

RESOLUCIÓN
2025310010005598-6 DE 15 - 07 - 2025

“Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.”

EL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD

En uso de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las del numeral 1 del artículo 230 de la Ley 100 de 1993, el artículo 2.5.2.3.5.5 del Decreto 780 de 2016 modificado por el Decreto 682 de 2018, los numerales 4, 5 y 7 del artículo 4, y el numeral 33 del artículo 7 del Decreto 1080 de 2021, el Decreto 1331 de 2024 y demás normas concordantes y complementarias y,

CONSIDERANDO

A. ANTECEDENTES

1. Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 mediante la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social Integral en Colombia, el entonces Ministerio de Salud, hoy Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 1890 en 1995 que reglamenta los artículos 130 y 236 de la referida Ley 100 y establece el régimen aplicable para la transformación en Entidades Promotoras de Salud (EPS), la adaptación al nuevo Sistema o liquidación de las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público de cualquier orden, que a la fecha del 23 de diciembre de 1993 prestaban servicios de salud o tenían afiliados en los riesgos de enfermedad general y maternidad.
2. El artículo 236 de la Ley 100 de 1993, señala que las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público de cualquier orden que, con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley, prestaban servicios de salud o amparaban a sus afiliados para los riesgos de enfermedad general y maternidad, disponían de un plazo de dos años para transformarse en empresas promotoras de salud (EPS), adaptarse al nuevo sistema o proceder a su liquidación.
3. Empresas Públicas de Medellín E.S.P. en adelante EAS EPM fue autorizada para prestar el servicio como Entidad Adaptada, exclusivamente a los servidores que se encontraban vinculados a la misma al momento de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, es decir, al 23 de diciembre de 1993, y hasta el fin de la relación laboral o durante el periodo de jubilación, conforme a lo establecido previamente. Esta autorización fue ratificada mediante el Decreto 404 del 28 de febrero de 1996, el cual condicionó dicha facultad al cumplimiento, por parte de EPM, de los requisitos establecidos en el Capítulo II del Decreto 1890 de 1995.
4. El 18 de mayo del 2023, la EAS EPM remitió oficio con radicado No. 20230130109827 a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del cual solicitó la aplicación del procedimiento establecido en el Decreto 780 de 2016, modificado por los Decretos 1424 de 2019 y 709 de 2021, con el fin de adelantar el trámite correspondiente al retiro total voluntario de la EAS EPM del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

5. El 27 de julio de 2023, el Ministerio de Salud y Protección Social remitió a la Superintendencia Nacional de Salud el oficio con Radicado No. 202311601446171, mediante el cual emitió un alcance al concepto previamente expedido con Radicado No. 202331200543331. En dicho alcance, el Ministerio reiteró que a la EAS EPM le resulta aplicable el retiro voluntario previsto en el Artículo 2.5.2.3.5.5. del Decreto 780 de 2016 y se aparta de la interpretación restrictiva dada en su momento por ese Ministerio respecto a la aplicación del procedimiento excepcional y obligatorio de asignación y traslado de afiliados de que trata el Artículo 2.1.11.1. del Decreto 780 de 2016, sustituido por el Artículo 1 del Decreto 1424 de 2019, en el sentido de afirmar que este último procedimiento también le resulta aplicable a la EAS EPM, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos para el retiro voluntario.
6. El señor Jorge Andrés Carrillo Cardoso, en su calidad de Gerente General de la época de la entidad Empresas Públicas de Medellín E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1, mediante radicado No. 20239300402537392 del 1 de agosto de 2023, solicitó formalmente la autorización para el retiro voluntario total de la operación del régimen contributivo de la Entidad Adaptada de Salud de EPM (EAS EPM).
7. La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud mediante los oficios No. 20233100101476291 del 10 de septiembre de 2023 20233100101803491 del 15 de octubre de 2023, 20233100102005581 del 13 de noviembre de 2023 y 20243100100032501 del 11 de enero de 2024, requirió a la entidad solicitante remitir la totalidad de la información necesaria para continuar con el trámite, de conformidad con lo previsto en el Decreto 780 de 2016 y la Circular Externa No. 2022151000000049-5 de 2022, Asimismo, se solicitó aclarar aspectos específicos relacionados con la solicitud de retiro voluntario.
8. La EAS EPM respondió a los requerimientos efectuados por la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, mediante las comunicaciones No. 20239300403379822, remitida por correo electrónico el 27 de septiembre y radicada el 28 de septiembre de 2023; No. 20239300404472012, remitida el 7 de diciembre y radicada el 11 de diciembre de 2023; y No. 20249300400574962, enviada el 8 de febrero y radicada el 9 de febrero de 2024.
9. El Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados de los Servicios Públicos las Tecnologías de la Información las Comunicaciones la Televisión las Corporaciones Autónomas los Institutos Descentralizados y Territoriales de Colombia «SINTRAEMSDDES», mediante las comunicaciones No. 20239300402985882 y 20239300402986932 ambas del 1 de septiembre de 2023, 20235600003044822 del 6 de septiembre de 2023, 20239300403211912 del 18 de septiembre de 2023, 20239300403673172 del 18 de octubre de 2023, 20239300404040412 y 20239300404060732 del 14 y 15 de noviembre de 2023 respectivamente, solicitó información relacionada con el trámite del retiro voluntario total, alegando conflictos con acuerdos convencionales, solicitando detener el trámite y presentando un análisis financiero para demostrar que la EAS EPM cuenta con la viabilidad de continuar prestando el programa de salud.
10. Mediante la comunicación No. 20239300403090902 remitida por correo electrónico el 8 de septiembre y radicada el 11 de septiembre del 2023, se recibió por traslado de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MINTIC, derecho de petición presentado por el sindicato SINTRAEMSDDES el cual se solicita que se niegue la petición que ha presentado la EAS EPM con la cual se pretende liquidar el Departamento Medico o Unidad Medico Odontológica E.A.S.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

11. La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud mediante los oficios No. 20233100101730501 del 7 de octubre de 2023, 20233100102005511 del 13 de noviembre de 2023 y 20233100102189801 del 6 de diciembre de 2023, remite respuesta a las solicitudes realizadas por SINTRAEMSDDES, incluido el traslado recibido por MINTIC.
12. La Asociación de Pensionados del Grupo EPM - APEP, a través de las comunicaciones No. 20239300403007122 y 20239300403007532 ambas del 4 de septiembre de 2023 y 20239300403445612 remitida por correo electrónico el 2 de octubre y radicada el 3 de octubre de 2023, presentó copia de un comunicado dirigido al Ministerio de Salud y Protección Social manifestando su inconformidad frente a un concepto emitido por dicho Ministerio, relacionado con la aplicación de reglas de asignación de afiliados establecidas en el Decreto 709 de 2021. Adicionalmente, solicitó copias de toda la información presentada por la EAS EPM en la solicitud de retiro voluntario total y radicó queja contra la EAS EPM por estar propiciando el traslado de afiliados de su EAS a otras Entidades Promotoras de Salud, sin que haya existido previamente una decisión por parte de la Superintendencia Nacional de Salud
13. Mediante el memorando interno No. 20233100100106643 del 28 de septiembre de 2023, la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud solicita concepto técnico a la Dirección Jurídica de esta Superintendencia, respecto de la viabilidad de involucrar como terceras personas directamente afectadas a los sindicatos de EPM de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011.
14. La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud mediante el oficio No. 20233100101813141 del 17 de octubre de 2023, remitió respuesta a las solicitudes presentadas por la APEP. En relación con la inconformidad expresada frente al concepto emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, se indicó que esta Superintendencia se abstiene de pronunciarse sobre el tema por ser un asunto dirigido por esa Cartera. Asimismo, se indicó que la solicitud de retiro voluntario de la EAS EPM aún se encuentra en trámite, por lo cual no es posible emitir un pronunciamiento de fondo hasta tanto se surtan todas las formalidades correspondientes. Respecto del envío de las copias del expediente de la solicitud de retiro voluntario de la EAS EPM, se precisó que, la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud solicitó concepto a la Dirección Jurídica de esta Superintendencia respecto a la aplicación de los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011, en las actuaciones de esta Superintendencia, por tanto, se daría respuesta una vez se tuviera la claridad del asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015.
15. La Dirección Jurídica de esta Superintendencia mediante el memorando No. 20231600100117563 del 24 de octubre del 2023, emite concepto en relación con la vinculación como terceros interesados al trámite de retiro voluntario total de la EAS EPM.
16. La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud mediante los oficios No. 20233100102005571 y 20233100102005561 ambos del 13 de noviembre de 2023, informó a los sindicatos SINTRAEMSDDES y APEP respectivamente, que si consideran que ostentan la calidad de interesados dentro de la actuación administrativa, podrán solicitarlo o ratificarlo según sea el caso, por escrito, para lo cual debe reunir todos los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 1755 de 2015.
17. Mediante el radicado No. 20249300400574962 del 9 febrero de 2024 EAS EPM pone en conocimiento de esta Superintendencia que, a través del Decreto 0077 de 2024 expedido por la Alcaldía de Medellín, se aceptó el impedimento presentado por el doctor John

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Alberto Maya Salazar en su calidad de Gerente General de la Empresas Públicas de Medellín E.S.P y se designa como gerente ad hoc a la doctora Diana Olivia Rúa Jaramillo para conocer sobre los asuntos relacionados con la solicitud de autorización de retiro voluntario presentado ante esta superintendencia.

18. La doctora Diana Olivia Rúa Jaramillo, en su calidad de gerente ad hoc de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. mediante los radicados No. 20249300401138372 y 20249300401139932 del 13 de marzo de 2024, solicitó la suspensión del trámite de autorización de retiro voluntario presentado a través oficio No. 20239300402537392 del 1 de agosto de 2023.
19. La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud por medio del oficio Nro. 20243100100643531 del 5 de abril de 202, suspendió temporalmente por el término de 120 días calendario el trámite de retiro voluntario total de la EAS EPM presentado ante esta entidad.
20. El 9 de julio de 2024 a través de los radicados No. 20249300403099632, 20249300403100362 y 20249300403113412, EPM informa a esta Superintendencia que se encuentra examinando alternativas que conduzca a una solución pertinente y adecuada para la EAS, esto sin renunciar a la solicitud de retiro voluntario que se viene adelantando.
21. El 16 de julio de 2024 la Gerente General Ad Hoc de EPM a través del radicado Nro. 20249300403225092, manifestó la intención de continuar con el trámite de retiro voluntario total de la EAS EPM, presentado ante esta superintendencia.
22. La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud mediante oficio No. 20243100102496461 del 9 de noviembre de 2024, requirió a la entidad solicitante para que remitirá información necesaria con el fin de continuar con el trámite de retiro voluntario solicitado.
23. La Gerente General Ad Hoc de EPM a través del correo electrónico enviado el 21 de noviembre de 2024 y radicado el 22 de noviembre 2024 bajo el No. 20249300405594262, pone en conocimiento de esta Superintendencia la demanda de nulidad simple presentada por el Sindicato de Industria de los Profesionales de las Empresas de Servicios Públicos complementarios y Conexos – SINPRO contra el acta No. 1749 del 30 de noviembre de 2022 y del 7 de diciembre de 2022, mediante las cuales la Junta Directiva aprobó tramitar el retiro voluntario total de la EAS EPM ante la Superintendencia Nacional de Salud.
24. Mediante correo electrónico enviado el 25 de noviembre de 2024 y radicado bajo el Nro. 20245600005674852 el 26 de noviembre de 2024, la EAS EPM radicó respuesta al requerimiento Nro. 20243100102496461 realizado el 9 de noviembre de 2024, allegando la documentación e información requerida
25. La Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud mediante oficio Nro. 20243100102881381 del 20 de diciembre de 2024, requiere a la EAS EPM para que aclare si continua con la solicitud de Retiro voluntario total.
26. Mediante correo electrónico remitido el 24 de diciembre de 2024 y radicado el 26 diciembre de 2024 bajo el Nro. 20249300406227112, la EAS EPM remitió respuesta al oficio 20243100102881381, donde reitera lo expresado en la comunicación del 9 de julio de 2024, en el sentido de continuar con el trámite de retiro voluntario total de la EAS EPM.
27. Mediante el memorando 20253100100050453 del 15 de mayo de 2025 la Dirección de

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Inspección y Vigilancia para Entidades de Asuramiento en Salud remitió a la Delegada para entidades de Aseguramiento de Salud el estudio de viabilidad para resolver la solicitud de retiro voluntario total de la autorización de funcionamiento presentada por la EAS EPM identificada con NIT 890.904.996-1, en cumplimiento de las funciones establecida en el Decreto 1080 de 2021.

28. La Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud mediante memorando Nro. 20253000000059703 del 14 junio 2025, remitió al despacho del Superintendente Nacional de Salud recomendación sobre la solicitud de autorización previa para operar en el régimen contributivo presentado por la EAS EPM.

B. COMPETENCIA

La competencia para estudiar las solicitudes de retiro voluntario total de la autorización de funcionamiento, radicadas por los vigilados ante la Superintendencia Nacional de Salud, se encuentra contenida en las siguientes disposiciones:

- i) El artículo 154 de la Ley 100 de 1993 establece que el Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 de la Constitución Política. Esta intervención busca garantizar el cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución y en la misma Ley 100, especialmente los enunciados en el artículo 2 y en el artículo 153, modificado por el artículo 3 de la Ley 1438 de 2011.
- ii) Por su parte, el artículo 155 de la Ley 100 de 1993 establece que la Superintendencia Nacional de Salud forma parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud como organismo de inspección, vigilancia y control.
- iii) Conforme al artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes son responsables de cumplir la función indelegable del aseguramiento en salud, para lo cual deben cumplir con los requisitos de habilitación y los demás que se establezcan.
- iv) El artículo 2.5.2.3.5.5 del Decreto 780 de 2016, sustituido por el artículo 1 del Decreto 682 de 2018, establece que las EPS podrán solicitar a la Superintendencia Nacional de Salud, el retiro total o parcial de la autorización de funcionamiento, siempre y cuando: **i)** hubieren operado el aseguramiento en salud de forma continua por un (1) año en el ámbito territorial autorizado del cual deseen retirarse, e **ii)** informado su intención de retiro a la superintendencia, a las entidades territoriales respectivas y a sus afiliados, con al menos cuatro (4) meses de antelación. Asimismo, la norma en cita indica que, la Superintendencia Nacional de Salud en aras de garantizar la continuidad y adecuada prestación del servicio, así como el derecho a la libre elección de los afiliados, podrá negar el retiro de la autorización o condicionarlo a una transición con plazos diferentes a los previamente establecidos.
- v) Los numerales 4, 5 y 7 del artículo 4 del Decreto 1080 de 2021, asignaron a la Superintendencia Nacional de Salud las funciones de: **i)** Vigilar el cumplimiento de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de los sujetos vigilados y promover el mejoramiento integral del mismo. **ii)** Ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que reglamentan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluyendo las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras del Sector Salud, y **iii)** Ejercer la inspección, vigilancia y control sobre la gestión de los riesgos inherentes al Sistema

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

General de Seguridad Social en Salud, incluidos los riesgos sistémicos.

- vi) El numeral 33 del artículo 7 del Decreto 1080 de 2021 asignó al Despacho del Superintendente Nacional de Salud, la función de: i) dirigir la acción administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud y el cumplimiento de las funciones que a la entidad le corresponden.
- vii) Los numerales 1, 3 y 5 del artículo 22 del Decreto 1080 de 2021 asignaron al Despacho de la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud las funciones de: i) ejercer inspección y vigilancia a las Entidades de Aseguramiento en Salud, sobre la gestión de los riesgos inherentes al sistema y el cumplimiento de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud. ii) Participar en el análisis y gestión de riesgos generales, incluyendo el riesgo sistémico, del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en lo relacionado con los sujetos vigilados por la Superintendencia Delegada, en coordinación con la Dirección de Innovación y Desarrollo. iii) Ejercer inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los requisitos para el funcionamiento o habilitación de las Entidades Promotoras de Salud - EPS, las empresas de medicina prepagada y el servicio de ambulancia prepagado y recomendar al Superintendente Nacional de Salud la autorización, revocatoria o suspensión del certificado de funcionamiento o habilitación, en el marco de las competencias previstas en la ley.
- viii) El numeral 1 del artículo 23 del Decreto 1080 de 2021 asignó a la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud las funciones de: i) ejercer inspección, vigilancia y control a las Entidades de Aseguramiento en Salud sobre la gestión de los riesgos inherentes del sistema y el cumplimiento de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

C. PARA RESOLVER SE CONSIDERA

Entra este Despacho a resolver la solicitud de retiro voluntario total de la operación del régimen contributivo de la **Entidad Adaptada en Salud de Empresas Públicas de Medellín E.S.P.**, identificada con NIT 890.904.996-1, considerando el estudio de viabilidad emitido por la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud mediante memorando No. 20253100100050453 del 15 de mayo de 2025 y, la recomendación realizada por la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud a través del memorando No. 20253000000059703 del 14 junio 2025.

Estudio de viabilidad emitido por la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud bajo el memorando No. 20253100100050453 del 15 de mayo de 2025:

D. “ANÁLISIS DE FONDO

En el marco de la normatividad vigente, para autorizar las solicitudes de retiros voluntarios totales por parte de las EPS, esta superintendencia debe verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente, además de realizar un análisis que permita evaluar el impacto de la decisión en la garantía de la continuidad del aseguramiento y la adecuada prestación del servicio a los afiliados de la EPS que se retira, así como, el derecho a la libre elección de estos, considerando los riesgos definidos que podrían materializarse, una vez se apruebe el retiro voluntario solicitado y se efectúe el correspondiente traslado de afiliados. Dichos riesgos se relacionan con:

- *No garantía en la continuidad en la atención de los afiliados trasladados.*
- *Restricciones en el acceso a los servicios de salud que requieren los afiliados trasladados.*
- *No oportunidad en la prestación de las atenciones en salud que requieren los afiliados trasladados.*
- *Restricciones en su derecho a la libre elección de EPS de los afiliados trasladados.*

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Adicionalmente a los requisitos establecidos por el artículo 2.5.2.3.5.5 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 682 de 2018, se realiza un estudio técnico que abarca los componentes jurídico, financiero y técnico científico, en donde, se lleva a cabo un análisis de la situación actual de la entidad solicitante dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como de las posibles EPS receptoras, con el fin de identificar los riesgos y el impacto potencial de la decisión.

1. Generalidades de la Entidad Solicitante

Empresas Públicas de Medellín E.S.P. fue creada como Establecimiento Público Autónomo mediante el Acuerdo Nro. 58 del 6 de agosto de 1955, es una sociedad de servicios públicos domiciliarios que fue fundada el 6 de agosto de 1955 en Medellín, departamento de Antioquia, cuyo propietario es el distrito de Medellín.

La Alcaldía de Medellín expidió el Decreto 375 del 18 de noviembre de 1955, contentivo de los estatutos de la entidad, con lo cual reglamentó su existencia, la cual quedó confirmada el 25 de noviembre del mismo año con la sanción del Gobernador, sin embargo, sólo en enero de 1956 fue cuando realmente EPM inició su vida administrativa.

Mediante el Acuerdo Nro. 69 del 10 de diciembre 1997 EPM fue transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE) del orden municipal -hoy Distrital-, con personería jurídica y patrimonio independiente, rigiéndose por la normatividad comercial.

El Concejo de Medellín mediante el Acuerdo Nro. 12 del 28 de mayo de 1998, fijó los estatutos de la empresa industrial y comercial Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

De acuerdo con el Capítulo 8 del citado acuerdo, para reformar los estatutos establece lo siguiente:

«Artículo 29. Competencia. La reforma de los presentes estatutos solo podrá llevarse a cabo mediante Acuerdo expedido por el Concejo de Medellín, previa iniciativa del Alcalde Municipal.»

Es de anotar que la Ley 489 del 30 de diciembre de 1998, «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones», dispuso que los estatutos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado – EICE, serían dados por sus Juntas Directivas. así:

«ARTÍCULO 68. Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente Ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.

Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

PARÁGRAFO 1.- De conformidad con el inciso segundo del Artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.»

Respecto a la naturaleza jurídica de las empresas industriales y comerciales del Estado, el artículo 85 ibidem establece lo siguiente:

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

«ARTÍCULO 85.- Empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

- a. Personería jurídica;
- b. Autonomía administrativa y financiera;
- c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.

(...) »

El patrimonio y rentas de EPM son propios y están separados de los bienes y de los fondos comunes del municipio de Medellín. Sus transferencias anuales al municipio de Medellín, su dueño, son destinadas íntegramente a inversión social.

El Concejo de Medellín mediante el Acuerdo Municipal Nro. 32 del 7 de julio de 2006, adicionó el artículo 17 bis a los estatutos de las Empresas Públicas de Medellín.

1.1. Unidad Servicio Salud

Mediante el Decreto 2 del 11 de marzo de 1964, la Junta Directiva de EPM, en uso de sus atribuciones y especialmente las que le confiere el artículo 51 de los Estatutos, literales e) y f), creó el Departamento Médico como dependencia de la Secretaría General.

