una fuerza mayor o caso fortuito debe demostrar que el hecho fue intempestivo, súbito, emergente, esto es, imprevisible, e insuperable, y que ante las medidas tomadas fue imposible evitar que el hecho se presentara, esto es, irresistible.

En este caso, la sancionada soporta la causal eximente de responsabilidad en el hecho de que se incrementara la cantidad de PQRD presentadas por los usuarios en el primer trimestre de 2018, lo que ocasionó una imposibilidad de atenderlas todas en el término establecido por las normas, sin embargo, esta instancia advierte que tal aseveración carece del respaldo probatorio que permita dilucidar los hechos imprevisibles e irresistibles que justifiquen el incumplimiento objeto de investigación.

En este punto es importante precisar que así como corresponde al Estado cumplir una carga probatoria y argumentativa inicial que fundamente el inicio de la actuación administrativa, también corresponde a los destinatarios de las sanciones emprender el ejercicio probatorio con miras a demostrar que la premisa inicial que fundamentó la apertura de la investigación, resulta errada, sin que ello signifique una inversión de la carga de la prueba, de la cual solo puede disponer el Legislador en virtud del principio de configuración normativa.

Cabe destacar que, el artículo 167 del Código General del proceso establece:

«Artículo 167 Carga de la Prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen».

De conformidad con lo anterior, es una obligación de la entidad investigada respaldar con sustento probatorio las afirmaciones realizadas; lo cual no se encuentra al revisar el expediente administrativo sancionatorio, pues no obra dentro del acervo probatorio soporte documental alguno que demuestre o pueda comprobar que el incremento en el volumen de PQRD fue tan significativo que a pesar de los esfuerzos desplegados por SAVIA SALUD EPS no fue posible atenderlas de manera oportuna.

Respecto de la teoría de la carga dinámica de la prueba, la Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad parcial del artículo 167 de la Ley 1564 de 2012⁶, consideró:

«En lo concerniente a la configuración de la carga dinámica de la prueba debe decirse que atiende su inspiración teórica, fundada en los pilares de solidaridad, equidad (igualdad real entre las partes), lealtad y buena fe procesal, todos ellos reconocidos en

⁵ Sentencia del 6 de noviembre de 2014. M.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Rad.: 2002 00434 01. Actor: Transportes Cóndor Ltda.

⁶Corte Constitucional Sentencia C-086-16 24 de febrero de 2016 M.P Jorge Iván Palacio Palacio.

Continuación de la resolución, **«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021»**

la Carta Política de 1991, donde el principio “quien alega debe probar” cede su lugar al principio “quien puede debe probar”». (F.J. 7.4).

Sobre el particular, vale la pena precisar que el período probatorio dentro del proceso administrativo sancionatorio, esta direccionado a que se obtengan las pruebas que permitan la reconstrucción de los hechos materia de investigación, de tal suerte que el operador de la decisión se permita su propia teoría del caso a partir del convencimiento de la existencia o no de los hechos que se formulan en el auto de apertura de investigación.

Así pues, al no aportarse las pruebas que soportaran los argumentos de defensa de la entidad vigilada, estos no resultan suficientes para desvirtuar el incumplimiento endilgado en el cargo único.

3.4. Sobre las medidas implementadas

En relación con el argumento según el cual, durante el año 2018 se implementaron acciones tendientes a disminuir las situaciones que dieron origen a las PQRD, lo que derivó en una mejor calificación durante los periodos posteriores de ese mismo año; el Despacho debe reiterar que el presente proceso tuvo como fundamento única y exclusivamente el resultado de la evaluación de desempeño para el periodo comprendido entre los meses de enero y marzo de 2018, sin que los resultados obtenidos en otros periodos tengan incidencia directa en la determinación de responsabilidad administrativa.

Es oportuno recordar que la calificación obtenida en los periodos evaluados previamente fue de 2, de conformidad con la tabla citada en el acápite 3.2 de la presente resolución, y fue el mismo resultado obtenido en las evaluaciones posteriores según afirma el recurrente (Folio 82), lo que evidencia que, a pesar de que no fue necesaria la imposición de otras medidas de control, ha persistido un bajo rendimiento de SAVIA SALUD EPS en relación con el aspecto evaluado, lo que da lugar a que se solicite la implementación de planes de mejoramiento, de conformidad con la metodología de evaluación de desempeño de las EPS en atención al usuario.

La Superintendencia Nacional de Salud no desconoce los esfuerzos de la entidad investigada por subsanar las falencias advertidas en relación con la gestión de PQRD, sin embargo, al verse estos reflejados en la calificación de periodos distintos al evaluado, no es procedente tener por desvirtuado el incumplimiento normativo endilgado en el cargo único.

Por lo anterior, los argumentos planteados sobre este aspecto no tienen vocación de prosperidad.

3.5. Graduación de la sanción

Para dar respuesta a los argumentos relacionados con la proporcionalidad de la sanción, este Despacho debe anotar que al momento de graduar la sanción la administración debe contar con criterios claros y concluyentes que sirvan de guía para proceder, pues nadie debe ser incomodado o lesionado en sus derechos con medidas jurídicas desproporcionadas, tal como lo expone la doctora María de Jesús Gallardo Castillo, en los siguientes términos:

«El ordenamiento jurídico vincula de forma inexorable el principio de proporcionalidad con el valor de justicia, de donde se desprende su natural carácter de principio general de derecho al servicio de la creación de la norma, de la interpretación y de la

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

integración normativa. De ahí que el principio de proporcionalidad atraviese transversalmente a todos los sectores del ordenamiento jurídico, y más en concreto, o cuantas figuras o realidad sean susceptibles de restringir los derechos individuales de las personas en evitación de que el “ciudadano se convierta en un mero objeto o destinatario de la intervención pública”».

Sobre el valor de las multas por conductas que vulneren el SGSSS, el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011⁸ indica:

«ARTÍCULO 131. VALOR DE LAS MULTAS POR CONDUCTAS QUE VULNERAN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y EL DERECHO A LA SALUD. Además, de las acciones penales, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, las multas a los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y privado oscilarán entre diez (10) y doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.

Las multas a las personas jurídicas que se encuentren dentro del ámbito de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud se impondrán hasta por una suma equivalente a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.

Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la licencia de funcionamiento cuando a ello hubiere lugar».

En relación con la dosificación de las multas, el artículo 134⁹ de la citada ley contempla un listado de circunstancias agravantes y atenuantes, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 134. DOSIFICACIÓN DE LAS MULTAS. Para efectos de graduar las multas previstas en la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

134.1 El grado de culpabilidad.

134.2 La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, en especial, respecto de personas en debilidad manifiesta o con protección constitucional reforzada.

134.3 Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona.

134.4 En función de la naturaleza del medicamento o dispositivo médico de que se trate, el impacto que la conducta tenga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

134.5 El beneficio obtenido por el infractor con la conducta en caso que este pueda ser estimado.

134.6 El grado de colaboración del infractor con la investigación.

134.7 La reincidencia en la conducta infractora.

134.8 La existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de Seguridad Social en Salud, al régimen de control de precios de medicamentos o dispositivos médicos.

134.9 Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento».

En este escenario, y bajo la observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las sanciones administrativas, es oportuno en cada caso revisar

⁷LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA - TEORÍA Y PRACTICA. 1ª edición, 2008. Páginas 213- 214.

⁸Antes de las modificaciones introducidas por la Ley 1949 de 2019.

⁹Antes de las modificaciones introducidas por la Ley 1949 de 2019.

Continuación de la resolución, **«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021»**

las condiciones particulares de la conducta sancionada y los principios que inspiran su prohibición, tesis que ha sido ratificada por la Corte Constitucional, así:

«En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad¹⁰».

En esos términos, precisa esta instancia que, si bien los criterios descritos en el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, resultan aplicables a la actuación administrativa sancionatoria, las adecuaciones de uno u otro - dependen de la autonomía del fallador de instancia a partir de la valoración crítica que efectúe del plenario. Por lo que la estipulación de hipótesis de graduación no supone de facto que en las actuaciones administrativas sancionatorias se deba apelar a la aplicación de todos y cada uno de los criterios enlistados.

En el caso concreto, observa este Despacho que la sanción impuesta tuvo como fundamento la concreción de la conducta endilgada en el cargo imputado, pues dentro de la investigación quedó acreditado que ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS no garantizó en las condiciones requeridas el trámite, respuesta oportuna y completa, así como una solución de fondo a las quejas presentadas por los usuarios y obtuvo una calificación de 1 en la evaluación de desempeño efectuada para el primer trimestre de 2018, lo que supone una trasgresión del ordenamiento jurídico que compone el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Revisado el acápite de la sanción en el acto administrativo objeto del presente recurso, se encuentra que en el mismo se tuvieron en cuenta los criterios de dosificación contenidos en el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, en particular los que se refieren al grado de culpabilidad y la trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, con su conducta la entidad investigada fue negligente en el cumplimiento de las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo que supuso un claro desconocimiento del derecho de salud de los usuarios.

De igual manera, se observó que la conducta de la EPS, al no satisfacer con prontitud, diligencia y efectividad cada uno de los requerimientos realizados por sus usuarios, puso en riesgo su integridad y su salud, dado que la mayoría de PQRD hacían referencia al no suministro de medicamentos POS y no POS, negación de autorización de insumos médicos, demora en la autorización de consultas por medicina especializada, demoras en el proceso de referencia y contrarreferencia, demora de la autorización de servicios de alto costo, entre otras causas. (Folios 9 y 10).

No es desconocido por la investigada que la salud es un servicio público esencial y fundamental de carácter autónomo, ligado a la dignidad humana y cuya prestación debe orientarse en los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia, integralidad, participación, entre otros, el cual debe ser garantizado por el Estado a través de la participación activa de todos los actores del Sistema en aras de garantizar a los ciudadanos la prestación de salud en condiciones dignas.