Hasta 1986, los servidores públicos de EPM estaban afiliados al que fue el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales para los riesgos de salud y vejez, por lo que esa entidad amparaba su cubrimiento. Sin embargo, mediante acta 1115 del 11 de diciembre de 1986, EPM decidió realizar la desafiliación masiva de los trabajadores y asumir directamente la prestación de los servicios en salud y reconocimiento de pensiones de vejez.

A partir del 1 de marzo de 1987, EPM empezó con la atención de las prestaciones médico-asistenciales, establecidas en la ley, para los servidores vinculados directamente a la entidad como empleados públicos, trabajadores oficiales, aprendices y pensionados. Así las cosas, EPM autónomamente decidió asumir la prestación del servicio de salud para sus trabajadores y que ello, no fue consecuencia de una negociación colectiva.

En 1993 inicia la Ley 100 de Seguridad Social y en 1995 el Ministerio de Salud, hoy Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 1890, que reglamenta los artículos 130 y 236 de la referida Ley 100 y regula el régimen de transformación en Entidades Promotoras de Salud, adaptación al Sistema de Seguridad Social o liquidación, de las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público de cualquier orden, que al 23 de diciembre de 1993 prestaban servicios de salud o afiliados en los riesgos de enfermedad general y maternidad.

El artículo 236 de la Ley 100 de 1993, señala que las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público de cualquier orden que, con anterioridad a dicha ley, prestaban servicios de salud o amparaban a sus afiliados para los riesgos de enfermedad general y maternidad, tenían dos años para transformarse en empresas promotoras de salud, adaptarse al nuevo sistema o para efectuar su liquidación.

Así autoriza a EPM a prestar el servicio como Entidad Adaptada, solo a aquellos servidores que se encontraban vinculados a la fecha de iniciación de la Ley 100, es decir el 23 de diciembre de 1993, y hasta el fin de la relación laboral o durante el periodo de jubilación, como lo venían haciendo.

EPM decidió adaptarse al nuevo régimen legal de seguridad social en salud, para lo cual mediante el Decreto 404 del 28 de febrero de 1996, fue autorizada para continuar prestando los servicios de salud y amparar a sus afiliados en los riesgos de enfermedad general y maternidad, como una entidad adaptada al Sistema General de Seguridad Social en Salud siempre y cuando pudiera dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el Capítulo II del Decreto 1890 de 1995.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

1.2. Convención Colectiva y Sindicatos

Esta superintendencia recibió diversas comunicaciones por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados de los Servicios Públicos las Tecnologías de la Información las Comunicaciones la Televisión las Corporaciones Autónomas los Institutos Descentralizados y Territoriales de Colombia «SINTRAEMSDDES», mediante las cuales solicitaron copia de la documentación radicada por la EAS EPM en virtud de la solicitud del retiro voluntario total. Así mismo, solicitaron detener el trámite alegando conflicto con los acuerdos convencionales, intervenir como terceros posiblemente afectados con la decisión del retiro de la EAS y finalmente presentaron un análisis financiero para demostrar la viabilidad de continuar con el programa de Salud de la EAS.

A su vez, la Asociación de Pensionados del Grupo EPM – APEP, en diversas comunicaciones, manifestó su inconformidad con la solicitud de retiro voluntario total del programa de salud de EPM y solicitaron copia de la documentación radicada en virtud de la solicitud del retiro voluntario total.

En relación con las convenciones colectivas, es importante relacionar lo previsto en el Título III, Capítulo I del artículo 467 del Código Sustantivo de Trabajo - CST, en donde define las convenciones colectivas de trabajo que se suscriben entre una o varias organizaciones de empleadores así:

«(...)

ARTICULO 467. DEFINICION. Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia.

(...)»

Ahora bien, en atención a las solicitudes presentadas por SINTRAEMSDDES y la APEP, la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud de esta Superintendencia, mediante radicado Nro. 20233100100106643 del 28 de septiembre de 2023, solicitó concepto a la Dirección Jurídica de esta superintendencia respecto a la viabilidad de involucrar a los terceros interesados según los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011, en el trámite que se surte con ocasión a la solicitud de retiro voluntario total presentada.

Al respecto, mediante memorando Nro. 20231600100117563 de 24 de octubre del 2023, la Dirección Jurídica se pronunció en los siguientes términos:

«(...)

“1. ¿Cuál es el procedimiento que debe adelantar la Superintendencia Nacional para determinar o involucrar a un tercero interesado en el trámite de retiro voluntario total de una EPS?”, y

“2. ¿Qué características debe cumplir un solicitante para ser aceptado como tercero involucrado, teniendo en cuenta que todas las decisiones que adelanta esta Superintendencia tienen un impacto para los diferentes actores del sistema?”

El artículo 37 de la Ley 1437 de 2011 no contempla un procedimiento que indique cómo las autoridades pueden identificar a cada uno de los terceros, ni tampoco señala una serie de características o requisitos que deban acreditar los mismos, motivo por el cual, esta Dirección considera que toda solicitud que sea presentada por un tercero que se considere a sí mismo como posible afectado por la eventual decisión que adopte esta entidad, debe ser recibida y atendida.

Ahora bien, la forma de involucrar a los terceros que posiblemente puedan verse afectados con la decisión que eventualmente se adopte (sean determinados o indeterminados) es la prevista en el mencionado artículo, es decir a través de la comunicación de la existencia de la actuación administrativa, la cual será remitida (la comunicación) a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz (cuando se trate de terceros determinados) o a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso (para el caso de los terceros indeterminados o cuando se desconozcan los datos de contacto de los determinados), o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

condiciones de los posibles interesados.

Otra forma en la que se pueden involucrar terceros en la actuación administrativa es en desarrollo de la facultad establecida para estos en el artículo 38 de la Ley 1437 de 2011.

“3. ¿La aceptación o no de un tercero frente a un trámite que se adelante en la Superintendencia, se debe responder a través de un oficio o requiere para ello un acto administrativo? En cualquiera de los casos quien debe firmar dicha respuesta. Director, Delegado o Superintendente Nacional de Salud?”

Ni el artículo 37 ni el 38 de la Ley 1437 de 2011 señalan cuando puede rechazarse una solicitud de un tercero interesado. No obstante, el artículo 38 sí precisa que la petición del tercero deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 16 ibidem (contenido de toda petición) y en ella se indicará cuál es el interés de participar en la actuación y se allegarán o solicitarán las pruebas que el interesado pretenda hacer valer. La autoridad que la tramita la resolverá de plano y contra esta decisión no procederá recurso alguno.

Ahora bien, la decisión que sobre la solicitud de intervención se adopte, sea que se acepte o se niegue (debe estar debidamente argumentada), podrá ser emitida a través de un oficio, salvo que el procedimiento a aplicar frente a la actuación administrativa correspondiente (el relativo al retiro voluntario) indique otra cosa.

En cuanto a la firma de la decisión sobre la solicitud de intervención se indica que esta deberá ir firmada por el Superintendente Nacional de Salud, salvo que la función de aprobar o negar el retiro voluntario se encuentre delegada en la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, caso en el oficio debe ser firmado por el delegado.

“4. ¿En qué etapa del trámite que se surte en esta Superintendencia por solicitud del vigilado, debe aceptarse la integración del tercero determinado?”

Tal como se indicó al inicio del escrito, la comunicación de la existencia de la actuación administrativa debe darse antes de la expedición de la decisión de fondo sobre el asunto sometido a conocimiento de la Administración, preferiblemente desde el inicio de esta, para así garantizar el respeto de los derechos de los terceros interesados (determinados o indeterminados).

En este sentido, en caso de que la solicitud provenga directamente del tercero interesado, el pronunciamiento de la Superintendencia debe darse antes de la emisión de la decisión de fondo.

Al respecto la Corte Constitucional, mediante sentencia C 341 de 2014, en la que se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, señaló lo siguiente:

“(…) el acto de comunicación previsto por el Legislador en la disposición subexamine, se enmarca en las etapas preliminares de la actuación administrativa, en las cuales se pone en conocimiento la existencia de la actuación – previa la expedición del acto administrativo -, sin que con ello se esté creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular y la cual tiene por objeto que los terceros que puedan resultar afectados con la decisión que posteriormente en ellas se adopte, conozcan de su existencia y puedan ejercer el derecho a la defensa y contradicción. Es así como el artículo 37 señala que “la autoridad [...] les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma, el nombre del peticionario si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.”(Consideración jurídica 5.6.4) (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Adicional a lo anterior, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 42 ibidem:

“ARTÍCULO 42. CONTENIDO DE LA DECISIÓN. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos. (Negrilla fuera de texto).

(...)»

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Aunado con lo anterior, mediante el radicado Nro. 20239300403090902 del 8 de septiembre del 2023, se recibe traslado de MINTIC en la cual «SINTRAEMSDDES» allega petición y aportan copia de la Convención Colectiva, en la que se destacan los siguientes apartados:

“CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO

En la ciudad de Medellín, Departamento de Antioquia, República de Colombia, el día veintiocho (28) de agosto de mil novecientos cincuenta y nueve (1.959), se reunieron en el Salón de Juntas de las Empresas Públicas de Medellín los doctores Luis Echavarría Villegas, John Arango Osorio y Alberto Arango Restrepo, en representación de dichas Empresas y los señores Juan de Dios Alvarez, Alfonso Upegui, Víctor Vega, Luis E. Zapata, Héctor Castaño y Javier Rivera, como negociadores del Sindicato de Trabajadores que prestan sus servicios a la citada Entidad.

(..)

QUINTA: SERVICIOS MÉDICOS, FARMACÉUTICOS Y ODONTOLÓGICOS.

Estos servicios continuarán prestándose como en la actualidad los otorgan las Empresas y en todo caso se procurará que el Municipio de Medellín preste la mejor atención posible a los trabajadores de las Empresas. No se limitarán los horarios para expedir tarjetas para la consulta familiar y, en cuanto a las partidas para despacho de drogas gratuitas que suministra el servicio social para familiares de trabajadores de Riogrande y Guadalupe, se ampliarán. Las Empresas tratarán de extender el servicio odontológico a Riogrande y Guadalupe, bien directamente o por medio de contratos con profesionales de esta clase.

Para los trabajadores de La Honda y de Piedras Blancas que tengan que acudir al servicio médico por razón de enfermedad, los permisos actuales que se conceden a dichos trabajadores serán ampliados en cuanto ello sea necesario.

(...)

CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA FONDO DE ATENCIÓN FAMILIAR:

Servicios médicos, farmacéuticos y odontológicos: Estos servicios continuarán prestándose como en la actualidad los prestan las Empresas, dotándolos de personal necesario para que siempre haya un servicio eficiente. Las drogas las suministrarán las Empresas en las Centrales a precio de costo y en Medellín por intermedio de la Farmacia Municipal.

Para los trabajadores de la Honda y de Piedras Blancas que tengan que acudir al servicio médico por razón de enfermedad, los permisos actuales que se conceden a dichos trabajadores serán ampliados en cuanto ello sea necesario.

b) Fondo Médico-Quirúrgico: Las Empresas aportarán a este fondo la suma de setecientos cincuenta mil pesos (\$750.000.00) durante la vigencia de la Convención.

Este fondo se destinará a atender las calamidades domésticas de los familiares de los trabajadores amparados por esta Convención, en la siguiente forma: 70% por cuenta del fondo, 15% como préstamo del mismo fondo sin intereses a plazos que serán fijados en cada caso por el comité de vivienda y educación, y el 15% restante por cuenta del trabajador.

La reglamentación de este fondo será hecha por una comisión paritaria de las Empresas y el Sindicato dentro de los veinte (20) días siguientes a la firma de esta convención.”

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, mediante los oficios Nro. 20233100102005571 y 20233100102005561, ambos emitidos el 13 de noviembre de 2023, comunicó a SINTRAEMSDDES y a la APEP que, si consideran que ostentan la condición de partes interesadas en el procedimiento administrativo en cuestión, deben solicitarlo o ratificarlo por escrito, según corresponda. Para ello, se les instó a reunir todos los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015, el cual enumera los requisitos necesarios para toda solicitud.

Para efectos de acreditar la calidad de terceros interesados en el proceso, se concedió a SINTRAEMSDDES y a la APEP un plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo de los referidos oficios, no obstante, no se recibió respuesta por parte de los mencionados sindicatos, por tanto, no se vincularon como

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

terceros interesados en el trámite en cuestión.

De otra parte, es importante resaltar que mediante el oficio Nro. 20243100100032501 del 11 de enero del 2024, la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, solicitó a la EAS EPM informar si los auxilios y beneficios adicionales al plan de beneficios en Salud con los que hoy cuentan los empleados de EPM y afiliados al programa de salud de la EAS tendrán modificaciones o eliminaciones, frente a lo cual, EPM en comunicación Nro. 20249300400574962 el 8 de febrero del 2024, indicó lo siguiente:

«**Respuesta:** La EAS EPM no administra ningún tipo de plan complementario en salud para los afiliados y beneficiarios, debido a que el servicio que presta es el propio del Plan Obligatorio en Salud de todas las EPS autorizadas en Colombia, con la diferencia de que su público de atención es cerrado, sólo para aquellos servidores que se encontraban vinculados el 23 de diciembre de 1993, y hasta el término de la relación laboral o durante el período de jubilación, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1890 de 1995.

De acuerdo con la aclaración anterior, EPM continuará reconociendo los auxilios y beneficios en salud establecidos en las convenciones colectivas de trabajo vigentes, estos no sufrirán modificación por la liquidación de la EAS EPM, ya que su fuente es la convención colectiva y no la existencia de planes complementarios administrados por la EAS EPM. «subrayado y negrilla fuera de texto»

Es importante recordar que las convenciones colectivas de EPM no solo reconocen ayudas en salud para los afiliados a la EAS EPM, sino también para todos sus servidores, tales como auxilios para el pago de pólizas o planes complementarios en salud que van hasta la suma de \$1.989.762 anuales para el año 2024, reconocimiento de medicamentos y vacunas excluidas del Plan Obligatorio en Salud, beneficios para el pago anteojos, montura, lentes de contacto y ortodoncia. Estos beneficios se hacen extensivos no solo para el trabajador sino también para su grupo familiar

Así las cosas, es necesario precisar que, en el caso de una liquidación, los beneficios especiales cuyos destinatarios son los afiliados a la EAS EPM, se continuarán prestando en los términos que están pactados en los textos convencionales y reglamentos y, adicionalmente, estas personas y su grupo familiar desde ya pueden acceder a las prestaciones enunciadas en el párrafo anterior, beneficios que tampoco se verían modificados por el retiro total voluntario.». (...)

De acuerdo con lo anterior, se concluye que EPM, no administra ningún plan complementario y el plan de beneficios en salud suministrado a sus empleados y afiliados del programa de salud contiene características iguales al plan de beneficios en salud de todas las Entidades Promotoras de Salud. Por lo tanto, ante una eventual aprobación del retiro voluntario total, EPM continuará brindando los auxilios y beneficios establecidos en la convención colectiva para sus trabajadores y sus beneficiarios.

Asimismo, es importante precisar que la solución de controversias en lo que respecta a las convenciones colectivas, no es de competencia de la Superintendencia Nacional de Salud, quien, para la solución de las solicitudes de retiro voluntario total, evalúa el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Decreto 780 de 2016, así como los riesgos que se pueden generar en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Frente a la nulidad simple del Acta No. 1749 de 2022, de la Junta Directiva de EPM.

En relación a lo informado por la Gerente General Ad Hoc de Empresas Públicas de Medellín E.S.P. a través del radicado Nro. 20249300405594262 del 21 de noviembre 2024, en donde pone en conocimiento de esta Superintendencia la demanda de nulidad simple presentada por el Sindicato de Industria de los Profesionales de las Empresas de Servicios Públicos complementarios y Conexos – SINPRO contra el acta No. 1749 del 30 de noviembre de 2022 y reanudada el 7 de diciembre de 2022, mediante las cuales la Junta Directiva de EPM aprobó tramitar el retiro total voluntario de la EAS ante la Superintendencia Nacional de Salud, es preciso señalar que el acta en mención goza de legalidad hasta tanto una autoridad competente declare lo contrario, es por ello que esta Superintendencia se atenderá a lo que se resuelva y ordene dentro del proceso que cursa en el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Medellín.

2. Requisitos del trámite

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

A continuación, se presenta la revisión del cumplimiento de los requisitos del trámite, así como el análisis del riesgo asociado frente al escenario de un posible retiro total de la entidad solicitante:

2.1. Componente Jurídico

2.1.1. De la autorización de funcionamiento

Una vez consultado el listado de entidades en medida de vigilancia especial¹, se observa que la Entidad Adaptada de Salud Empresas Públicas de Medellín – EPM, no se encuentra incurso en ninguna medida especial de las previstas en el artículo 113 del Decreto Ley 663 de 1993² (de vigilancia especial o programa de recuperación) por parte de esta Superintendencia.

De acuerdo con lo anterior, al no encontrarse incurso en ninguna medida de vigilancia especial, se consideraría mínima la probabilidad de materialización de riesgos frente a la continuidad de la entidad, siendo esto una fortaleza de la EAS EPM en beneficio de su población afiliada.

2.1.2. Solicitud de retiro voluntario total

Teniendo en cuenta que las solicitudes de retiro voluntario total de la autorización deben estar suscritas por el representante legal de la entidad, se identificó que mediante la comunicación Nro. 20239300402537392 del 1 de agosto de 2023, EPM allegó documento firmado por el Gerente General, Dr. Jorge Andrés Carrillo Cardoso, quien para ese entonces fungía como representante legal de EPM.

Con base en lo dispuesto en el Decreto 0003 del 2024 de la Alcaldía de Medellín, el Dr. John Alberto Maya Salazar fue designado como el nuevo Gerente General de EPM, según lo estipulado en el artículo 1 de dicho decreto. No obstante, mediante la comunicación Nro. 20249300400574962 del 8 de febrero de 2024, EPM remitió una copia del Decreto 0077 del 25 de enero de 2024 emitido por la Alcaldía de Medellín, en el cual se declara el impedimento del Dr. John Alberto Maya Salazar para intervenir en este trámite y se acepta dicho impedimento.

El impedimento fue presentado por el Dr. Maya en virtud del artículo 11, numeral 1, de la Ley 1437 de 2011, debido a una situación que podría generar un conflicto de interés. El Dr. Maya declaró ser afiliado, junto con su grupo familiar, a la EAS EPM. Por consiguiente, se evidencia un interés particular y directo del Dr. Maya en el asunto a decidir, específicamente en relación con el retiro voluntario total de la EAS EPM.

En virtud de la aceptación del impedimento por parte del Gerente General John Maya, en ese mismo decreto EPM designó a la Dra. Diana Olivia Rúa Jaramillo como Gerente General Ad hoc de EPM, para conocer sobre el asunto relacionado con el retiro voluntario total de la EAS EPM. Rúa Jaramillo, para la fecha ocupa el cargo de Vicepresidente Ejecutiva encargada de las Finanzas y Gestión de Riesgos.

Ahora bien, verificado los estatutos de Empresas Públicas de Medellín, en el literal a) y n) del artículo 17, menciona las funciones de la Junta Directiva que guardan relación con el retiro voluntario y los artículos 18, 19 y 20, lo concerniente con el nombramiento y funciones del Gerente General, así:

«Artículo 17º. Funciones de la Junta Directiva. Son funciones de la Junta Directiva:

- a. Previa iniciativa del Gerente General, definir la estructura de las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P., y crear, fusionar y suprimir las dependencias y empleos que considere necesarios para su operación y señalar sus funciones básicas, de conformidad con la ley.

n) Autorizar al Gerente General y los servidores públicos del primer nivel de la estructura administrativa de EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P., que deleguen en servidores públicos de los demás niveles algunas de sus atribuciones propias, especialmente determinadas". (subrayado fuera de texto)

¹ <https://www.supersalud.gov.co/es-co/nuestra-entidad/cifras-y-estadisticas>

² «Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.»

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

(...)

Artículo 18°. Representación legal. La administración de las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P., su representación legal y la gestión de sus negocios estarán a cargo del Gerente General, quien tiene facultades para celebrar o ejecutar, sin otras limitaciones que las establecidas en los estatutos, todos los actos comprendidos en su objeto o que se relacionen directamente con su existencia o funcionamiento.

Otros empleados podrán tener, por delegación con responsabilidad, del Gerente General, la representación de las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P., en los asuntos expresamente señalados por éste en el acto administrativo que ello disponga.

Artículo 19°. Nombramiento. El Gerente General será nombrado y removido por el Alcalde de Medellín, de conformidad con las disposiciones legales.

PARAGRAFO: Durante las faltas transitorias del Gerente General lo reemplazará la persona que designe el Alcalde de Medellín

Artículo 20°. Funciones del Gerente General. Son funciones del Gerente General:

- a. Representar Jurídicamente a las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P., en toda clase de asuntos.
- b. Expedir y ejecutar los actos y celebrar los contratos que sean de su competencia.
- c. Delegar con responsabilidad en funcionarios, con la previa autorización de la Junta Directiva, una o varias de las atribuciones que le son propias.»

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la solicitud fue suscrita por el representante legal (Gerente General), acorde con los estatutos en su artículo 20, cumpliendo así con el requisito exigido.

2.1.3. Acta en la que se evidencie la discusión y aprobación del retiro voluntario total de la EAS EPM

Respecto a los presupuestos estatutarios y de ley que debe cumplir reunión ordinaria de Junta Directiva celebrada el 30 de noviembre de 2022 y reanudada el 7 de diciembre de 2022, la entidad presentó como soporte para este requisito el acta Nro. 1749, de la se realizó el siguiente análisis:

- **Convocatoria:** Según lo registrado en el acta Nro. 1749, elaborada para la reunión de la Junta Directiva de EPM, se establece que la sesión se llevó a cabo de manera mixta, de conformidad con lo estipulado en el Decreto 398 del 13 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que regula el desarrollo de las reuniones no presenciales de las juntas de socios, asambleas generales de accionistas o juntas directivas.

En relación con lo anterior, se constata que en la comunicación Nro. 20239300403379822 del 27 de septiembre de 2023, EPM adjuntó copia del agendamiento de la citación para la celebración de la reunión de Junta Directiva celebrada el 30 de noviembre de 2022. En dicha citación se informó que la reunión tendría lugar en la Sala de Juntas Diego Calle Restrepo Piso 13 y se incluyó un enlace para unirse a la reunión de forma virtual a través de la plataforma Teams.

Asimismo, en esta misma comunicación EPM adjuntó el extracto del acta 1731 del 14 de diciembre de 2021, en donde se aprueba la agenda típica y el calendario anual para el año 2022, en la que se evidencia la inclusión de la sesión de junta directiva a llevarse a cabo el 30 de noviembre de 2022.

- **Lugar y Quorum deliberatorio:** Se constata, a partir de la copia del acta Nro. 1749, que la reunión de la Junta Directiva se llevó a cabo de manera mixta, combinando la participación física y virtual de los convocados. La parte presencial tuvo lugar en la Sala de Juntas Diego Calle Restrepo, ubicada en el Piso 13, mientras que la participación virtual se realizó a través de la plataforma Teams. La reunión inició a las 12:50 p.m. del 30 de noviembre de 2022, se suspendió a las 4:35 pm y se reanudó el 7 de diciembre de 2022 a las 10:08 am, finalizando a las 5:00 pm. En virtud de lo expuesto, se puede concluir que se cumplió con lo dispuesto en el artículo 10 del Acuerdo Municipal (estatutos) Nro. 12 de 1998.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Respecto de quorum deliberatorio, en el acta Nro. 1749 se observa lo siguiente:

Durante la reunión del 30 de noviembre de 2022, la secretaria general informa que la sesión es de carácter mixto y procede a verificar los participantes que asistieron virtual y presencialmente, así:

Conectados por la plataforma Teams:

- Daniel Quintero Calle - Alcalde y presidente de Junta Directiva
- Pablo Felipe Robledo del Castillo - Vocal
- Jorge Iván Palacio Palacio – Vocal
- Eréz Bastiaan Ernest Zaionce - Vocal
- Oscar Hurtado Pérez - Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín
- Omar Flórez Vélez - Vocal

De manera Presencial:

- Sergio Andrés Restrepo Muñoz – Vocal de Control
- Gildardo Antonio Correa Salazar – Vocal de Control
- Olmer Orlando Palacio Garzón – Vocal de Control
- Bernardita Pérez Restrepo – Vocal
- Jorge Andrés Carillo Cardoso - Gerente General EPM
- María Cristina Toro Restrepo – Secretaria General
- María Marulanda López – Jefe Unidad Gobierno Corporativo
- Valentina Ángel Hernández - Asesora de Despacho de la secretaria Privada de la Alcaldía de Medellín
- Isabel Cristina Cadavid Restrepo - Profesional C Relaciones Externas y Gobierno

Teniendo en cuenta que la sesión fue suspendida y reanudada el 7 de diciembre de 2022, en el acta 1749 se observa que la secretaria general informa que la sesión es de carácter mixto y procede a verificar los participantes que asistieron virtual y presencialmente, así:

Conectados por la plataforma Teams:

- Daniel Quintero Calle - Alcalde y presidente de Junta Directiva
- Jorge Iván Palacio Palacio - Vocal
- Omar Flórez Vélez – Vocal - Vocal
- Olmer Orlando Palacio Garzón – Vocal de Control
- Bernardita Pérez Restrepo – Vocal
- María Camila Villamizar Assaf – Secretaria Privada del Municipio de Medellín
- Pablo Felipe Robledo del Castillo - Vocal

De manera Presencial:

- Sergio Andrés Restrepo Muñoz – Vocal de Control
- Gildardo Antonio Correa Salazar – Vocal de Control
- Jorge Andrés Carillo Cardoso - Gerente General EPM
- María Cristina Toro Restrepo – Secretaria General
- María Marulanda López – Jefe Unidad Gobierno Corporativo
- Isabel Cristina Cadavid Restrepo - Profesional C Relaciones Externas y Gobierno

Del acta, se colige que la secretaria general anuncia al presidente y alcalde Daniel Quintero Calle, la existencia de quorum para deliberar y decidir válidamente. Así las cosas, se considera cumplido lo previsto en el artículo 13 Acuerdo Municipal Nro. 12 de 1998 (estatutos) en relación quorum y convocatoria.

- **Discusión del retiro voluntario total:** De acuerdo con el acta Nro. 1749, se evidenció la discusión del retiro voluntario total de la EAS EPM. En dicha acta se observa que la Vicepresidencia de Talento Humano y Desarrollo Organizacional, Juliana Zapata Molina, manifiesta que el objetivo de la presentación es informar a la Junta los antecedentes y la situación actual de la Entidad Adaptada al Sistema, con el fin de decidir si se continua con el segmento de salud o se autoriza iniciar su liquidación.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Como fundamentación para que se estudie la opción de liquidar el programa de salud, en el acta se señala que la Junta Directiva expidió los siguientes decretos:

1. Decreto 02 de 1964 por medio del cual creó el Servicio Médico como una dependencia de la empresa, la cual posteriormente se adaptó al Sistema de Salud como EAS.
2. Decreto 255 de 2008 mediante el cual se apropió los recursos presupuestales para el Fondo de Garantías de la EAS y se autorizó incluir los recursos necesarios en el proyecto de presupuesto para los años 2009 y siguientes, aportes que le han permitido a la EAS subsanar la falta de suficiencia financiera requerida para su funcionamiento.

La doctora Juliana Zapata, continúa presentando la justificación de la solicitud de retiro voluntario total, indicado los siguientes tres (3) problemas:

1. Número de afiliados: La norma no permite afiliados nuevos desde 1993 y para 2026 se llegará al número mínimo (5.997).
2. Insuficiencia Financiera (Insolvencia): Los ingresos generados por UPC, cuotas moderadoras y copagos, no son suficientes para sufragar los gastos por la prestación del servicio, lo que ha generado que, en cada vigencia, EPM deba capitalizar y realizar aportes con el fin de mantener la operación.
3. Advertencia de Contraloría General de la República: Se presenta la advertencia de esta entidad, para que se tomen acciones para evitar el detrimento patrimonial que conduzca a hallazgos fiscales y administrativos para EPM.

De igual forma, señala que el VPN de los flujos 2023-2026 es de -\$104.000 millones y un pasivo con EPM por \$310.000 millones a mayo de 2022.

De la misma manera registra en el acta Concepto Jurídico: «no es un requisito legal para la liquidación de las EAS que EPM deba ofrecer total o parcialmente algún plan complementario, póliza o medicina prepagada, no obstante, si decidiera hacerlo en favor de los trabajadores sería un reconocimiento de carácter unilateral sometido a dos importantes riesgos: Fiscal y Administrativo.»

Asimismo, la doctora Juliana Zapata indica que el origen de la Entidad Adaptada al Sistema es legal y no convencional y su supervivencia está atada a las causales de liquidación previstas en la Ley y de ninguna manera a los textos convencionales vigentes y no se afectarían los derechos convencionales como es la permanencia del Fondo Médico Quirúrgico.

- **Quórum decisorio**: Según consta en el acta Nro. 1749 de la reunión ordinaria de la Junta Directiva, la decisión del retiro voluntario total fue aprobada de manera unánime. Esto sugiere que se cumplió con lo establecido en el artículo 13 del Acuerdo Municipal Nro. 12 de 1998.
- **Prueba del Acta**: Mediante la comunicación Nro. 20239300403379822 del 28 de septiembre de 2023, Empresas Públicas de Medellín E.S.P., adjunta copia del acta de la reunión de Junta Directiva Nro. 1749 del 30 de noviembre del 2022, reanudada el 7 de diciembre de 2022, suscrita por el presidente y secretaria de la reunión.

Conclusión: De acuerdo con el acta Nro. 1749, es preciso señalar que en reunión ordinaria de la Junta Directiva fechada el 30 de noviembre del 2022 se presentó a discusión el punto «7 Transición EAS» mediante el cual, la Vicepresidencia de Talento Humano realiza un minucioso análisis en el que se destacan los antecedentes, situación financiera e informe de la contraloría, así mismo se advierte que EPM decidió asumir la prestación del servicio de salud para sus trabajadores y que ello no fue consecuencia de una negociación colectiva, por lo que, la liquidación no afectaría los derechos convencionales de los trabajadores ya adquiridos, y por unanimidad de la Junta Directiva, se aprueba dar inicio al trámite de Liquidación Voluntaria Total ante esta Superintendencia.

2.1.4. Estatutos de la entidad

La entidad solicitante allegó los siguientes documentos:

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

- Decreto Nro. 375 del 18 de noviembre de 1955, expedido por la Alcaldía de Medellín, contentivo de los estatutos de la entidad, con lo cual reglamentó su existencia, siendo confirmada el 25 de noviembre del mismo año con la sanción del Gobernador, sin embargo, sólo en enero de 1956 cuando realmente EPM inició su vida administrativa.
- Acuerdo Nro. 12 del 28 de mayo de 1998, mediante el cual el Concejo de Medellín fijó los estatutos de EPM.
- Acuerdo Municipal Nro. 69 del 10 de diciembre de 1997, por medio del cual se transforman las Empresas Públicas de Medellín y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo Nro. 58 del 6 de agosto de 1995, por medio del cual se organiza el establecimiento Público Autónomo encargado de la Administración de los servicios públicos de Energía Eléctrica, Acueducto, Alcantarillado y Teléfonos.
- Acuerdo Municipal No 32 del 7 de julio de 2006, por el cual se adicionan los estatutos de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 6, 17 y 20 de los estatutos de EPM, la dirección, administración y representación de la entidad están conferidas a la Junta Directiva y al Gerente General. En virtud de ello, dichos órganos ejercen las atribuciones que les son inherentes, en consonancia con lo establecido por la ley y los estatutos. En este contexto, la solicitud de retiro voluntario total presentada se ajusta a los requerimientos exigidos por los estatutos de la entidad.

Concepto: Con fundamento en el estudio realizado, respecto al componente jurídico, se concluye que EPM, cumple con los requisitos exigidos en el artículo 2.5.2.3.5.5 del Decreto 780 de 2016, sustituido por el artículo 1 del Decreto 682 de 2018, y concordante con el numeral 1.5.2 de la Circular Externa 202215100000049-5 de 2022, donde establece que las EPS y Entidades Adaptadas al Sistema – EAS, podrán solicitar el retiro voluntario total ante la Superintendencia Nacional de Salud.

2.2. Componente Financiero

Con el propósito de evaluar la factibilidad del retiro voluntario total de la EAS EPM, se procede a examinar el proceso presentado por la entidad para la conciliación y liquidación de las deudas con sus proveedores y prestadores de servicios de salud. Principio del formulario

2.2.1. Cronograma de conciliación de cuentas para pagos con proveedores de servicios de salud, que garantice el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la prestación de servicios de salud.

Respecto del proceso de saneamiento de los pasivos el Gerente General de turno de EPM, Dr. Jorge Andrés Carrillo Cardoso, mediante la comunicación Nro. 20239300404472012 del 11 de diciembre de 2023, manifestó lo siguiente:

«(...) EPM tiene establecido en cada uno de los acuerdos de voluntades suscritos con los proveedores de servicios de salud, la siguiente forma de pago así:

“NOVENA: FORMA DE PAGO. EL CONTRATANTE se obliga a pagar el valor de los servicios prestados por EL CONTRATISTA que no se encuentren glosados, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la fecha de radicación de la factura electrónica con su XML y PDF al buzón facturaelectronica@epm.com.co y con los soportes correspondientes ingresados en la biblioteca, se aclara que el término de los cuarenta y cinco (45) días iniciará una vez se cuente con todos los soportes de la factura incluidos RIPS en la biblioteca. EL CONTRATANTE, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la radicación de la factura con todos sus soportes, notificará a EL CONTRATISTA las glosas generadas sobre las facturas y/o cuentas de cobro.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

EL CONTRATISTA, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la glosa, deberá responder indicando su aceptación o justificando la no aceptación de esta, adjuntando la nota crédito o soportes correspondientes, aclarando nuevamente el concepto y valores soportados para el pago, El CONTRATANTE, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la recepción de la respuesta de la glosa del CONTRATISTA, decidirá si se levanta total o parcialmente la glosa. El CONTRATANTE pagará las glosas levantadas dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, siempre y cuando ya se haya cumplido los cuarenta y cinco (45) días calendarios.

El reconocimiento de intereses moratorios se realizará de conformidad con lo establecido en el Decreto 780 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, o demás normas que adicionen, modifiquen o sustituyan.»

Una vez se reciba por parte de la Superintendencia Nacional de Salud la aprobación del retiro total voluntario de la EAS EPM y por parte del Ministerio de Salud y Protección Social las condiciones del traslado de los afiliados, EPM procederá a informar públicamente el proceso, con el fin de que sea conocido por los terceros que hayan prestado servicios de salud a los afiliados, con el fin de sanear todas las obligaciones incluyendo las pendientes no conocidas.

Dicho esto, dentro del mes siguiente se realizará la conciliación de los valores con cada uno de los prestadores de los dineros adeudados, con el fin de realizar el saneamiento de las obligaciones pendientes conocidas y no liquidadas y las obligaciones pendientes no conocidas, y se procederá al pago en la misma forma y plazo establecidos en la cláusula antes citada. Lo que implica que, luego de la radicación de la factura con todos sus soportes, no se superará los 45 días calendario para el pago.

EPM realiza el pago de las obligaciones dentro de los plazos pactados en los acuerdos de voluntades firmados con la red de prestadores y no presenta procesos de conciliación ni acuerdos de pago adicionales con los prestadores de servicios de salud.» (subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la EAS EPM ha establecido un proceso para el pago de las obligaciones con los prestadores de servicios de salud, asegurando que, una vez aprobado el retiro, se llevará a cabo la conciliación de valores adeudados para su saneamiento. Asimismo, precisa que la entidad mantiene un mecanismo de pago estructurado en el cual las facturas no glosadas deben ser canceladas en un plazo máximo de 45 días calendario desde su radicación con los soportes requeridos.

De igual forma, contempla la identificación y conciliación de obligaciones pendientes, tanto conocidas como no conocidas, dentro del mes siguiente a la aprobación del retiro voluntario de la EAS EPM, garantizando que todas las deudas sean debidamente procesadas y pagadas conforme a los términos contractuales.

Igualmente, la EAS EPM sostiene que realiza los pagos dentro de los plazos contractuales pactados y que no tiene procesos de conciliación ni acuerdos de pago adicionales con los prestadores.

Ahora bien, mediante la comunicación Nro. 20249300400574962 del 9 de febrero de 2024, la Gerente General Ad hoc, Dra. Diana Olivia Rúa Jaramillo, ratifica los compromisos de saneamiento, en los siguientes términos;

«(...) reiteramos que la EAS EPM realiza el pago de las obligaciones dentro de los plazos pactados en los acuerdos de voluntades firmados con la red de prestadores y, actualmente, no presenta procesos de conciliación ni acuerdos de pago adicionales con los prestadores de servicios de salud, debido a que se encuentra al día con el pago de todas las obligaciones.»

De conformidad con lo indicado previamente, se concluye que EPM, a través de sus representantes legales de turno, ha establecido un compromiso claro con el proceso de saneamiento de pasivos, especialmente en lo que respecta a las obligaciones financieras con proveedores y prestadores de servicios de salud. Asimismo, el procedimiento de pago está detallado en los acuerdos de voluntades suscritos, estableciendo plazos específicos y procedimientos para resolver posibles glosas o discrepancias en las facturas. Ante una eventual aprobación del retiro voluntario total, la EAS EPM atenderá los plazos y condiciones pactadas para realizar el saneamiento de sus pasivos.

Además, se destaca el compromiso de EPM de informar públicamente el proceso una vez recibida la aprobación de las autoridades pertinentes, demostrando transparencia en sus acciones y disposición para

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

resolver las obligaciones pendientes.

En relación con las fuentes de financiamiento para el saneamiento de los pasivos, mediante la comunicación Nro. 20239300404472012 del 11 de diciembre de 2023, el Gerente General de turno de la EAS EPM, Dr. Jorge Andrés Carrillo Cardoso, manifestó lo siguiente:

«(...) Es importante indicar y aclarar que la EAS EPM está inmersa dentro de las actividades de EPM y por tratarse de una entidad pública que elabora y desagrega un presupuesto que es aprobado por Junta Directiva, el cual es la hoja de ruta que le permite asumir compromisos y obligaciones relacionadas con la prestación del servicio que se desarrolla actualmente, para el año 2023 se tiene asignado a nivel administrativo un presupuesto para la EAS en los agregados de Funcionamiento e Inversión.

Los montos que se muestran en la siguiente tabla corresponden a los rubros antes mencionados y los cuales cuentan con las fuentes de financiación necesarias, para cumplir con las obligaciones y pagos a los prestadores del servicio.

CONCEPTO	Ppto Original	Ppto Modificado	Ejecución
2.1 Funcionamiento	33,881,665,000	41,575,483,524	38,401,416,646
2.3 Inversión	12,061,807,000	14,019,846,290	12,645,023,095
Total	45,943,472,000	55,595,329,814	51,046,439,741

A su vez, de acuerdo con el Decreto 760 de 2023 del 01 de noviembre de 2023 la Junta Directiva de EPM aprobó el presupuesto para la vigencia 2024 para la entidad, y mediante el Decreto 2431 de 2023 del 10 de noviembre de 2023 expedido por el Gerente General se desagrega el presupuesto para la vigencia 2024, incluyendo los recursos requeridos para la operación de la EAS016 y el pago a los prestadores de servicios de salud. Se adjuntan decretos (Anexo 1).

Para el año 2024 con la elaboración y aprobación realizada el 1 de noviembre del 2023 por parte de la Junta Directiva de EPM, a nivel administrativo se asignó una partida presupuestal para la EAS, con la cual se pretenden cubrir las operaciones y obligaciones que se puedan derivar mientras finaliza el trámite de retiro total voluntario de la EAS, los cuales también cuentan con las respectivas fuentes de financiación para liquidar las obligaciones que se requieran.

CONCEPTO	Ppto 2024
2.1 Funcionamiento	22,992,433,000
2.3 Inversión	7,990,542,000
Total	30,982,975,000

Igualmente, en el Acuerdo 109 del Concejo de Medellín, “por el cual se establecen las normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquellas, del orden municipal de Medellín, dedicadas a actividades no financieras” el Artículo 23, contempla que todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con los Certificados de Disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Se adjunta Acuerdo (Anexo 2).

Igualmente, estos compromisos deberán contar con Registro Presupuestal para que los recursos no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se indica claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.»

En la misma comunicación, EPM señaló lo siguiente en relación con la responsabilidad de asumir contable y presupuestalmente todos los posibles pasivos contingentes que surjan del programa de salud, incluidos los posibles procesos litigiosos que terminen en fallos condenatorios y que se materialicen con posterioridad a una eventual aprobación del retiro voluntario total:

«(...) EPM por su naturaleza jurídica es una empresa industrial y comercial del Estado del orden distrital, dotada de autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, por lo tanto, si se llegasen a presentar pasivos o procesos litigiosos en contra de la EAS EPM, derivados del retiro total voluntario que se adelanta actualmente, estas acciones recaerían propiamente a EPM, ya que la EAS EPM no cuenta con personería

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

jurídica propia.

(...)

Respecto a los posibles procesos litigiosos, es preciso mencionar que EPM, en su condición de entidad pública, una vez es notificada formalmente de la existencia de procesos judiciales, procede con la respectiva provisión presupuestal, la cual garantiza el pago de los eventuales fallos condenatorios.»

En resumen, el Gerente General de turno de EPM, Dr. Jorge Andrés Carrillo Cardoso, comunicó que la EAS está incluida en las actividades de Empresa de Aseo de Medellín (EPM) y opera bajo un presupuesto aprobado por la Junta Directiva. Para el año 2023 y 2024, se asignaron partidas presupuestarias específicas para cubrir las operaciones y obligaciones de la EAS, con fuentes de financiamiento adecuadas. Además, se menciona la responsabilidad de EPM en asumir contable y presupuestalmente posibles pasivos contingentes, incluyendo procesos litigiosos, que surjan posterior al retiro voluntario de la EAS.

De otra parte, mediante el oficio Nro. 20243100100032501 del 11 de enero de 2024, esta Superintendencia requirió a EPM en los siguientes términos «¿EL Gerente General cuenta con las facultades legales y estatutarias necesarias para comprometer recursos que no están dentro del presupuesto aprobado por la Junta Directiva para cubrir costos y gastos adicionales que puedan surgir en forma posterior a una eventual autorización del retiro voluntario total de la EAS?»