¹⁰Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-125 de 18 de febrero de 2003, M.P.: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Continuación de la resolución, «Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021»

De manera que la trasgresión de dichas prerrogativas de rango constitucional y legal sea por descuido u omisión de las EPS, amerita la imposición de sanciones administrativas correctivas que repriman la ocurrencia de casos como el que es objeto de debate en el acto administrativo apelado, contribuyendo a que el derecho fundamental no sea quebrantado por el incumplimiento de las disposiciones normativas que rigen el sector.

Ahora bien, en cuanto tiene que ver con la solicitud del recurrente de que se tenga en cuenta la insuficiencia de los recursos de la UPC para sufragar los gastos en la prestación de los servicios del Plan de Beneficios, situación que se vería agravada con la imposición de una multa, es preciso señalar que de conformidad con lo establecido en el numeral 34 del artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, adicionado por el artículo 2 del Decreto 2562 de 2012, la definición periódica del valor de la Unidad de Pago por Capitación - UPC con la que se financian las tecnologías en salud y servicios de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.

De acuerdo con lo anterior no corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud evaluar la suficiencia de la UPC para sufragar los gastos a cargo de las Entidades Promotoras de Salud, pues es un asunto que escapa de su competencia y que tampoco puede constituirse como argumento válido para que dichas entidades omitan sus deberes frente a la gestión del riesgo en salud de sus afiliados y frente al adecuado flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Aunado a lo anterior, la Superintendencia Nacional de Salud es consciente de las dificultades financieras que aquejan al Sistema General de Seguridad Social en Salud, no obstante, ello no puede convertirse en justificación para que los integrantes del sistema que intervienen en la prestación del servicio de salud desconozcan las normas y afecten el derecho fundamental a la salud de sus afiliados.

Así, es claro que, la primera instancia fijó la multa en un valor adecuado por debajo del tope máximo legal que la ley permite imponer a este ente de control, de acuerdo con lo previsto en el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En suma, la adopción de la medida de sancionar a SAVIA SALUD EPS no es de carácter absoluto o arbitrario, por el contrario, esta discrecionalidad impone a la Superintendencia la obligación de valorar en forma razonable y proporcional la necesidad y oportunidad de adoptar la medida de sancionar a la entidad investigada, previa verificación de los hechos que sustentan la medida y teniendo en cuenta los objetivos que se persiguen con esta, de conformidad con la ley y el reglamento.

Conforme lo anterior, se observa que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad han sido debidamente aplicados en el presente procedimiento, pues para este Despacho es claro que la conducta sancionable se materializó no solo por la obtención de la calificación de 1 en la aplicación de la metodología y por no dar respuesta a las peticiones, quejas y reclamos oportunamente, sino que se evidenció una falta de garantía en la prestación del servicio de salud requerido por los usuarios, por lo que la sanción impuesta consistente en multa por valor de setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cumple y se ajusta con los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Por lo anterior, al no existir elementos de orden fáctico o jurídico que conlleven a

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

modificar, aclarar, adicionar o revocar la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada mediante la Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021, esta será confirmada y así se dispondrá en la parte resolutive del presente acto administrativo.

En mérito de lo expuesto este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, decisión confirmada por la Resolución PARL 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. NOTIFICAR el contenido del presente acto administrativo al representante legal de ALIANZA MEDELLÍN ANTIOQUIA EPS S.A.S. - SAVIA SALUD EPS, identificada con NIT 900.604.350-0 o a quien haga sus veces, o a quien se designe para tal fin, en la cuenta de correo electrónico notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com, teniendo en cuenta que el vigilado destinatario del presente acto administrativo autorizó a través del sistema NRVCC la notificación electrónica de los actos emitidos por la Superintendencia Nacional de Salud así como en el recurso de apelación, o a la dirección que para tal fin indique el Grupo Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de la Secretaría General de esta Superintendencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020 en concordancia con el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PARÁGRAFO PRIMERO. Si no pudiere practicarse la notificación electrónica, se deberá NOTIFICAR PERSONALMENTE el contenido del presente acto administrativo, a través de su representante legal o quien haga sus veces, o a quien se designe para tal fin, enviando la citación a la cuenta de correo electrónico notificacionesjudiciales@saviasaludeps.com o a la dirección que para tal fin indique el Grupo Gestión de Notificaciones y Comunicaciones de la Secretaría General de esta Superintendencia, en los términos del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

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

ARTÍCULO TERCERO. COMUNICAR la presente decisión a la Superintendencia Delegada para Investigaciones Administrativas, para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO. Contra la presente resolución no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C., a los 06 días del mes 12 de 2021.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente por:
Paola Andrea Castellanos Guerra (E)

Continuación de la resolución, «**Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución PARL 001224 del 8 de febrero de 2021, confirmada con Resolución 20216070012683-6 del 12 de agosto de 2021**»

Paola Andrea Castellanos Guerra (E)
**ASESORA DEL DESPACHO ENCARGADA DE FUNCIONES DE
SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

Proyectó: Arturo Ramón Ojeda Sanchez
Revisó: Rocio Ramos Huertas
Aprobó: Paola Andrea Castellanos Guerra (E)