Al respecto, mediante la comunicación Nro. 20249300400574962 del 9 de febrero del 2024, el representante Ad Hoc manifestó:

«El Gerente General cuenta con las facultades legales y estatutarias para comprometer recursos y realizar traslados que permitan cumplir con lo aprobado por la Junta Directiva, lo cual está soportado en el Decreto 760 del 01 de noviembre del 2023 “por medio del cual se aprueba el presupuesto de Empresas Públicas de Medellín E.S.P. para la vigencia fiscal del año 2024”. Es preciso mencionar que, la EAS EPM está inmersa dentro de las actividades de EPM.

De acuerdo con las cláusulas segunda y tercera del artículo 3 del referido decreto “El Gerente General será el responsable de la desagregación del presupuesto de ingresos y gastos sin exceder las cuantías aprobadas por la Junta Directiva” y “Las modificaciones al presupuesto que no afecten los agregados aprobados por la Junta Directiva serán autorizados por el Gerente General o por quien este delegue”.

En este mismo sentido, el Artículo 43 del Acuerdo 109 de 2019 expedido por el Concejo de Medellín señala que, el Gerente General de la Empresa será el responsable de la desagregación del presupuesto de ingresos y gastos de la respectiva vigencia fiscal, conforme a las cuantías aprobadas por la Junta Directiva.

En virtud de las anteriores disposiciones, el Gerente General está facultado para realizar la desagregación al presupuesto, en caso de que los compromisos superen las cuantías de los agregados aprobados para todo EPM se realizará el debido proceso de solicitud de aprobación de modificación a la Junta Directiva.

Así mismo, mediante el Decreto 2023-DECGGL-2431 del 10 de noviembre de 2023 expedido por el Gerente General se desagregó el presupuesto para la vigencia 2024, incluyendo los recursos requeridos para la operación de la EAS EPM y el pago a los prestadores de servicios de salud, los cuales se encuentran en los agregados de funcionamiento e inversión de los rubros del presupuesto. Se adjuntan decretos (Anexo 2).

(...) en el presupuesto aprobado para el 2024 se dejaron partidas para atender las obligaciones que requiere la EAS y si se requiere adicionar recursos se llevaría a la Junta Directiva de EPM para su aprobación.

Se ratifica lo mencionado en la comunicación con radicado 20239300404472012 del 11 de diciembre de 2023, asimismo, se reitera que el Gerente General cuenta con las facultades legales y estatutarias para comprometer recursos y realizar traslados que permitan cumplir con lo aprobado por la Junta Directiva, lo cual está soportado en el Decreto 760 del 1 de noviembre del 2023.

Las anteriores facultades se encuentran previstas en el Artículo 43 del Acuerdo 109 de 2019 y en el Artículo 18 y 20 del Acuerdo 12 de 1998 (Estatutos de EPM), ambos expedidos por el Concejo de Medellín. Se adjunta normatividad (anexo 4).»

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

De acuerdo con lo indicado por la entidad, se tiene que la gerente Ad Hoc señala que el gerente general de EPM tiene la autoridad para comprometer recursos y realizar traslados presupuestarios, respaldado por disposiciones legales y estatutarias, como el Decreto 760 de 2023 «por medio del cual se aprueba el presupuesto de Empresas Públicas de Medellín E.S.P. para la vigencia fiscal del año 2024» y el Acuerdo Nro. 109 de 2019 «Por el cual se establecen las normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquéllas, del orden municipal de Medellín, dedicadas a actividades no financieras», destacándose que, el gerente general puede desagregar el presupuesto, incluyendo recursos para la operación de la EAS EPM, y que cualquier modificación presupuestaria debe ser aprobada por la Junta Directiva. Además, se ratifica la asignación de partidas presupuestarias para cumplir con las obligaciones de la EAS y la posibilidad de solicitar recursos adicionales a la Junta Directiva si es necesario.

Ahora bien, la Superintendencia Nacional de Salud solicitó allegar copia del Certificado de Disponibilidad Presupuestal y del Registro Presupuestal de la partida aprobada para atender en la vigencia 2024, las obligaciones derivadas del plan de beneficios en salud (PBS) que resulten posterior a la autorización del eventual retiro de la EAS.

Respecto de dicho requerimiento, EPM mediante la comunicación Nro. 20249300400574962 del 9 de febrero del 2024, allega copia de los CDP y RP e indica lo siguiente:

«(...) Para el año 2024 con la elaboración y aprobación realizada el 01 de noviembre del 2023 por parte de la Junta Directiva de EPM, a nivel administrativo, se asignó una partida presupuestal para la EAS EPM, con la cual se pretenden cubrir las operaciones y obligaciones que se puedan derivar mientras finaliza el trámite de retiro total voluntario, los cuales también cuentan con las respectivas fuentes de financiación para liquidar las obligaciones que se requieran.

Se anexan los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) (anexo 3):

- CDP 225492: el cual tiene como objeto “Servicios de salud PBS” por valor de \$19,892,005 millones, a través de este CDP y posterior a la auditoría de cuentas médicas se realizan las órdenes de compra para registrar las prestaciones de servicios de salud PBS, al momento de realizar la orden de compra este realiza un Registro Presupuestal por cada transacción, por lo cual no se adjunta un RP.
- CDP 204757: el cual tiene como objeto “Suministro medicamentos e insumos médico quirúrgicos-PBS- MIPRES” por valor de \$7,964,657 millones, y el Registro Presupuestal 1714199, a través de este CDP y RP, y posterior a la auditoría de cuentas médicas se realizan las órdenes de compra para registrar el suministro y dispensación de medicamentos PBS del contrato vigente CW160206 de “Suministro y dispensación de medicamentos e insumos para los afiliados de la Unidad Servicio Médico de EPM bajo un modelo de atención integral con un enfoque en gestión de riesgos y farmacoseguridad” con el contratista GRUPO AFIN FARMACEUTICA.»

De acuerdo con la información suministrada por EPM, se evidencia que la entidad cuenta con la asignación de partidas presupuestarias destinadas a cubrir operaciones y obligaciones que se generen durante el proceso de retiro voluntario total.

Finalmente, se verifica la información financiera reportada por la EAS a través del archivo tipo FT004 “Detalle de los pasivos por tercero”, evidenciándose que la entidad registra todas sus obligaciones como no vencidas, lo cual ha sido una constante en sus reportes históricos. A continuación, se presentan los saldos al corte de diciembre de 2024, último periodo reportado por la entidad:

Tabla 1. Saldos cuentas por pagar
Cifras expresadas en miles de pesos

Concepto Acreencia		cxpNoVencidas
1	Prestación de servicios de salud	\$ 3.630.427
2	Insumos y medicamentos	\$ 1.297.011
6	Otro	\$ 22.167.470
Total		\$ 27.094.908

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Fuente: Construcción a partir de la información financiera reportada por la EAS EPM en el sistema RVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

Concepto: De acuerdo con la información allegada por la EAS EPM, se concluye que la entidad ha demostrado un compromiso con el proceso de saneamiento de las obligaciones con sus proveedores y prestadores de servicios de salud. Asimismo, EPM ha manifestado que cuenta con la asignación de partidas presupuestarias específicas y la disponibilidad de fondos destinados al saneamiento de los servicios de salud y suministros médicos, lo que refuerza la capacidad financiera de EPM para cumplir con sus compromisos, incluso con aquellas obligaciones que surjan después de una eventual autorización del retiro voluntario total de la EAS, cumpliendo así con el requisito de presentación de un cronograma de conciliación de cuentas para pagos con proveedores de servicios de salud.

2.3. Componente de Aseguramiento

2.3.1. Capacidad de afiliación

El párrafo del Artículo 1° del Decreto 404 de 1996, estableció: Las entidades y dependencias de entidades, a que se refiere el presente artículo, sólo podrán continuar prestando los servicios de salud, a los servidores que se encontraban vinculados a las respectivas entidades y dependencias en la fecha de iniciación de vigencia de la Ley 100 de 1993 y hasta el término de la relación-laboral o durante el período de jubilación, en la forma como lo venían haciendo, sin que se puedan realizar nuevas afiliaciones, con excepción de aquéllas necesarias para dar cumplimiento a la cobertura familiar de sus afiliados. «subrayado fuera de texto».

De acuerdo con lo anterior, Empresas Públicas de Medellín - EPM como Entidad Adaptada en Salud, no ostenta una capacidad de afiliación en un ámbito territorial específico en comparación con las EPS del régimen contributivo que sí tienen la posibilidad de aumentar o disminuir el número de cupos de su capacidad de afiliación, conforme a la dinámica del aseguramiento en salud.

Es así como, por la disposición normativa arriba señalada, a la EAS EPM no le es posible realizar nuevas afiliaciones excepto para cobertura familiar de sus trabajadores afiliados. No obstante, para su transformación, debió cumplir unos requisitos que garantizarían el cumplimiento de sus funciones como entidad promotora de salud y con ello, la oportuna y eficiente prestación de los servicios de salud contenidos en el Plan de Beneficios, en condiciones de calidad y oportunidad conforme a su red integral de prestadores de servicios de salud, su infraestructura administrativa y capacidad técnico-científica y financiera.

Ahora bien, para dar curso a la solicitud de retiro voluntario total de la unidad de servicio de salud de EPM, se procede a analizar el estado actual de la población que sería objeto de asignación de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 719 de 2024.

Consultada la Base de Datos Única de Afiliación – BDUa con corte al mes de marzo de 2025 se observa, que EPM, cuenta con un total de 6.995 afiliados que se encuentran casi en su totalidad en el departamento de Antioquia distribuidos así: Medellín con 4.193 (59,9%), Envigado con 702 (10%), Bello con 537 (7.70%), Itagüí con 259 (3.7%), Sabaneta con 170 (2.4%), Copacabana con 132 (1.9%), demás municipios de Antioquia con 1002 afiliados (14.3%), así como dos afiliados en el departamento de Caldas y uno en el departamento de Córdoba.

Tabla 2. Distribución afiliados Empresas Públicas de Medellín – EPM

Cód Dane	Departamento	Municipio	EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN- DEPARTAMENTO MEDICO EAS016	% de población afiliada
05001	Antioquia	Medellín	4.193	59,9%
05266	Antioquia	Envigado	702	10,0%
05088	Antioquia	Bello	537	7,7%
05360	Antioquia	Itagüí	259	3,7%
05631	Antioquia	Sabaneta	170	2,4%
05212	Antioquia	Copacabana	132	1,9%
05615	Antioquia	Rionegro	111	1,6%

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Cód Dane	Departamento	Municipio	EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN- DEPARTAMENTO MEDICO	% de población afiliada
			EAS016	
05380	Antioquia	La Estrella	107	1,5%
05321	Antioquia	Guatapé	99	1,4%
05310	Antioquia	Gómez Plata	79	1,1%
05308	Antioquia	Girardota	68	1,0%
05376	Antioquia	La Ceja	67	1,0%
05318	Antioquia	Guarne	63	0,9%
05129	Antioquia	Caldas	54	0,8%
05667	Antioquia	San Rafael	45	0,6%
05607	Antioquia	Retiro	42	0,6%
05541	Antioquia	Peñol	41	0,6%
05440	Antioquia	Marinilla	28	0,4%
05150	Antioquia	Carolina	26	0,4%
05079	Antioquia	Barbosa	18	0,3%
05315	Antioquia	Guadalupe	17	0,2%
05686	Antioquia	Santa Rosa De Osos	13	0,2%
05148	Antioquia	El Carmen De Viboral	12	0,2%
05197	Antioquia	Cocorná	8	0,1%
05237	Antioquia	Donmatías	7	0,1%
05761	Antioquia	Sopetrán	7	0,1%
05674	Antioquia	San Vicente Ferrer	6	0,1%
05861	Antioquia	Venecia	6	0,1%
05042	Antioquia	Santa Fé De Antioquia	5	0,1%
05031	Antioquia	Amalfi	5	0,1%
05400	Antioquia	La Unión	4	0,1%
05679	Antioquia	Santa Bárbara	4	0,1%
05649	Antioquia	San Carlos	4	0,1%
05030	Antioquia	Amagá	3	0,0%
05697	Antioquia	El Santuario	3	0,0%
05154	Antioquia	Caucasia	3	0,0%
05792	Antioquia	Tarso	3	0,0%
05664	Antioquia	San Pedro De Los Milagros	3	0,0%
05347	Antioquia	Heliconia	3	0,0%
05190	Antioquia	Cisneros	2	0,0%
05240	Antioquia	Ebéjico	2	0,0%
05282	Antioquia	Fredonia	2	0,0%
05579	Antioquia	Puerto Berrío	2	0,0%
05789	Antioquia	Támesis	2	0,0%
05145	Antioquia	Caramanta	2	0,0%
05858	Antioquia	Vegachí	2	0,0%
05690	Antioquia	Santo Domingo	2	0,0%
05660	Antioquia	San Luis	2	0,0%
05091	Antioquia	Betania	2	0,0%
05890	Antioquia	Yolombó	1	0,0%
05856	Antioquia	Valparaíso	1	0,0%
05837	Antioquia	Turbo	1	0,0%
05206	Antioquia	Concepción	1	0,0%
05501	Antioquia	Olaya	1	0,0%
05038	Antioquia	Angostura	1	0,0%
05658	Antioquia	San José De La Montaña	1	0,0%
05113	Antioquia	Buriticá	1	0,0%
05847	Antioquia	Urrao	1	0,0%
05002	Antioquia	Abejorral	1	0,0%
05353	Antioquia	Hispania	1	0,0%
05642	Antioquia	Salgar	1	0,0%
05264	Antioquia	Entreríos	1	0,0%
05647	Antioquia	San Andrés De Cuerquía	1	0,0%
05411	Antioquia	Liborina	1	0,0%
23500	Córdoba	Moñitos	1	0,0%
17001	Caldas	Manizales	2	0,0%
Total general			6.995	100%

Fuente: Base de Datos Única de Afiliados corte marzo de 2025

Así las cosas, el análisis de retiro voluntario se realiza sobre los territorios con población afiliada, precisando que, en el caso de aprobación de la solicitud, toda la población afiliada a la entidad solicitante será objeto de asignación.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

2.3.2. Continuidad en el aseguramiento

Acerca de la continuidad en el aseguramiento en salud por parte de la EAS EMP, por las razones ya mencionadas, se tiene por cierta la continuidad en el aseguramiento, tratándose de una Entidad Adaptada que funciona desde el año 1995. No obstante, se ilustra el período marzo 2024 – marzo de 2025 (según información disponible para consulta a la fecha (BDUA):

Tabla 3. Continuidad aseguramiento 1 año Empresas Públicas de Medellín – EPM

Cód. Dane	Departamento	Municipio	2024										2025		
			Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo
17001	Caldas	Manizales	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05001	Antioquia	Medellín	4.400	4.372	4.350	4.345	4.326	4.314	4.307	4.297	4.286	4.280	4.237	4.205	4.193
05266	Antioquia	Envigado	732	733	727	722	721	716	718	715	709	710	707	703	702
05088	Antioquia	Bello	569	567	558	555	554	552	551	552	549	546	542	538	537
05360	Antioquia	Itagüí	279	278	274	273	270	271	271	268	268	267	261	260	259
05631	Antioquia	Sabaneta	171	174	173	174	175	174	172	173	173	173	170	171	170
05212	Antioquia	Copacabana	135	134	133	132	131	130	131	132	132	132	132	130	132
05380	Antioquia	La Estrella	112	112	112	112	111	111	111	110	110	109	107	107	107
05615	Antioquia	Rionegro	110	109	109	109	110	110	108	107	108	108	104	109	111
05321	Antioquia	Guatapé	101	100	100	101	101	101	102	103	102	102	101	100	99
05310	Antioquia	Gómez Plata	79	79	78	79	79	78	78	78	78	77	78	80	79
05308	Antioquia	Girardota	72	72	72	72	72	71	71	70	70	69	70	70	68
05376	Antioquia	La Ceja	66	66	66	66	69	69	69	70	69	68	68	69	67
05318	Antioquia	Guarne	67	67	67	67	66	66	65	64	64	64	63	63	63
05129	Antioquia	Caldas	57	57	57	57	57	57	57	56	55	56	55	55	54
05667	Antioquia	San Rafael	45	46	46	46	46	46	48	47	46	45	45	45	45
05607	Antioquia	Retiro	39	40	42	42	43	44	44	44	45	44	44	43	42
05541	Antioquia	Peñol	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41
05440	Antioquia	Marinilla	27	27	26	26	25	27	28	29	27	29	28	28	28
05150	Antioquia	Carolina	24	24	25	25	25	25	25	25	25	26	26	26	26
05079	Antioquia	Barbosa	19	19	19	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18
05315	Antioquia	Guadalupe	15	15	15	15	15	16	16	17	17	17	17	17	17
05686	Antioquia	Santa Rosa De Osos	13	13	13	13	13	12	12	13	13	13	13	13	13
05148	Antioquia	El Carmen De Viboral	15	15	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
05197	Antioquia	Cocorná	9	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8	8
05237	Antioquia	Donmatías	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
05761	Antioquia	Sopetrán	6	6	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Cód. Dane	Departamento	Municipio	2024										2025		
			Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo
05674	Antioquia	San Vicente Ferrer	4	4	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6
05861	Antioquia	Venecia	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	6
05031	Antioquia	Amalfi	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
05042	Antioquia	Santa Fé De Antioquia	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
05649	Antioquia	San Carlos	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
05664	Antioquia	San Pedro De Los Milagros	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
05697	Antioquia	El Santuario	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
05792	Antioquia	Tarso	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
05154	Antioquia	Caucasia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
05347	Antioquia	Heliconia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
05030	Antioquia	Amagá	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3
05240	Antioquia	Ebéjico	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
05679	Antioquia	Santa Bárbara	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4
05400	Antioquia	La Unión	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4
05690	Antioquia	Santo Domingo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05282	Antioquia	Fredonia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05858	Antioquia	Vegachí	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05091	Antioquia	Betania	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05145	Antioquia	Caramanta	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05660	Antioquia	San Luis	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05789	Antioquia	Támesis	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05579	Antioquia	Puerto Berrío	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05190	Antioquia	Cisneros	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
05353	Antioquia	Hispania	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05264	Antioquia	Entrerriós	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05501	Antioquia	Olaya	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05658	Antioquia	San José De La Montaña	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05837	Antioquia	Turbo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05642	Antioquia	Salgar	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05647	Antioquia	San Andrés De Cuerquía	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05847	Antioquia	Urrao	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05038	Antioquia	Angostura	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05206	Antioquia	Concepción	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Cód. Dane	Departamento	Municipio	2024										2025		
			Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo
05890	Antioquia	Yolombó	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05002	Antioquia	Abejorral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05411	Antioquia	Liborina	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05856	Antioquia	Valparaíso		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
05113	Antioquia	Buriticá						1	1	1	1	1	1	1	1
23500	Córdoba	Moñitos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
54001	N. de Santander	San José De Cúcuta	2	2	2	2	2								
68615	Santander	Rionegro	1	1											
Total General			7.296	7.269	7.223	7.211	7.189	7.168	7.162	7.147	7.123	7.113	7.048	7.012	6.995

Fuente: Base de Datos Única de Afiliados BDUA corte marzo de 2024 a marzo de 2025

Concepto: Verificado el histórico de afiliación de los últimos 12 meses, la EAS EPM cumple con el requisito para el retiro voluntario total previsto en el artículo 2.5.2.3.5.5, que establece haber operado el aseguramiento en salud de forma continua por más de un (1) año en el ámbito territorial autorizado del cual desea retirarse, exceptuando a los municipios de Valparaíso, Buriticá, Antioquia, los cuales no cuentan con continuidad de 12 meses de operación; sin embargo, en el caso de aprobación de la solicitud, los dos afiliados de esos municipios serían objeto de asignación.

2.3.3. Información a interesados

A fin de evidenciar que la entidad solicitante haya informado con al menos cuatro (4) meses de antelación su intención de retiro voluntario total a las entidades territoriales respectivas y a sus afiliados se procedió a verificar la información aportada por el solicitante, observándose lo siguiente:

- Comunicado interno a afiliados expedido a través de correo electrónico de fecha 1 de diciembre de 2022, origen Unidad Servicio Médico:uo5170@epm.com.co, destinatario todos los afiliados, mediante el cual se informa sobre la decisión de la Junta Directiva de EPM, de iniciar la liquidación de la Entidad Adaptada de Salud (EAS) y Unidad de Servicio Médico, debido a la disminución en su número de afiliados, altos costos de capitalización, insolvencia financiera y hallazgos administrativos derivados de auditorías de cumplimiento realizados por la Contraloría General de la República. Indica a la vez que se informará la decisión a la Superintendencia Nacional de Salud que transmitirá comunicación al Ministerio de Salud y Protección Social y quien definirá el traslado de los afiliados actuales a otra EPS. Así mismo, indica que hasta que se agote el proceso administrativo y legal de la decisión, la Unidad Servicio Médico seguirá prestando el servicio a sus usuarios de manera oportuna y con la calidad que la ha caracterizado.
- Comunicado a la opinión pública del 2 de diciembre de 2022, mediante el cual se informa sobre los antecedentes del servicio médico de EPM, su creación en 1964 y la autorización como Entidad Adaptada en Salud (EAS) conforme a la Ley 100 de 1993. Esta autorización limitó los servicios solo a los servidores que encontraran laboralmente vinculados al 23 de diciembre de 1993 y su grupo familiar, sin posibilidad legal de realizar nuevas afiliaciones. Asimismo, se comunica el inicio de su liquidación, debido a la permanente reducción de afiliados, altos costos de capitalización y operación y la incapacidad de autofinanciarse, decisión tomada por la Junta Directiva con base en los Decretos 1890 de 1995, 2702 de 2014 y 780 de 2016.

Explica este comunicado que el ejercicio financiero actual de la EAS es insolvente debido a que los ingresos generados por la unidad de pago por capitación (UPC), cuotas moderadoras y copagos, no son suficientes para sufragar los gastos por la prestación del servicio, generando en cada vigencia la necesidad de capitalizar y adelantar aportes con el fin de mantener la operación.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Informa que la liquidación de la EAS está siendo comunicada a los afiliados y debe surtir los trámites ante la Superintendencia Nacional de Salud y posterior a ello el Ministerio de Salud y Protección Social indicará la o las EPS asignada (s) para el traslado de los afiliados actuales.

Finalmente expresa el mismo comunicado que hasta agotarse el proceso administrativo y se cumpla el traslado efectivo de los afiliados a otra(s) EPS, la EAS y la Unidad de Servicio Médico de EPM continuarán prestando servicios.

- *Comunicado interno a funcionarios expedido el 6 de diciembre de 2022, mediante el cual se informa a servidores y exservidores pensionados de EPM afiliados a la EAS sobre la intención y motivos para adelantar la liquidación del servicio médico y sobre la continuidad del servicio hasta tanto no se concrete el traslado de afiliados a otra EPS por parte del Ministerio de Salud. Refiere también precisiones sobre otra decisión relacionada con cambios en la estructura de salarios y cargos en la empresa.*
- *Comunicación dirigida a Secretaría de Salud de Medellín del 9 de diciembre de 2022, informando intención de retiro voluntario total, describiendo la motivación para el retiro voluntario.*
- *Comunicación dirigida a Secretaría de Salud y Protección Social de Antioquia del 9 de diciembre de 2022, informando la intención de retiro voluntario total, describiendo motivación para el retiro voluntario.*
- *Comunicación dirigida a Superintendencia Nacional de Salud del 9 de diciembre de 2022, informando intención de retiro voluntario total, describiendo motivación para el retiro voluntario.*
- *Invitación a la primera reunión de socialización para afiliados, programada para el 9 de diciembre de 2022. Anexa soporte.*
- *Invitación a la segunda reunión de socialización para afiliados, programada el 13 de diciembre de 2022. Anexa soporte.*
- *Presentación elaborada para ilustrar a trabajadores y funcionarios en las reuniones antes citadas.*

De acuerdo con la información descrita, se evidencia que la entidad comunicó su intención de retiro voluntario total a las entidades territoriales involucradas, desde el mes de diciembre de 2022, también a los afiliados a través de estrategias colectivas utilizando medios como la página web, comunicados internos y reuniones virtuales.

También se encuentran enterados de la situación los sindicatos SIMTRAESDES y la asociación de pensionados, (tal como también se ha descrito en el componente jurídico), quienes han enviado comunicaciones a esta Superintendencia, para obtener información adicional y manifestar inquietudes relacionadas con el retiro voluntario que se propone EPM. Lo anterior se considera suficiente material para acreditar que la entidad cumplió con la obligación de informar a esta Superintendencia, a las entidades territoriales respectivas y a los afiliados sobre su intención de retirarse.

Concepto: *La solicitud de retiro voluntario total de la EAS EPM, cumple con los requisitos exigidos en el artículo 2.5.2.3.5.5. del Decreto 780 de 2016 y el literal c del numeral 1.5.2 de la Circular 2022151000000049-5 del 2022 respecto de la documentación a acreditar para el inicio y desarrollo del proceso de retiro voluntario y entre ellos, haber informado su intención de retiro a la Superintendencia Nacional de Salud, a las entidades territoriales respectivas y a sus afiliados, con al menos cuatro (4) meses de antelación. Motivaciones del retiro voluntario total*

2.3.4. Motivos de la solicitud

Para constatar que la entidad solicitante haya presentado la motivación y causas del retiro voluntario, se realizó la verificación de los soportes allegados los cuales fueron incluidos dentro de la solicitud realizada el 31 de julio de 2023, a través del portal de trámites y radicado con Nro. 20239300402537392 del 1 de agosto de 2023, donde se observan como soportes que determinaron la solicitud de retiro, lo siguiente:

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

El gerente general presenta como argumentos principales para tomar la decisión de solicitar el retiro voluntario, primero, la disminución del número de afiliados, que ha sido una constante, ante la imposibilidad de nuevas vinculaciones, según lo determina la Ley 100 de 1993. Con esta disminución continuada, la EAS EPM prevé que para el primer semestre de 2026 la entidad contará con menos del 30% del número de afiliados que tenía al momento que inició la prestación del servicio como entidad adaptada, lo cual, según la norma (Decreto 1890 de 1995), indicaría, la liquidación o supresión de la entidad.

Como segundo argumento, frente a su obligación de financiar en su totalidad el plan de beneficios en salud con la UPC y pagos compartidos según el artículo 187 de la Ley 100 de 1993, señala que según el artículo 10 del Decreto 1890 de 1995, las entidades que se adapten y dejen de cumplir los requisitos, no podrán continuar prestando el servicio como entidades adaptadas y en tal caso deberá procederse a la liquidación de la entidad. Teniendo en cuenta esto, manifiesta la entidad que la información financiera del segmento de salud refleja, cómo los ingresos no alcanzan a cubrir los costos y gastos requeridos para la prestación del servicio, generando pérdidas recurrentes, que no parecen corregirse en el tiempo y que hacen que el segmento de salud en la EAS EPM no sea autosostenible, razón por la cual, la empresa ha venido entregando recursos vía capitalizaciones y créditos.

La EAS EPM complementa la argumentación citando el artículo 4 del Decreto 2702 de 2014 (compilado en el Artículo 2.5.2.2.1.5 del Decreto 780 de 2016), mencionando que las entidades adaptadas en salud deberán cumplir y acreditar para efectos de la habilitación y permanencia en el SGSSS, las condiciones financieras y de solvencia establecidas en dicho decreto, requeridas para desarrollar las actividades relativas al plan de beneficios en salud y aquellas relacionadas con los planes complementarios de salud.

Asimismo, la Junta Directiva mediante el acta de reunión Nro. 1749 del 30 de noviembre del 2022, manifestó las justificaciones del retiro voluntario total de la EAS EPM, entre ellas, las citadas como disminución de los afiliados, la insuficiencia financiera y agregó las advertencias de la Contraloría General de la República, descritas en un informe de auditoría realizada en el año 2020.

Ahora bien, independientemente a los motivos que señala EPM para solicitar el retiro voluntario, existen deficiencias en la gestión, que dan cuenta de situaciones que afectan el manejo de recursos y procesos administrativos como son:

*Fallas en los procesos de auditoría de cuentas médicas.
Fallas en los procesos de planeación de la entidad.
Fallas en procesos financieros y contables.
Fallas en la gestión y calidad de la información.*

Concepto: una vez verificada la solicitud de retiro voluntario total por parte de la EAS EPM se constata que cumple con lo definido en el numeral 1.5.2 de la Circular Externa 2022151000000049-5 del 2022.

3. Análisis EPS solicitante

Para evaluar la viabilidad de la solicitud de retiro, es necesario analizar distintos elementos relacionados con los riesgos que implica la salida de operación de la entidad solicitante. La identificación de estos riesgos permitirá determinar si la autorización del retiro es viable o no.

*Para el análisis de la **EPS solicitante** se debe tener presente su situación actual, considerando si esta se encuentra en medida de vigilancia especial por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, la participación de la afiliación intra-municipio de la EAS EPM comparando con la población total del régimen contributivo, las características de la población, el cumplimiento de indicadores financieros de capital mínimo y patrimonio adecuado. Esto con el fin de obtener un panorama claro del impacto de su retiro con la población total del régimen contributivo, en concordancia con los parámetros normativos tanto para el retiro voluntario como para el proceso de asignación de afiliados.*

A continuación, se presenta el resultado del análisis efectuado frente a la situación de la EAS EPM:

3.1. Componente aseguramiento Entidad Solicitante

3.1.1. Medida de vigilancia especial

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

La EAS EPM actualmente no se encuentra bajo ninguna medida especial, de acuerdo la información suministrada por la Dirección de Medidas Especiales para EPS y Entidades Adaptadas de esta Superintendencia.

3.1.2. Participación de la afiliación intra-municipio de la entidad solicitante

Con el fin de verificar la participación de afiliación de la entidad en el territorio objeto de retiro, se efectuó análisis a partir del registro de la Base de Datos Única de Afiliados- Cubo SISPRO, en el cual se calculó la proporción de afiliados al régimen contributivo que tiene la EAS EPM, frente al total de afiliados del régimen contributivo, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4. Participación de la EAS EPM en los territorios con población afiliada

Cód Dane	Departamento	Municipio	Afiliados EPM	Total afiliados régimen contributivo	% Participación EPM
05001	Antioquia	Medellín	4.193	2.046.242	0,20%
05088	Antioquia	Bello	537	346.664	0,15%
05360	Antioquia	Itagüí	259	248.764	0,10%
05266	Antioquia	Envigado	702	184.643	0,38%
05615	Antioquia	Rionegro	111	166.558	0,07%
05631	Antioquia	Sabaneta	170	78.968	0,22%
05129	Antioquia	Caldas	54	73.173	0,07%
05376	Antioquia	La Ceja	67	64.634	0,10%
05212	Antioquia	Copacabana	132	49.014	0,27%
05440	Antioquia	Marinilla	28	46.852	0,06%
05380	Antioquia	La Estrella	107	46.398	0,23%
05837	Antioquia	Turbo	1	40.480	0,00%
05148	Antioquia	El Carmen De Viboral	12	38.424	0,03%
05308	Antioquia	Girardota	68	37.599	0,18%
05318	Antioquia	Guarne	63	35.153	0,18%
05079	Antioquia	Barbosa	18	25.362	0,07%
05686	Antioquia	Santa Rosa De Osos	13	21.200	0,06%
05154	Antioquia	Caucasia	3	19.925	0,02%
05697	Antioquia	El Santuario	3	17.034	0,02%
05607	Antioquia	Retiro	42	15.124	0,28%
05664	Antioquia	San Pedro De Los Milagros	3	14.924	0,02%
05579	Antioquia	Puerto Berrío	2	14.836	0,01%
05030	Antioquia	Amagá	3	14.677	0,02%
05400	Antioquia	La Unión	4	13.323	0,03%
05237	Antioquia	Donmatías	7	12.935	0,05%
05042	Antioquia	Santa Fé De Antioquia	5	8.831	0,06%
05264	Antioquia	Entreríos	1	6.469	0,02%
05541	Antioquia	Peñol	41	6.319	0,65%
05282	Antioquia	Fredonia	2	5.876	0,03%
05847	Antioquia	Urrao	1	5.313	0,02%
05679	Antioquia	Santa Bárbara	4	5.199	0,08%
05789	Antioquia	Támesis	2	4.280	0,05%
05890	Antioquia	Yolombó	1	3.935	0,03%
05002	Antioquia	Abejorral	1	3.351	0,03%
05861	Antioquia	Venecia	6	3.340	0,18%
05660	Antioquia	San Luis	2	3.318	0,06%
05667	Antioquia	San Rafael	45	3.311	1,36%
05031	Antioquia	Amalfi	5	3.272	0,15%
05190	Antioquia	Cisneros	2	3.251	0,06%
05197	Antioquia	Cocorná	8	2.783	0,29%
05674	Antioquia	San Vicente Ferrer	6	2.762	0,22%
05321	Antioquia	Guatapé	99	2.753	3,60%
05858	Antioquia	Vegachí	2	2.715	0,07%
05761	Antioquia	Sopetrán	7	2.714	0,26%
05649	Antioquia	San Carlos	4	2.389	0,17%

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Cód Dane	Departamento	Municipio	Afiliados EPM	Total afiliados régimen	% Participación EPM
05642	Antioquia	Salgar	1	2.277	0,04%
05310	Antioquia	Gómez Plata	79	2.064	3,83%
05113	Antioquia	Buriticá	1	1.801	0,06%
05690	Antioquia	Santo Domingo	2	1.732	0,12%
05792	Antioquia	Tarso	3	1.708	0,18%
05240	Antioquia	Ebéjico	2	1.699	0,12%
05856	Antioquia	Valparaíso	1	1.444	0,07%
05647	Antioquia	San Andrés De Cuerquía	1	1.259	0,08%
05411	Antioquia	Liborina	1	1.126	0,09%
05150	Antioquia	Carolina	26	1.125	2,31%
05315	Antioquia	Guadalupe	17	1.055	1,61%
05038	Antioquia	Angostura	1	1.036	0,10%
05091	Antioquia	Betania	2	969	0,21%
05658	Antioquia	San José De La Montaña	1	959	0,10%
05145	Antioquia	Caramanta	2	849	0,24%
05353	Antioquia	Hispania	1	817	0,12%
05206	Antioquia	Concepción	1	758	0,13%
05347	Antioquia	Heliconia	3	703	0,43%
05501	Antioquia	Olaya	1	252	0,40%
17001	Caldas	Manizales	2	324.918	0,00%
23500	Córdoba	Moñitos	1	1.592	0,06%
Total general			6.995	4.105.230	0,17%

Fuente: Base de Datos Única de Afiliados BDUA corte marzo de 2025

De acuerdo con lo evidenciado en la tabla anterior, la proporción de afiliados que tiene la EAS EPM frente a la población del régimen contributivo en los territorios con población afiliada es del 0.17%, evidenciándose una baja la participación de la solicitante en el aseguramiento de los territorios donde opera.

Los afiliados que serían objeto de asignación, con corte a marzo de 2025 son 6.995, distribuidos como se había citado anteriormente, en su mayoría en los municipios de Medellín, Envigado, Bello, Itagüí, Sabaneta y Copacabana. Los demás municipios de Antioquia con alrededor de 1.000 afiliados, así como 3 afiliados que se encuentran en los departamentos de Caldas (2), y Córdoba (1).

3.1.3. Tendencia de la afiliación de la EAS EPM

En los soportes remitidos bajo el radicado Nro. 20239300402537392 del 1 de agosto de 2023, la entidad presentó información a los usuarios sobre proyección de afiliados periodo 2022-2026, como se muestra en la siguiente imagen:

Imagen 1. Proyección de afiliados de la EAS EPM 2022 – 2026

	2022	2023	2024	2025	2026
Cotizantes Activos	1415	1359	1271	1079	901
Beneficiarios de Cotizantes Activos	1765	1569	1360	1044	763
Pensionados	2786	2651	2548	2498	2533
Beneficiarios Pensionados	1828	1710	1621	1663	1686
	7794	7290	6799	6283	5883

Fuente: Información aportada por la EAS en radicado Nro. 20239300402537392.

De acuerdo con los datos relacionados, la entidad muestra una disminución progresiva y sostenida de su población afiliada, previendo que para el año 2025 y 2026 su población será de 6.283 y 5.883 afiliados, respectivamente.

A partir de lo anterior, se efectuó consulta en la Base de Datos Única de Afiliados BDUA, de la población afiliada a la EAS EPM, al corte de diciembre de los últimos 5 años (2020 a 2024), obteniendo los siguientes

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

datos:

Tabla 5. Tendencia de la población afiliada a la EAS EPM, 2020 – 2024

Mes/año	EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN-DEPARTAMENTO MEDICO					
	2020	2021	2022	2023	2024	Variación total
Diciembre	8.623	8.156	7.761	7.372	7.113	-1.510
Porcentaje de variación	0%	-5,4%	-4,8%	-5,0%	-3,5%	-17,5%

Fuente: Base de Datos Única de Afiliados BDUA corte diciembre años 2020 a 2024- cálculos propios a partir de datos BDUA

Tal como se muestra en la tabla anterior, existe una variación porcentual negativa en cada periodo consultado, con un rango de variación anual entre -5,4 a -3,5, y una variación porcentual total de -17,5 % equivalente a (-1.510 afiliados), comparando el total de los afiliados del año 2020 con los del año 2024.

En concordancia con lo información presentada por la entidad, se prevé entonces la tendencia de disminución progresiva de la población, por la imposibilidad de realizar nuevas afiliaciones, exceptuando a algunos posibles beneficiarios, conforme a su condición de entidad adaptada que no le permite realizar nuevas afiliaciones.

Frente a lo anterior, se tiene en cuenta que el Decreto 1890 de 1995, estableció como condición para la permanencia de una entidad adaptada lo siguiente: “Un número de afiliados y beneficiarios superior a cinco mil (5.000). En todo caso, con posterioridad a su adaptación la entidad deberá conservar un número de afiliados y beneficiarios no inferior al treinta por ciento (30%) de los que inicialmente haya acreditado, ni menor en todo caso a dos mil (2.000), so pena de que deba procederse a su supresión y liquidación”.

Según con lo definido en la norma, el treinta por ciento (30%) de los afiliados de los que inicialmente acreditado, sería de **5,997 afiliados**, tomando la base compensada de “19,990” afiliados al año 1993, según lo referido por la entidad.

En relación con lo indicado anteriormente, a corte marzo de 2025 la EAS EPM rodea los 7.000 afiliados, situación que a mediano plazo aproxima a la entidad a tener los afiliados por debajo del 30% de los que inicialmente acreditó. Dado a que en el momento del estudio la entidad no incumple con el porcentaje normativo para su operación, este elemento se tendrá a consideración en el análisis, y se ponderará con el riesgo que se evidencie, para definir o no la autorización del retiro presentada por la vigilada.

3.1.4. Características de la población afiliada a la EAS EPM

De acuerdo con la clasificación por momentos del curso de vida (infancia, adolescencia y juventud, adultez y vejez), a continuación, se presenta la distribución de la población afiliada a EPM por grupo etario, según consulta en la Base de Datos Única de Afiliados BDUA corte marzo de 2025.

Tabla 6. Población EAS EPM por rangos de edad- curso de vida

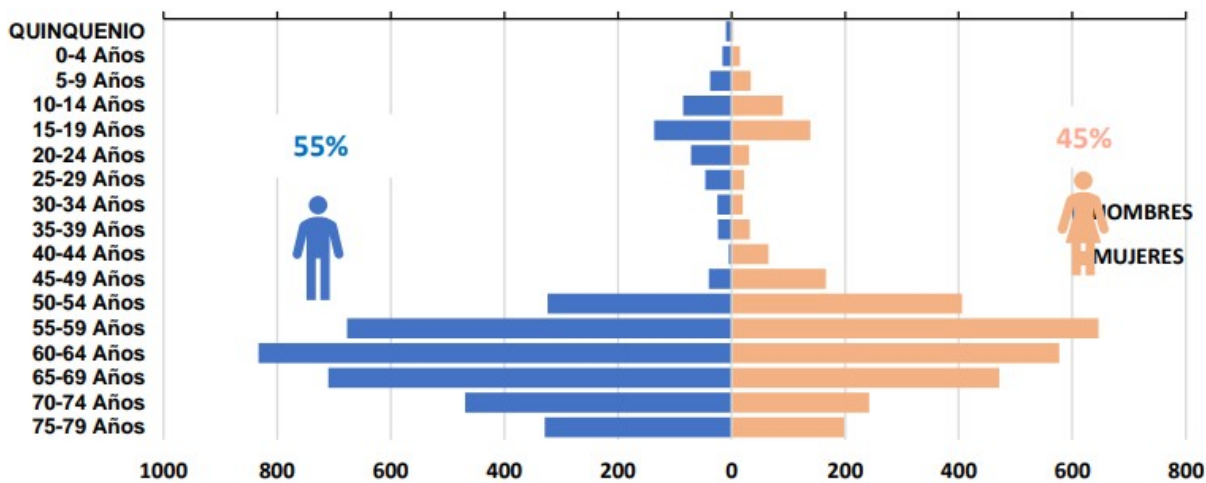
Rango de edad	Total EPM	%
De 0 a 05 años	19	0,3%
De 06 a 11 años	44	0,6%
De 12 a 17 años	147	2,1%
De 18 a 28 años	440	6,3%
De 29 a 59 años	1.193	17,1%
De 60 y más	5.152	73,7%
Total general	6.995	100%

Fuente: Momentos curso de vida Base de Datos Única de Afiliados BDUA corte marzo de 2025

La misma información se representan en la gráfica que se muestra a continuación, especificando la participación por quinquenio y sexo.

Gráfico 1. Pirámide Poblacional EAS EPM marzo de 2025

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**



Fuente: Grupo Etereo Quinquenios DANE- Base de Datos Única de Afiliados BDUA corte marzo de 2025

Tal como se observa en los datos anteriormente relacionados, la población afiliada a la EAS EPM cuenta con una distribución similar de hombres y mujeres entre los 0 a los 18 años. En el rango de edad de 29 a 59 años cuenta con mayor participación de mujeres y en la población de 60 y más años, la mayor población corresponde a hombres.

En cuanto a la proporción de los grupos etarios, la mayor parte de la población afiliada se encuentra en el rango de 60 años y más (vejez), observándose una pirámide de base ancha, con un total de 5.152 afiliados, lo que representa el 73,7% con respecto al total de la población afiliada, seguida del grupo de 29 a 59 años (adultez) que corresponde a 1.193 afiliados, para un porcentaje de 17,1%. En menor proporción se encuentra la población de 18 a 28 años (juventud) con 440 afiliados (6,3%), seguido del grupo de 12 a 17 años (adolescencia), el grupo de 6 a 11 años (niñez) con 44 afiliados (0,6%) y el grupo de 0 a 5 años (primera infancia) con 19 afiliados (0,3%).

Concordante con lo anterior, el índice de envejecimiento, que equivale a la relación existente entre personas mayores de 60 años y las menores de 15 años, por cada 100 niños y adolescentes, para la población de la EAS EPM con corte marzo de 2025, es de **4.441,4**, que ampliamente supera el índice calculado al 2021³ para el departamento de Antioquia, que corresponde a 72.

Conforme con lo anterior, es importante anotar que el envejecimiento, como ciclo vital, se relaciona con la incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles, una mayor demanda de los servicios de salud, pérdida de independencia y de autonomía traducida en dependencia funcional de las personas mayores, razones por las cuales la población adulta mayor se identifica como "sujetos de especial protección", de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente⁴.

Teniendo en cuenta que las personas de 60 años de edad o más son sujetos de protección constitucional reforzada, que demandan del Estado y de los actores del sistema, una atención en salud prioritaria y especial, sin que sea posible limitar su acceso a los servicios de salud por cuenta de trámites administrativos o cuestiones económicas, se cita pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia T-208 de 2017 (M.P Antonio José Lizarazo Ocampo), con respecto a este tema:

"Los anteriores pronunciamientos fueron acogidos en la denominada Ley Estatutaria de Salud, Ley 1751 de 2015⁵, allí el Legislador reconoció la salud como derecho fundamental y, en el artículo 2°, se especifica que este es un derecho autónomo e irrenunciable y debe ser prestado de manera oportuna, eficaz y con calidad,

³ Fuente: DANE, Proyecciones de población derivadas del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

⁴ La producción legislativa que recoge directrices para garantizar la atención en salud, los servicios sociosanitarios y su financiación, dirigidos a las personas mayores que incluye las Leyes 100 de 1993, 1251 de 2008, 687 de 2001, 1315 de 2009, 1438 de 2011, 1751 de 2015, 1850 de 2017, 1276 de 2009 y 1955 de 2019, de acuerdo con el Decreto 681 de 2022 "Por medio del cual se adiciona el Capítulo 7 al Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 relativo a la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031".

⁵ "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones".

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. Derecho que incluye, por una parte, elementos esenciales e interrelacionados como son: **a) disponibilidad, b) aceptabilidad, c) accesibilidad y d) calidad y, por la otra, comporta los siguientes principios: universalidad, equidad, continuidad, oportunidad, prevalencia de derechos, progresividad del derecho, libre elección, sostenibilidad, solidaridad, eficiencia, interculturalidad, protección a los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras.**

Así mismo, enunció que el grupo poblacional que gozan de especial protección por parte del Estado cuya atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica, son: niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, **la población adulta mayor**, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en situación de discapacidad.

Por lo tanto, al considerarse el derecho la salud como un derecho fundamental, su protección es procedente por medio de la acción de tutela cuando este resulte amenazado o vulnerado y no exista otro medio idóneo de defensa judicial.

Además, tiene mayor relevancia cuando los afectados sean sujetos de especial protección constitucional: niños, personas en situación de discapacidad **o de la tercera edad**, entre otros. Dicho trato diferenciado se sustenta en el inciso 3º, del artículo 13 de la Constitución Política que establece la protección por parte del Estado a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. (Negrita fuera de texto)

Para lo que interesa a la presente causa, este Tribunal ha sido enfático en destacar que el principio de integralidad del sistema de salud implica suministrar, de manera efectiva, todas las prestaciones que requieran los pacientes para mejorar su condición médica “[e]sto es, que la protección sea integral en relación con todo aquello que sea necesario para conjurar la situación particular de un(a) paciente”⁶, de esta forma se protege y garantiza el derecho fundamental a la salud y la adecuada prestación de los servicios médicos que permitan el diagnóstico y tratamiento de los pacientes.” (Negrilla fuera del texto)

Con este contexto, se debe dar especial atención a las características demográficas de la población afiliada a la EAS EPM; puesto que al tener en su gran mayoría esta población considerada vulnerable, se debe procurar que la continuidad del aseguramiento garantice una prestación en la misma línea o mejor de la que viene recibiendo actualmente.

Es importante precisar que, si bien los otros ciclos vitales tienen igual relevancia, dadas las particularidades de cada uno, en el caso del análisis de la solicitud de retiro de la EAS EPM, se debe hacer principal énfasis en la población adulto mayor, dado a su proporción con respecto la totalidad de la población afiliada a esta entidad, así como las características propias de este ciclo que definen su condición de vulnerabilidad.

3.2. Indicadores de experiencia de la atención

La experiencia en la atención es el conjunto de atributos que se manifiestan durante el proceso de atención y es la forma como los usuarios perciben que pueden acceder y hacer uso de los servicios a través de la medición de expectativas y necesidades que ellos ven como cualidades inherentes y deseables de la atención. (INCAS, MSPS 2015).

A continuación, se describen y analizan desde diferentes variables, a partir de los reclamos en salud correspondientes a las vigencias 2023 y 2024, interpuestos contra la EAS EPM, ante la Superintendencia Nacional de Salud:

Tabla 7. PQRD EAS EPM por variables años 2023 y 2024

⁶ Artículo 11

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

CONCEPTO	PQRD EAS EPM				
	VARIABLE	# PQRD 2023	% PQRD 2023	# PQRD 2024	% Total PQRD 2024
RANGO EDAD	Edad 18 A 62 Años	17	25,37%	15	31,25%
	Edad >63	50	74,63%	29	60,42%
	Edad 0 A 17 Años	0	0,00%	4	8,33%
MACROMOTIVOS	Restricción en el acceso a los servicios de salud, tecnologías en salud y otros servicios complementarios	62	92,54%	41	85,42%
	Insatisfacción Del Usuario Con el Proceso Administrativo	2	2,99%	5	10,42%
	Deficiencia en la efectividad de la atención en salud	3	4,48%	2	4,17%
TOTAL PQRD		67		48	
PROMEDIO DE AFILIADOS		7.531		7.213	

Fuente: Elaboración propia a partir de Reporte reclamos en salud de las EPS- Superintendencia Nacional de Salud

A partir de la consulta a los reclamos en salud radicados ante esta entidad, se evidencia que para el año 2023, se presentaron 67 PQRD contra la EAS EPM, con un promedio de 7.531 afiliados, lo que corresponde a una tasa de 88,97 PQRD por cada 10.000 afiliados. Para el año 2024, la entidad presenta una disminución de la tasa en comparación con el año 2023, con un total de 48 PQRD para una tasa de 66,55 por cada 10.000 afiliados, ubicándose en el percentil más bajo de tasas acumuladas, en comparación con las demás entidades que operan el sistema para ese año. El mayor número de PQRD en la EAS en los dos años se concentra en la población mayor de 63 años.

Ahora bien, con el fin de tener un panorama más preciso de los motivos de las PQRD, se revisaron los motivos específicos para la vigencia 2023 y 2024. En la siguiente tabla se presenta la tendencia de los mismos.

Tabla 8. Motivos específicos de PQRD EAS EPM años 2023 y 2024

Motivo específico	2023 ⁷	2024	%
Falta de oportunidad en la atención en otros servicios de salud	14	6	17,39%
Falta de oportunidad en la autorización de otros servicios de salud	14	6	17,39%
Falta de oportunidad en las citas o consultas	2	14	13,91%
Negación en la asignación de citas o consultas	11	2	11,30%
Negación en la atención en otros servicios de salud	8	5	11,30%
Falta de oportunidad en la entrega o entrega incompleta de tecnologías en salud y/o prestación de otros servicios	5	2	6,09%
Negación para la entrega de tecnologías en salud y/o de otros servicios autorizados	1	4	4,35%
Falta de oportunidad en la autorización de tecnologías en salud y/o de otros servicios	3	1	3,48%
Insatisfacción relacionada con deficiencias en la calidad de información brindada al usuario	1	3	3,48%
Insatisfacción relacionada con la atención del personal de salud	2	1	2,61%
Falta de oportunidad en el proceso de referencia y contrarreferencia	2	-	1,74%
Inconsistencia relacionada con cobros y/o aportes	2	-	1,74%
Insatisfacción por falta de oportunidad en la atención por parte del personal de salud	1	1	1,74%
Falta de oportunidad en la autorización de citas de consulta	-	1	0,87%
Falta de oportunidad para servicios de complementación terapéutica	-	1	0,87%
Inconsistencias en la afiliación	-	1	0,87%
Negación y/o falta de oportunidad en el reconocimiento de reembolsos	1	-	0,87%
Total	67	48	100,00%

Fuente: Elaboración propia Base de datos PQRD SNS a partir de reporte reclamos en salud de las EPS

Al observar el comportamiento de los principales macromotivos y los motivos específicos de las PQRD contra la EAS EPM, se evidencia una correlación entre los mismos.

⁷ Se precisa que para el primer semestre de 2023 los motivos específicos difieren de los del segundo semestre y lo corrido del año 2024, debido a la nueva clasificación definida a partir del 1 de julio de 2023. Para facilitar la presentación de los datos, en la tabla se agruparon los datos teniendo en cuenta la similitud de los mismos.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

En relación con la restricción en el acceso a los servicios de salud, tecnologías en salud y otros servicios complementarios, como principal macromotivo, se observa como motivos específicos la falta de oportunidad en la atención o autorización de otros servicios de salud, seguido de la no oportunidad de citas o consultas. En cuanto a la insatisfacción del usuario con el proceso administrativo se observan inconsistencias en la afiliación y no reconocimiento y/o pago de las prestaciones económicas e Insatisfacción relacionada con deficiencias en la calidad de información brindada al usuario.

Las causas de estas PQRD sugieren la mejora de la oferta en la red de prestación de servicios y seguimiento de los procesos administrativos, que mejoren la oportunidad y disminuyan la insatisfacción del usuario con los mismos.

Por otra parte, una arista de análisis relacionada con la población de la EAS EPM tiene que ver con el valor y beneficios que esta entidad significa para sus afiliados, puesto que la gestión del riesgo de un bajo volumen de usuarios, en comparación con otras entidades del sistema, contribuye a mejores condiciones y logros en calidad del servicio en sus atributos de acceso, continuidad, oportunidad y cobertura, en especial por ser una entidad cercana a los afiliados y que no ha incumplido sus obligaciones, lo cual se refleja en los indicadores de experiencia de la atención.

Concepto: al efectuar un análisis del componente de aseguramiento de la EAS EPM, se evidencia que la misma no se encuentra bajo alguna medida especial y que el porcentaje de la población afiliada es bajo con relación a la población total afiliada al régimen contributivo en los territorios objeto de análisis. Aunado a lo anterior, se evidencia una disminución sostenida de poblacional al comparar las cifras de afiliados en el periodo 2020 a 2024.

Ahora bien, al efectuar un análisis de las características de la población afiliada a la EAS EPM, se evidencia una situación particular que corresponde a la alta proporción de población adulta mayor afiliada actualmente a la entidad. Si bien esta condición se presenta, dado a los limitantes de afiliación definidas en la normatividad, la misma representa un riesgo asociado a las características propias de la población adulta mayor, la cual se identifica como "sujetos de especial protección", por lo que al efectuar un análisis de la viabilidad de un retiro voluntario, se considera relevante verificar que las posibles EPS receptoras tengan las condiciones para garantizar la continuidad en el aseguramiento y brinden un servicio que no desmejore las condiciones de calidad de prestación del servicio que hoy reciben los afiliados de la EAS EPM.

En lo que respecta al análisis de indicadores de experiencia de la entidad, en términos generales se observa un bajo comportamiento de insatisfacción de los usuarios contra la entidad, y se considera que las inconformidades manifestadas por los usuarios se pueden subsanar con el fortalecimiento de la red de prestación y los procesos administrativos.

Frente a todo lo anterior, el análisis de la situación de la entidad solicitante se debe complementar con el análisis de las entidades receptoras, para definir así la viabilidad o no del retiro voluntario, considerando el riesgo implícito al mismo.

3.3. Componente Financiero

3.3.1. Condiciones financieras y de solvencia EPS solicitante

Con el propósito de garantizar que las entidades autorizadas para operar el aseguramiento en salud tengan las condiciones financieras y de solvencia necesarias para el apropiado manejo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, velar por la adecuada atención de los afiliados al sistema y respaldar el cubrimiento de las obligaciones con los prestadores de servicios de salud, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2702 de 2014 compilado en el Decreto 780 de 2016 y modificado por el Decreto 1492 de 2022 en lo que respecta al cálculo del patrimonio adecuado.

En este sentido, el artículo 2.5.2.2.1.5 ibidem, establece que las entidades a que hace referencia el artículo 2.5.2.2.1.2 del referido decreto, que incluye a las Entidades Adaptadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), independientemente del número de afiliados que tengan, deberán cumplir y acreditar ante la Superintendencia Nacional de Salud un capital mínimo determinado que será ajustado anualmente en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor. Además, deberán cumplir con un capital adicional por cada régimen de afiliación al sistema de salud, esto es contributivo y subsidiado, así como para los planes complementarios de salud.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

A su vez, el artículo 2.5.2.2.1.7 del mismo decreto establece lo relacionado con el patrimonio adecuado, previendo que con base en el monto de los recursos que manejan las entidades de aseguramiento, dichas compañías acrediten un patrimonio que pueda respaldar su operación. En este sentido, las EPS deben acreditar recursos financieros patrimoniales equivalentes al 8% de los ingresos operacionales percibidos en los últimos doce (12) meses.

En relación con las reservas técnicas, el artículo 2.5.2.2.1.9 ibidem establece que dichas entidades deben calcular, constituir y mantener actualizada mensualmente una reserva (pasivo) por las obligaciones conocidas, por las no conocidas y por las incapacidades por enfermedad general. Esto se hará según la metodología establecida por la Superintendencia Nacional de Salud en la Resolución 412 de 2015 o la metodología propuesta por el vigilado. Estas reservas tienen como propósito fundamental garantizar el adecuado uso de los recursos de la UPC y proteger a los prestadores de servicios de salud para que exista un respaldo financiero de alta disponibilidad en la EPS que cubra el pago de las obligaciones que eventualmente se deriven de la atención de salud de sus afiliados, esto, independientemente de la radicación de la cuenta o de si esta es glosada o no.

A su vez, el artículo 2.5.2.2.1.10 del mencionado decreto hace referencia a las inversiones de las reservas técnicas, estableciendo que dichas entidades deben constituir inversiones de al menos el 100% del saldo de las reservas técnicas del mes calendario inmediatamente anterior en activos que cumplan características de seguridad y liquidez.

Con fundamento en la referida normativa, a continuación, se detallan los resultados obtenidos de la evaluación del cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia de la EAS EPM.

3.3.1.1. Capital mínimo y patrimonio adecuado

La Superintendencia Nacional de Salud, con corte a junio de 2015 (línea base del Decreto 2702 de 2014 compilado en el Decreto 780 de 2016), evaluó el cumplimiento de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado de EAS EPM, determinando que la entidad CUMPLIÓ con los requerimientos exigidos para dichos indicadores.

El párrafo transitorio del artículo 2.5.2.2.1.12 ibidem estableció que las EPS que, a la entrada en vigencia del referido decreto, hayan cumplido las condiciones financieras y de solvencia, deberán continuar cumpliendo dichas condiciones. En este sentido, a continuación, se muestra el comparativo entre i) los requisitos financieros exigidos para el cumplimiento y ii) los resultados obtenidos al cierre de las vigencias 2015 a 2024 de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado de EAS EPM:

Tabla 9. Resultado capital mínimo y patrimonio adecuado de la EAS EPM
Cifras expresadas en miles de pesos

PERIODO EVALUADO	CAPITAL MÍNIMO				PATRIMONIO ADECUADO			
	Resultados exigidos	Resultados obtenidos	Déficit/ Superávit	Cumple SI/NO	Resultados exigidos	Resultados obtenidos	Déficit/ Superávit	Cumple SI/NO
Jun.2015 Línea Base	10.111.000	22.741.330	12.630.330	SI	1.241.250	23.376.285	22.135.035	SI
Dic.2015	10.111.000	20.837.890	10.726.890	SI	1.195.455	21.490.765	20.295.310	SI
Dic.2016	10.796.000	27.010.833	16.214.833	SI	1.312.911	27.889.819	26.576.908	SI
Dic.2017	11.418.000	21.597.427	10.179.427	SI	1.399.848	21.774.976	20.375.128	SI
Dic.2018	11.886.000	17.183.603	5.297.603	SI	1.504.307	17.357.480	15.853.173	SI
Dic.2019	12.265.000	18.143.267	5.878.267	SI	1.572.155	18.407.998	16.835.843	SI
Dic.2020	12.732.000	17.018.596	4.286.596	SI	1.579.333	17.018.596	15.439.263	SI
Dic.2021	12.938.000	12.667.860	(270.140)	NO	1.618.078	12.667.859	11.049.781	SI
Dic.2022	13.666.000	18.794.339	5.128.339	SI	2.008.496	19.408.003	17.399.506	SI
Dic. 2023	15.460.000	20.259.620	4.799.620	SI	2.750.308	21.688.605	18.938.297	SI
Dic. 2024	16.896.000	22.732.128	5.836.128	SI	2.719.911	23.596.335	20.876.424	SI

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de información financiera de las EPS a la Superintendencia Nacional de Salud y en los informes de evaluación del cumplimiento de indicadores de condiciones financieras y de solvencia publicados por la Superintendencia Nacional de Salud en su página web.

Como se observa, a excepción del cierre de la vigencia 2021, la EAS ha acreditado los requerimientos financieros para el cumplimiento de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado. Sin embargo, dicho cumplimiento ha sido posible gracias a los continuos esfuerzos de la entidad para fortalecer su capital

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

en cada año, con el objetivo de mitigar los efectos adversos ocasionados por las pérdidas recurrentes de la unidad de servicios de salud.

En la siguiente tabla se aprecia el incremento sostenido de las pérdidas generadas anualmente, las cuales han creado la necesidad de fortalecer el capital de la entidad, a fin de cumplir con las condiciones financieras y de solvencia establecidas.

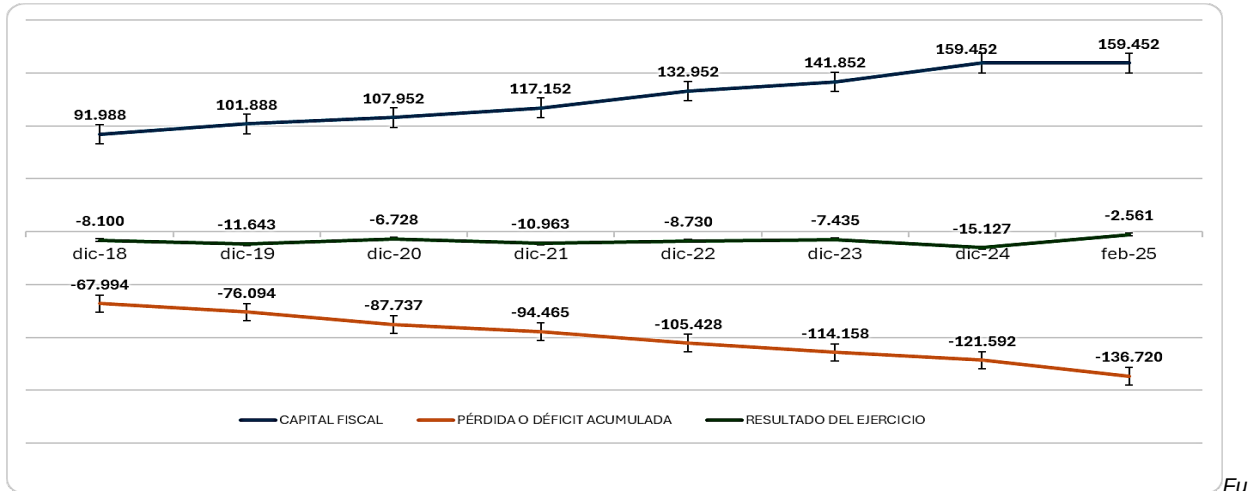
Tabla 10. Patrimonio de la EAS EPM
Cifras expresadas en miles de pesos

Cód.	Concepto	dic-18	dic-19	dic-20	dic-21	dic-22	dic-23	dic-24	Feb-25
3	PATRIMONIO	15.894.275	14.150.947	13.486.852	11.724.315	18.794.339	20.259.620	22.732.128	20.170.727
32	PATRIMONIO DE LAS EMPRESAS	15.894.275	14.150.947	13.486.852	11.724.315	18.794.339	20.259.620	22.732.128	20.170.727
3208	CAPITAL FISCAL	91.988.010	101.888.010	107.952.010	117.152.010	132.952.010	141.852.010	159.452.010	159.452.010
320801	CAPITAL FISCAL	91.988.010	101.888.010	107.952.010	117.152.010	132.952.010	141.852.010	159.452.010	159.452.010
3225	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	- 67.993.823	- 76.093.735	- 87.737.064	- 94.465.159	- 105.427.696	-114.157.671	- 121.592.390	-136.719.882
322502	PÉRDIDAS O DÉFICIT ACUMULADOS	- 67.993.823	- 76.093.735	- 87.737.064	- 94.465.159	- 105.427.696	-114.157.671	- 121.592.390	-136.719.882
3230	RESULTADO DEL EJERCICIO	- 8.099.912	- 11.643.329	- 6.728.095	- 10.962.537	- 8.729.975	- 7.434.719	- 15.127.492	- 2.561.400
323002	PÉRDIDA O DÉFICIT DEL EJERCICIO	- 8.099.912	- 11.643.329	- 6.728.095	- 10.962.537	- 8.729.975	- 7.434.719	- 15.127.492	- 2.561.400

Fuente: Construcción a partir de la información financiera reportada por la EAS EPM en el sistema RVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

Nótese en la siguiente gráfica cómo las pérdidas acumuladas de la entidad crecen anualmente y, sin embargo, el capital fiscal aumenta año tras año gracias al fortalecimiento patrimonial que realiza la entidad cada año. Esto evidencia que la situación financiera de la entidad no es directamente proporcional a los resultados de la operación, ya que el crecimiento del capital fiscal responde a estrategias específicas de fortalecimiento patrimonial, que contrarrestan el impacto negativo de las pérdidas generadas anualmente, las cuales a febrero de 2025 ascienden a la suma de \$136.719.882 miles de pesos, y para febrero las pérdidas del ejercicio se ubicaron en \$2.561.400 millones.

Gráfico 2. Evolución de Pérdidas y Capital Fiscal de la Entidad
Cifras expresadas en millones de pesos



Fuente: Construcción a partir de la información financiera reportada por la EAS EPM en el sistema nRVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

En relación con el desequilibrio financiero de la EAS EPM, mediante el oficio Nro. 20239300402537392 del 1 de agosto de 2023, manifestó lo siguiente:

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

«(...) en la información financiera del segmento de salud se refleja, como los ingresos no alcanzan a cubrir los costos y gastos requeridos para la prestación del servicio, generando pérdidas recurrentes, que no parecen corregirse en el tiempo y que hacen que el segmento de salud en EPM no sea autosostenible, razón por la cual, la empresa ha venido entregando recursos vía capitalizaciones y créditos...»

Como se observa, las pérdidas de la entidad obedecen a los altos índices de siniestralidad que la EAS ha venido obteniendo durante los últimos años. En el numeral 3.3.1.3. se relaciona lo correspondiente a la siniestralidad de la entidad.

En síntesis, el análisis refleja que las pérdidas acumuladas de la EAS EPM están directamente asociadas a los altos índices de siniestralidad registrados en los últimos años, lo que ha generado una operación recurrentemente deficitaria. Sin embargo, el aumento sostenido del capital fiscal evidencia el esfuerzo de la entidad por implementar estrategias de fortalecimiento patrimonial, que han mitigado parcialmente el impacto financiero adverso frente al cumplimiento de los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado.

3.3.1.2. Inversión de las reservas técnicas

De acuerdo con las validaciones realizadas por esta Superintendencia, y con base en los estados financieros reportados por la EAS EPM, se constató que al cierre de las vigencias 2015 a 2020, la entidad cumplió con los requerimientos normativos relacionados con el indicador de inversión de las reservas técnicas, asegurando una adecuada cobertura de estas obligaciones mediante su portafolio de inversiones. Sin embargo, para el cierre de las vigencias 2021 a 2024, se evidenció que la entidad no disponía de un portafolio de inversión que garantizara el cumplimiento del indicador.

A continuación, se relacionan los resultados de la entidad de los últimos dos cierres contables:

Tabla11. Inversión de la reserva técnica
Cifras expresadas en miles de pesos

Periodo	Servicios Salud UPC	Inversión requerida	Inversiones acreditadas	Déficit	% Cumplimiento
Dic.2023	23.429.351	23.429.351	18.647.341	4.782.010	79,6%
Dic.2024	28.005.492	28.038.745	16.868.672	11.170.073	60,2%
Feb.2025	26.595.803	26.723.228	18.242.903	8.480.325	68,3%

Fuente: Construcción a partir de la información financiera reportada por la EAS EPM en el sistema RVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

En conclusión, los resultados indican que la EAS EPM enfrenta desafíos para cumplir plenamente con los requerimientos financieros establecidos para la inversión de las reservas técnicas en las vigencias recientes. Al corte de febrero de 2025, se observa un déficit acumulado de \$8.480.325 miles de pesos, lo que refleja la necesidad de fortalecer su capacidad para gestionar adecuadamente el portafolio de inversiones, manteniendo un nivel de cumplimiento del 68,3% respecto a las exigencias regulatorias.

3.3.1.3. Siniestralidad

En este punto se considera preciso indicar que los recursos provenientes de la UPC que recibe una EPS incluidas las EAS no pueden catalogarse como rentas propias, en tanto estas entidades no pueden disponer libremente de estos recursos para actividades diferentes a las de garantizar el aseguramiento en salud, salvo los recursos que destine para el gasto administrativo en el marco del artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, lo anterior de acuerdo con la naturaleza del uso que debe darse a la UPC. Estas consideraciones se encuentran fundamentadas en diferentes sentencias que ha proferido la Corte Constitucional como lo son entre otras: C-828 de 2021, C-262 de 2013 y C-1040-03.

De acuerdo con lo anterior, los recursos provenientes de la UPC que reciben las entidades deben destinarse exclusivamente a la organización y administración del sistema de seguridad social en salud dada su connotación parafiscal.

En ese sentido, la siguiente tabla presenta los resultados de siniestralidad calculados con base en la metodología interna de medición y seguimiento establecida por la Superintendencia Nacional de Salud. Este indicador refleja la relación entre los costos de salud asumidos y los ingresos operacionales recibidos,

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

evidenciando la capacidad de la entidad para cubrir los servicios de salud con los recursos provenientes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).

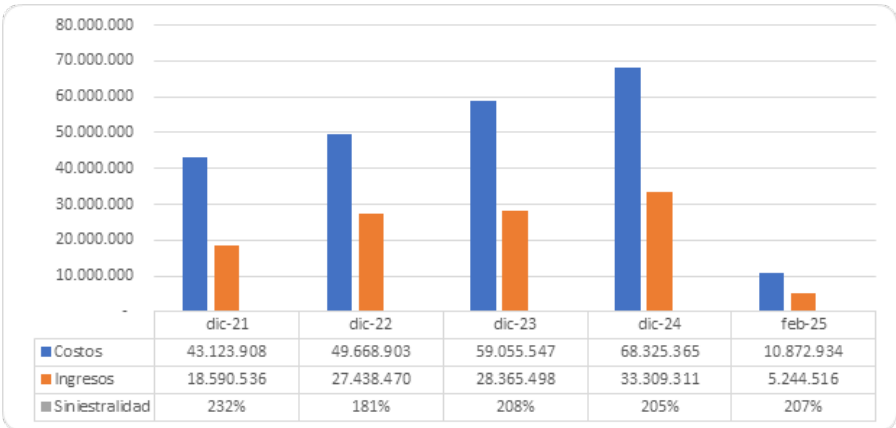
Tabla 12. Siniestralidad EAS EPM

Periodo	Siniestralidad PBS	Siniestralidad total
Dic.2022	206%	181%
Dic.2023	216%	208%
Dic.2024	213%	205%
Feb.2025	208%	207%

Fuente: Construcción a partir de la información financiera reportada por la EAS EPM en el sistema RVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

El gráfico siguiente ilustra la magnitud del desbalance entre los costos y los ingresos operacionales de la EAS EPM, destacando cómo los ingresos apenas alcanzan a cubrir el 50% de los costos totales.

Gráfico 3. Siniestralidad total de la EAS EPM
Cifras expresadas en miles de pesos



Fuente: Construcción a partir de la información financiera reportada por la EAS EPM en el sistema nRVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

Los resultados de siniestralidad destacan índices alarmantemente altos, superando el 200% en la mayoría de los periodos, lo que indica que los costos asociados a la atención de los afiliados son considerablemente mayores que los ingresos recibidos. Esta tendencia refleja una gestión ineficiente de los recursos financieros y una falta de control en los costos operativos.

Los altos niveles de siniestralidad son un claro indicio de las deficiencias estructurales en la gestión de riesgos de salud y en la capacidad de la entidad para ajustar sus estrategias financieras a las realidades del sistema de salud.

Ahora bien, es importante destacar que en el informe de auditoría ordenada por esta Superintendencia mediante Auto No 2023310010001959-7 del 30 de octubre de 2023 y desarrollada el 30 y 31 de octubre, 1, 2 y 3 de noviembre de 2023, con el objeto de verificar el cumplimiento de las condiciones de habilitación y permanencia conforme a lo dispuesto en la Resolución 497 de 2021 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, “Por la cual se reglamentan los criterios y estándares para el cumplimiento de las condiciones de autorización, habilitación y permanencia de las entidades responsables de operar el aseguramiento en salud.”, se identificó que dichos altos índices de siniestralidad no están atribuidos específicamente a una posible insuficiencia de la UPC, toda vez que, la EAS no realiza cálculo de la siniestralidad, no ha establecido metas y no realiza evaluación en ningún comité.

Asimismo, se identificó que la entidad no cumple con los estándares de habilitación para la gestión integral del riesgo, lo que afecta entre aspectos, su control financiero. La falta de una metodología específica para la gestión de riesgos en salud, financiero y operativo, junto con la ausencia de herramientas tecnológicas y mediciones adecuadas, impide evaluar y controlar eficientemente los costos asociados a estos riesgos. Esto, a su vez, compromete la capacidad de la entidad para gestionar sus gastos y planificar de manera

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

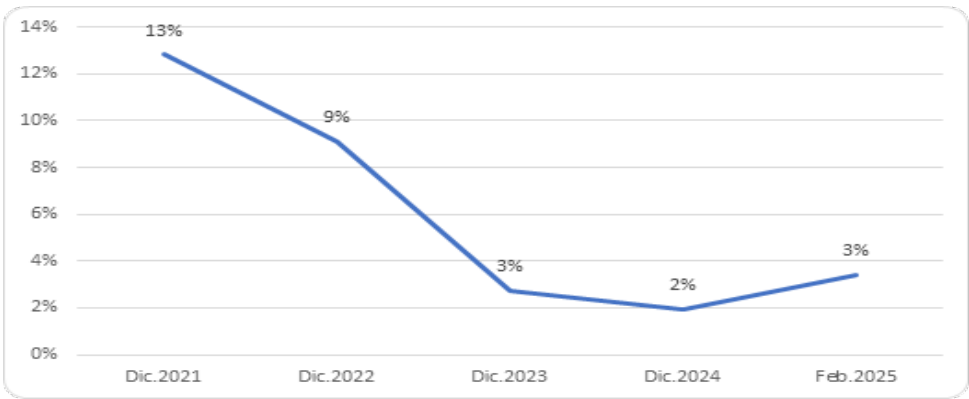
adecuada, generando ineficiencias y exponiéndola a mayores problemas financieros. Esta ausencia de herramientas y procesos limita la capacidad de la entidad para identificar, monitorear y mitigar los impactos financieros, lo que puede traducirse en un incremento significativo en sus costos y gastos y una gestión ineficiente de los recursos disponibles.

Como se evidencia, estas situaciones podrían cambiar si la entidad apuntara sus acciones al cumplimiento de las condiciones de habilitación y permanencia conforme a lo dispuesto en la Resolución 497 de 2021 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

3.3.1.4. Gasto administrativo

De acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, las EPS del régimen contributivo deben destinar para gastos de administración máximo el 10% del valor de la Unidad de Pago por Capitación – UPC. En este sentido, a continuación, se relacionan los resultados del indicador de gasto administrativo del cierre de las vigencias 2020 a 2024 y corte de febrero 2025, de conformidad con la metodología aplicada al interior de esta Superintendencia, observándose que la entidad es eficiente en el manejo y control de los gastos administrativos.

Gráfico 4. Gasto Administrativo EAS EPM



Fuente: Construcción a partir de la información financiera reportada por la EAS EPM en el sistema nRVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

En relación con la tendencia de este indicador, se precisa que mediante el oficio Nro. 20249300402677402 del 13 de junio de 2023, la EAS informó que el gasto administrativo más significativo es el deterioro de cuentas por cobrar a costo amortizado, el cual en la vigencia 2023 disminuyó en un 67% gracias a una eficiente gestión de cobro de cartera. Esto redujo las cuentas por cobrar y revirtió parte del gasto por deterioro, generando una variación en el indicador de gasto administrativo.

Concepto: Con base en los resultados previamente expuestos, se ha determinado que la EAS EPM presenta deficiencias en su desempeño financiero, evidenciadas en una relación desfavorable entre los costos de salud asumidos y los ingresos operacionales recibidos. Sin embargo, la EAS ha logrado fortalecer su patrimonio y cumplir con los requerimientos financieros exigidos. No obstante, para asegurar su viabilidad es necesario que la entidad encamine acciones a la gestión de riesgos en salud, financiero y operativo, que le permitan controlar eficientemente los costos asociados a estos riesgos.

4. Análisis EPS receptoras

4.1. Identificación EPS receptoras

Tal como lo indica la norma, la regla general para la asignación de afiliados considera las entidades promotoras de salud que no cuenten con medidas de vigilancia especial adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud y se encuentren autorizadas para operar el aseguramiento en el mismo régimen, municipio, distrito o departamento al cual pertenecen los afiliados que le serán asignados, previa verificación del cumplimiento del capital mínimo y del patrimonio adecuado, salvo las excepciones establecidas en el numeral 3 del artículo 2.1.11.3 del Decreto 780 de 2016.

Los criterios para definir una entidad receptora, dispuestos en el numeral 3 del artículo 2.1.11.3 del Decreto

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

780 de 2016, se tendrán en cuenta como **regla excepcional** para aquellos municipios y distritos donde no exista una EPS receptora autorizada que cumpla las condiciones anteriormente mencionadas, y se aplicarán en el siguiente orden:

“3. En aquellos municipios y distritos donde no llegare a existir EPS receptora autorizada que cumpla las condiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 2.1.11.1 del presente decreto, se procederá a seleccionar la EPS receptora en el siguiente orden:

3.1 El cien por ciento (100%) de la población será asignada a la EPS que no tenga medida de vigilancia especial adaptada por la Superintendencia Nacional de Salud aunque no cumpla los indicadores de capital mínimo y del patrimonio adecuado, según la relación de las EPS receptoras remitida por la Superintendencia Nacional de Salud. En caso que en el municipio o distrito exista más de una EPS con estas condiciones, se asignará la población a la EPS que tenga el mayor número de afiliados en el respectivo municipio o distrito.

3.2 De no encontrar EPS receptora según el número 3.1 del presente artículo, el cien por ciento (100%) de la población será asignada a la EPS que, teniendo medida de vigilancia especial por la Superintendencia Nacional de Salud, no haya sido limitada su capacidad para realizar huevas afiliaciones y aceptar traslados. En caso de que en el municipio o distrito exista más de una EPS con estas condiciones, se asignará la población, a la EPS que tenga el mayor número de afiliados en el respectivo municipio o distrito.

3.3 En aquellos municipios y distritos donde no llegare a existir EPS receptora que cumpla las condiciones establecidas en los numerales 3.1. y 3.2 del presente artículo, el cien por ciento (100%) de la población será asignada a la EPS que se encuentre operando el aseguramiento en el municipio o distrito circunvecino dentro del respectivo departamento, según las reglas del procedimiento de asignación de afiliados establecidas en el presente artículo, así sucesivamente hasta que encuentre una EPS receptora. En caso de que exista más de una EPS en el municipio o distrito circunvecino, se asignará la población a la EPS que tenga el mayor número de afiliados.

3.4 De no encontrar EPS receptora según el numeral 3.3 del presente artículo, el cien por ciento (100%) de la población se asignará a la EPS receptora de municipios circunvecinos que pertenezcan a departamentos limítrofes, según las reglas del procedimiento de asignación de afiliados establecidas en el presente artículo. En caso de que exista más de una EPS en el municipio o distrito circunvecino del departamento limítrofe, se asignará la población a la EPS que tenga el mayor número de afiliados.”

Para la identificación de las EPS receptoras, se deben considerar entonces los parámetros definidos en el Decreto 780 de 2016 modificado por el Decreto 719 de 2024, en relación con las condiciones de asignación de afiliados para garantizar la continuidad del aseguramiento y la prestación del servicio público de salud a los afiliados de las EPS que se encuentren operando el aseguramiento, cuando dichas entidades se retiren, como el caso que nos ocupa, correspondiente a la solicitud de retiro voluntario total de Empresas Públicas de Medellín.

A continuación, se presenta análisis realizado para identificar las EPS receptoras, para lo cual se consultó la Base de Capacidad Autorizada cargada en el Sistema de Afiliación Transaccional, el reporte de novedades de Medidas Especiales y el análisis de condiciones financieras de las Entidades de Aseguramiento en Salud elaborado por la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, asimismo, se tiene en cuenta el reporte de la Base de Datos Única de Afiliados corte marzo 2025.

Teniendo en cuenta la tabla No. 2 de este documento, donde se relacionan los municipios objeto de retiro, se procedió a verificar para cada territorio, las entidades que cuentan con capacidad autorizada al corte de marzo 2025 y que estuvieran operando en cada uno de estos territorios, de acuerdo con el reporte de la BDUA a este mismo corte.

En la siguiente tabla se presenta para cada municipio objeto de análisis la posible EPS receptora, el total de población afiliada registrada en la BDUA. En los municipios en los que la EPS no cuenta con capacidad autorizada, se mantiene el dato “-1”, que se registra de la Base de Capacidad Autorizada.⁸

⁸ La información de la Base de Capacidad Autorizada se encuentra con los parámetros de cargue de la plataforma del Sistema de Afiliación Transaccional SAT desarrollada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los territorios identificados con -1, corresponden a territorios no autorizados.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Tabla 13. Relación capacidad de afiliación – BDUa marzo 2025 posibles receptoras

LIMITACION DE AFILIACIÓN				NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEDIDA ESPECIAL				NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI
TIPO DE MEDIDA ESPECIAL				NA	NA	NA	Intervención Forzosa Administrativa			
EPSI				NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
CAPITAL MÍNIMO				SI	SI	NO	NO	NO	NR	NO
PATRIMONIO ADECUADO				NO	NO	NO	NO	NO	NR	NO
CÓDIGO DANE	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EPM BDUa MARZO 2025	EPS SURA.	SALUD TOTAL EPS	MUTUAL SER	COOSALUD	FAMISANA R	NUEVA EPS	SANITAS EPS
				EPS010	EPS002	EPS048	EPS042	EPS017	EPS037	EPS005
5002	Antioquia	Abejorral	1	-	-	-	-	-	2.754	-
5030	Antioquia	Amagá	3	4.083	5.243	-	54	-	6.561	-
5031	Antioquia	Amalfi	5	-	-	-	103	-	2.981	-
5038	Antioquia	Angostura	1	-	-	-	-	-	739	-
5042	Antioquia	Santa Fé De Antioquia	5	-	-	-	165	-	8.376	-
5079	Antioquia	Barbosa	18	19.772	2.831	-	-	-	6.397	-
5088	Antioquia	Bello	537	272.347	65.725	-	-	-	48.921	13.003
5091	Antioquia	Betania	2	1.741	-	-	-	-	848	-
5113	Antioquia	Buritica	1	-	-	-	-	-	2.175	-
5129	Antioquia	Caldas	54	67.184	5.182	-	-	-	9.145	-
5145	Antioquia	Caramanta	2	-	-	-	-	-	835	-
5148	Antioquia	El Carmen De Viboral	12	28.419	-	-	-	-	16.542	-
5150	Antioquia	Carolina	26	-	-	-	-	-	1.184	-
5154	Antioquia	Caucasia	3	-	-	-	3.404	-	13.937	-
5190	Antioquia	Cisneros	2	-	-	-	-	-	3.032	-
5197	Antioquia	Cocorná	8	681	-	-	-	-	4.009	-
5206	Antioquia	Concepción	1	511	20	-	-	-	613	-
5212	Antioquia	Copacabana	132	46.197	1.409	-	-	-	7.163	-
5237	Antioquia	Donmatías	7	12.748	2.268	-	-	-	1.071	-
5240	Antioquia	Ebéjico	2	-	-	-	-	-	1.589	-
5264	Antioquia	Entrerriós	1	-	2.272	-	-	-	4.303	-
5266	Antioquia	Envigado	702	152.108	15.271	-	-	-	17.314	12.869
5282	Antioquia	Fredonia	2	-	-	-	-	-	6.272	-
5308	Antioquia	Girardota	68	33.289	2.987	-	-	-	5.229	-
5310	Antioquia	Gómez Plata	79	-	-	-	-	-	2.358	-
5315	Antioquia	Guadalupe	17	-	-	-	-	-	1.325	-
5318	Antioquia	Guarne	63	26.936	3.311	-	-	-	8.928	-
5321	Antioquia	Guatapé	99	-	-	-	-	-	2.687	-

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

LIMITACION DE AFILIACIÓN				NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEDIDA ESPECIAL				NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI
TIPO DE MEDIDA ESPECIAL				NA	NA	NA	Intervención Forzosa Administrativa			
EPSI				NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
CAPITAL MÍNIMO				SI	SI	NO	NO	NO	NR	NO
PATRIMONIO ADECUADO				NO	NO	NO	NO	NO	NR	NO
CÓDIGO DANE	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EPM BDUA MARZO	EPS SURA.	SALUD TOTAL EPS	MUTUAL SER	COOSALUD	FAMISANA R	NUEVA EPS	SANITAS EPS
				EPS010	EPS002	EPS048	EPS042	EPS017	EPS037	EPS005
5347	Antioquia	Heliconia	3	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	644	- 1
5353	Antioquia	Hispania	1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	781	- 1
5360	Antioquia	Itagüí	259	191.019	49.228	- 1	313	- 1	31.290	8.498
5376	Antioquia	La Ceja	67	57.419	2.949	- 1	- 1	- 1	12.751	- 1
5380	Antioquia	La Estrella	107	44.014	472	- 1	- 1	- 1	5.213	- 1
5400	Antioquia	La Unión	4	8.061	3.044	- 1	- 1	- 1	4.054	- 1
5411	Antioquia	Liborina	1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	1.128	- 1
5440	Antioquia	Marinilla	28	34.222	5.420	- 1	- 1	- 1	13.655	- 1
5001	Antioquia	Medellín	4.193	1.635.560	346.930	- 1	3.409	- 1	264.877	102.564
5501	Antioquia	Olaya	1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	257	- 1
5541	Antioquia	Peñol	41	- 1	2.481	- 1	- 1	- 1	7.369	- 1
5579	Antioquia	Puerto Berrío	2	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	16.319	- 1
5607	Antioquia	Retiro	42	10.123	- 1	- 1	- 1	- 1	6.094	- 1
5615	Antioquia	Rionegro	111	121.300	13.886	- 1	89	- 1	33.217	16.455
5631	Antioquia	Sabaneta	170	77.693	866	- 1	- 1	- 1	6.405	- 1
5642	Antioquia	Salgar	1	- 1	1.010	- 1	- 1	- 1	4.763	- 1
5647	Antioquia	San Andrés De Cuerquía	1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	1.466	- 1
5649	Antioquia	San Carlos	4	3.120	- 1	- 1	- 1	- 1	2.209	- 1
5658	Antioquia	San José De La Montaña	1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	933	- 1
5660	Antioquia	San Luis	2	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	3.679	- 1
5664	Antioquia	San Pedro De Los Milagros	3	- 1	6.929	- 1	- 1	- 1	9.480	- 1
5667	Antioquia	San Rafael	45	866	- 1	- 1	- 1	- 1	3.240	- 1
5674	Antioquia	San Vicente Ferrer	6	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	2.587	- 1
5679	Antioquia	Santa Bárbara	4	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	4.910	- 1
5686	Antioquia	Santa Rosa De Osos	13	17.646	3.689	- 1	- 1	- 1	2.417	- 1
5690	Antioquia	Santo Domingo	2	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	1.508	- 1
5697	Antioquia	El Santuario	3	9.989	512	- 1	- 1	- 1	9.920	- 1
5761	Antioquia	Sopetrán	7	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	3.111	- 1
5789	Antioquia	Támesis	2	- 1	- 1	- 1	79	- 1	3.233	- 1
5792	Antioquia	Tarso	3	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	1.973	- 1

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

LIMITACION DE AFILIACIÓN				NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEDIDA ESPECIAL				NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI
TIPO DE MEDIDA ESPECIAL				NA	NA	NA	Intervención Forzosa Administrativa			
EPSI				NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
CAPITAL MÍNIMO				SI	SI	NO	NO	NO	NR	NO
PATRIMONIO ADECUADO				NO	NO	NO	NO	NO	NR	NO
CÓDIGO DANE	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EPM BDU A MARZO	EPS SURA.	SALUD TOTAL EPS	MUTUAL SER	COOSALUD	FAMISANA R	NUEVA EPS	SANITAS EPS
				EPS010	EPS002	EPS048	EPS042	EPS017	EPS037	EPS005
5837	Antioquia	Turbo	1	38.695	773	-	1	1	29.464	-
5847	Antioquia	Urrao	1	-	-	-	-	-	5.755	-
5856	Antioquia	Valparaíso	1	-	-	-	-	-	1.452	-
5858	Antioquia	Vegachí	2	-	-	-	-	-	2.900	-
5861	Antioquia	Venecia	6	-	-	-	-	-	3.589	-
5890	Antioquia	Yolombó	1	-	343	-	-	-	3.144	-
17001	Caldas	Manizales	2	139.509	119.043	-	-	5.569	79.004	56.262
23500	Córdoba	Moñitos	1	-	-	52	-	-	1.310	-

Fuente: Base de Capacidad de afiliación SNS marzo 2025- Base de Datos Única de Afiliados BDU A corte marzo de 2025

De acuerdo con los parámetros de la **regla excepcional** y los resultados evidenciados en la anterior tabla, para el régimen contributivo existen dos (2) posibles entidades receptoras: EPS Suramericana S.A. y la Nueva EPS, puesto que estas entidades cuentan con el mayor número de afiliados en uno u otro territorio, en comparativo con las otras entidades con capacidad autorizada, según los datos de afiliados BDU A corte marzo 2025.

De los 66 municipios que serían objeto de asignación, Suramericana S.A. cuenta con capacidad de afiliación en 28 municipios y la Nueva EPS cuenta con capacidad autorizada en los 66 municipios. Según los parámetros normativos, en caso de una autorización de retiro, para los municipios donde exista más de una EPS, como sería el caso de los 28 municipios donde estas dos EPS se encuentran autorizadas, la asignación de afiliados se efectuaría a la EPS que tenga el mayor número de afiliados en el respectivo municipio en el momento que se efectúe el procedimiento.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de la población de la EAS EPM se concentra en los municipios de Medellín, Envigado, Bello, Itagüí, Sabaneta, Copacabana, Rionegro y La Estrella, Antioquia, representando el 88,8 % del total de afiliados de la entidad, y que en estos municipios la posible receptora con mayor número de afiliados corresponde a la EPS Suramericana S.A, se infiere que, en el caso de una asignación de afiliados, esta EPS recibiría la mayor parte de la población a asignar.

Frente al panorama de las receptoras es importante indicar que Suramericana S.A., al no cumplir con las condiciones financieras y de solvencia no cumple los requisitos iniciales para ser tenidas en cuenta como entidades receptoras, así que la población a asignar se efectuaría por regla de excepción en el marco de lo establecido en el numeral 3 del artículo 2.1.11.3 del Decreto 719 de 2024.

Por su parte, la Nueva EPS S.A. es una entidad que se encuentra en intervención forzosa administrativa para administrar, y desde febrero de 2024 no ha reportado la información financiera exigida por la Circular Externa 0016 de 2016, por tanto, no se cuenta con información actualizada de su situación financiera y de solvencia, lo que incrementa el riesgo para la garantía de la atención de los usuarios e incluso para la misma entidad intervenida, puesto que ante un incremento de su número de usuarios aumentaría el riesgo a gestionar, situación que puede afectar la intención de la medida, la cual se orienta a corregir situaciones económicas y administrativas que amenazan su estabilidad, continuidad y permanencia, y busca situar a la intervenida en condiciones de desarrollar su objeto social incluyendo la posibilidad de adoptar un conjunto de medidas de salvamento.

Lo anterior implica un riesgo en el aseguramiento para los usuarios a trasladar a estas entidades, puesto que el incumplimiento de condiciones financieras y de solvencia por parte de las posibles entidades

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

receptoras, para el caso Suramericana S.A. y Nueva EPS S.A., no garantiza la adecuada atención de los afiliados y tampoco respalda el cubrimiento de las obligaciones con los prestadores de servicios de salud.

Se aclara que, de acuerdo con las condiciones establecidas en la norma, ningún municipio objeto de asignación de afiliados quedaría sin una entidad receptora, puesto que la regla de excepción busca garantizar la continuidad del aseguramiento de la población con las entidades que no cumplen las condiciones generales; sin embargo, el traslado de población afiliada a estas entidades ya se considera un riesgo, puesto que las mismas no cumplen con indicadores importantes que optimizan el aseguramiento de los afiliados, sumado a las características de la población de la EAS, la cual en su mayoría es población adulto mayor.

Concepto: Los resultados del análisis en la asignación de afiliados de la EAS EPM reflejan un riesgo significativo. Aunque la norma garantiza que ningún territorio quede sin entidad receptora, esta cobertura se sostiene únicamente bajo reglas de excepción que permite asignar usuarios a entidades que no cumplen con las condiciones financieras y de solvencia como es el caso de las dos posibles receptoras, Nueva EPS S.A. y Suramericana S.A. Esta situación expone a los usuarios, en su mayoría adultos mayores, a un alto riesgo de deterioro en la calidad de los servicios, demoras o interrupción en la atención.

4.2. Componente Salud

4.2.1. Indicadores de experiencia de la atención de las posibles receptoras

Para el análisis de la experiencia en la atención, se tienen en cuenta las Peticiones, Quejas y Reclamos que se registran en la Superintendencia Nacional de Salud, contra la EAS EPM, así como de las principales posibles EPS receptoras, Suramericana S.A. y Nueva EPS S.A., teniendo presente que se trata del conjunto de solicitudes, manifestaciones, inconformidades de los usuarios frente a situaciones irregulares de prestación del servicio de salud que afectan el proceso de atención, los resultados en salud y el derecho a la salud.

Este análisis se realiza específicamente para la región donde hace presencia la mayor parte de la población de la EAS EPM, que en este caso corresponde al departamento de Antioquia.

Por otra parte, de acuerdo con lo descrito en el numeral 3.1.4. de este estudio, al evidenciarse que la mayor parte de afiliados de la entidad se concentra en el grupo etario de mayores de 60 años y más (vejez), que representa el 73.7% respecto al total de afiliados, se adiciona a este análisis la situación de las PQRD para la población adulta mayor del departamento de Antioquia tanto para la EAS EPM como para las dos posibles receptoras.

A continuación, se presenta entonces la situación de las PQRD para la población general del departamento de Antioquia, así como de la población mayor de 63 años⁹ en ese territorio, a partir de los reclamos en salud correspondientes a las vigencias 2022, 2023 y 2024, interpuestos ante la Superintendencia Nacional de Salud, y lo registrado al mes de marzo 2025:

Tabla 14. Reclamos en Salud departamento de Antioquia vigencia 2022- 2024

EPS	ANTIOQUIA				POBLACION + 63 AÑOS ANTIOQUIA		
	AÑO	TASA DE RECLAMOS/10,000	NÚMERO DE RECLAMOS	NÚMERO PROMEDIO DE AFILIADOS	NÚMERO DE RECLAMOS	NÚMERO PROMEDIO DE AFILIADOS ¹⁰	TASA DE RECLAMOS/10,000
EPM	2022	66,77	53	7.938	37	3.920	94,38
	2023	88,97	67	7.531	50	4.094	122,13
	2024	66,55	48	7.213	29	4.279	67,77
SURA	2022	245,06	71.412	2.914.056	18.427	489.477	376,46

⁹ Se tiene en cuenta esta edad, dado que en el repositorio de la Superintendencia Nacional de Salud, las quejas para en el rango de edad a adulto mayor se categorizan a partir de 63 los años.
¹⁰ Para el cálculo del promedio de afiliados adultos mayor se tiene en cuenta la población mayor de 63 años registra en la Base de Datos Única de Afiliados

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

EPS	ANTIOQUIA				POBLACION + 63 AÑOS ANTIOQUIA		
	AÑO	TASA DE RECLAMOS/10,000	NÚMERO DE RECLAMOS	NÚMERO PROMEDIO DE AFILIADOS	NÚMERO DE RECLAMOS	NÚMERO PROMEDIO DE AFILIADOS	TASA DE RECLAMOS/10,000
	2023	279,79	84.013	3.002.754	20.223	530.785	381,00
	2024	355,38	107.907	3.036.406	26.196	566.427	462,48
NUEVA EPS	2022	416,27	37.803	908.128	17.493	1.422.518	122,97
	2023	426,51	38.576	904.461	17.354	1.588.541	109,24
	2024	541,04	48.953	904.797	21.544	1.724.080	124,96

Fuente: Elaboración propia a partir de Reporte reclamos en salud de las EPS- Superintendencia Nacional de Salud- Base de Datos Única de Afiliados

Tabla 15. Reclamos en Salud departamento de Antioquia vigencia Marzo 2025

EPS	ANTIOQUIA				POBLACION + 63 AÑOS ANTIOQUIA		
	AÑO	TASA DE RECLAMOS/10,000	NÚMERO DE RECLAMOS	NÚMERO PROMEDIO DE AFILIADOS	NÚMERO DE RECLAMOS	NÚMERO PROMEDIO DE AFILIADOS	TASA DE RECLAMOS/10,000
EPM	Marzo 2025	19	13	7.018	7	4.419	16
SURA	Marzo 2025	109,22	33.138	3.033.953	8.621	587.939	146,63
NUEVA EPS	Marzo 2025	210,59	19.205	911.965	9.759	1.787.879	54,58

Fuente: Elaboración propia a partir de Reporte reclamos en salud de las EPS- Superintendencia Nacional de Salud- Base de Datos Única de Afiliados

Teniendo en cuenta que la EPS Suramericana S.A. sería la mayor receptora, concentramos inicialmente el análisis en esta entidad. Tal como se muestra en la tabla 14, se observa un crecimiento en la frecuencia de PQRD entre el año 2022 y 2023, pasando de una tasa de 245,06 a 279,79; y para el 2024, se evidencia un mayor aumento, con una tasa de 355,38. Ahora bien, revisando específicamente en el rango de edad de mayores de 63 años, esta tasa es aún más alta, pasando de 376,46 en el año 2022, a una tasa de 462,48 por cada 10.000 afiliados en el 2024. Asimismo, se observa que para el corte de marzo de 2025, la tasa de reclamos para mayores de 63 años ya se encuentra en 146,63.

En lo que respecta a la Nueva EPS S.A., se evidencia que la entidad mantiene un incremento de la tasa en cada periodo, con un aumento significativo en el año 2024 con respecto al 2023, con una tasa de 541,04. En las PQRD de mayores de 63 años, para el año 2024 presenta una tasa de 124,96 PQRD, superando la tasa del 2023.

Al comparar el comportamiento de las PQRD de la EAS EPM y las posibles receptoras (Suramericana y Nueva EPS), en el general de la población se evidencia que las tasas de PQRD de las receptoras superan en gran porcentaje el comportamiento de las tasas de la entidad solicitante. Este mismo comportamiento se evidencia en las PQRD de la población mayor de 63 años, especialmente para Suramericana S.A., considerada la entidad receptora de la mayor parte de la población. Lo anterior proyecta un panorama de riesgo para la población adulta mayor considerada como "sujetos de especial protección", puesto que los indicadores de insatisfacción en la atención para las EPS receptora alejan la posibilidad de que los afiliados objeto de asignación tengan las condiciones óptimas en la continuidad del aseguramiento y la calidad de prestación del servicio que hoy obtienen los afiliados de la EAS EPM.

Desde la perspectiva de protección del usuario, la asignación de los afiliados de las EAS EPM a estas posibles EPS receptoras con elevados índices de PQRD, que reflejan la insatisfacción de sus usuarios, aunado a las dificultades financieras que actualmente muestran estas entidades, podría materializar el riesgo de atención deficiente y discontinuidad en los servicios, violando así el derecho fundamental a la salud y poniendo en riesgo el bienestar de los actuales afiliados a estas posibles EPS receptoras y de los afiliados de la EAS EPM que se trasladarían a dichas EPS.

Concepto: Al analizar los indicadores de experiencia en atención de la EAS EPM y sus posibles EPS receptoras, se observa que Suramericana S.A. y Nueva EPS S.A. presentan tasas significativamente más altas de reclamos en salud en el departamento de Antioquia, especialmente en la población mayor de 63

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

años, que representa el 73,7% de los afiliados de la EAS EPM. Esta alta proporción de adultos mayores, considerados "sujetos de especial protección", requiere condiciones especiales de atención y continuidad en el aseguramiento.

Dado que las posibles receptoras muestran una tendencia sostenida al aumento en las tasas de reclamaciones, se identifica un riesgo considerable de deterioro en la calidad del servicio para esta población vulnerable, en caso de aprobarse el retiro. Por tanto, sin evidencia clara de que estas entidades puedan garantizar una transición adecuada sin comprometer la calidad de la atención, no se considera viable otorgar la autorización para el retiro voluntario de la EAS EPM.

4.3. Componente Financiero

Con base en los resultados simulados de la asignación de afiliados, se presentan a continuación los impactos y las condiciones financieros y de solvencia¹¹ de las posibles EPS receptoras, con el objetivo de evaluar su capacidad para gestionar el aumento en la población afiliada de manera sostenible.

4.3.1. Condiciones financieras y de solvencia EPS receptoras

De acuerdo con la BDUa de marzo de 2025, las posibles EPS receptoras de la población a de la EAS EPM serían Suramericana S.A. y la Nueva EPS S.A.

- **Capital Mínimo y Patrimonio Adecuado**

Tabla 316 (sic). Resultado capital mínimo y patrimonio adecuado EPS Receptoras
Cifras expresadas en miles de pesos

PERIODO	Suramericana S.A.		Nueva EPS S.A.	
	Capital Mínimo	Patrimonio Adecuado	Capital Mínimo	Patrimonio Adecuado
jun-15	80.327.200	-32.781.168	-19.055.449	-262.076.687
dic-15	83.999.244	-19.117.655	67.483.692	-229.876.250
dic-16	111.605.253	-14.265.619	194.628.841	-143.708.539
dic-17	166.014.135	17.941.806	170.884.321	-197.678.944
dic-18	261.564.534	84.827.392	210.848.896	-202.979.387
dic-19	450.403.784	170.140.682	668.474.277	180.101.612
dic-20	457.257.185	139.760.461	745.945.343	145.240.308
dic-21	616.347.065	188.404.831	1.042.577.075	407.661.919
dic-22	604.727.864	229.278.257	1.257.957.269	481.694.462
dic-23	442.855.252	-196.193.310	663.279.780	-471.175.035
dic-24	535.979.108	-184.941.230	No reporte	No reporta
feb-25	36.247.403	-710.087.422	No reporte	No reporta

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de información financiera de las EPS a la Superintendencia Nacional de Salud y en los informes de evaluación del cumplimiento de indicadores de condiciones financieras y de solvencia publicados por la Superintendencia Nacional de Salud en su página web.

Ante un eventual retiro de la EAS EPM, **Suramericana S.A.** se convertiría en la principal receptora. Esta EPS ha acreditado los requerimientos financieros exigidos para el cumplimiento del indicador de capital mínimo desde junio de 2015 (línea base del Decreto 2702 de 2014, compilado en el Decreto 780 de 2016) hasta el corte de febrero de 2025, manteniendo resultados superavitarios. Sin embargo, a partir de enero de 2025 se evidencia una disminución significativa en los resultados de este indicador, respecto de diciembre de 2024. Mientras que en diciembre de 2024 el resultado alcanzó los \$535.979.108 miles de pesos de superávit, en febrero de 2025 se redujo a \$36.247.403 miles de pesos.

En relación con el indicador de patrimonio adecuado, la entidad cumplió con los requisitos financieros hasta diciembre de 2022. No obstante, en los cierres de las vigencias 2023 y 2024, así como con corte a febrero de 2025, no alcanzó el nivel exigido, registrando un incremento significativo en el déficit, que en febrero de 2025 representa un 284% más, en comparación con diciembre de 2024.

Las variaciones en los resultados de capital mínimo y patrimonio adecuado para el año 2025 se deben a los efectos por la exclusión del déficit de presupuestos máximos en el cálculo de las condiciones financieras y

¹¹ Se precisa que los resultados con corte a febrero de 2025 del capital mínimo son preliminares, se encuentran en proceso de verificación.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

de solvencia. Esto ocurre en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo transitorio 2 del artículo 2.5.2.2.1.7 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1492 de 2022, el cual establece lo siguiente:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. Durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de diciembre de 2024, los costos de los servicios y tecnologías financiados con cargo al presupuesto máximo que superen el valor fijado como ingreso de presupuesto máximo, determinados conforme a los estados financieros reportados para la vigencia correspondiente, por cada EPS o entidad adaptada, no serán tenidos en cuenta para el cálculo del capital mínimo, el patrimonio técnico ni como mayor valor en las inversiones que respalden las reservas técnicas.” Negrilla y subrayado fuera de texto.

En consecuencia, a partir del 1 de enero de 2025, dichos efectos transitorios dejan de considerarse en el cálculo de las condiciones financieras y de solvencia. Para Suramericana S.A., este déficit ascendía a \$557.620.118 miles de pesos en diciembre de 2024. Si bien en el último período evaluado, febrero de 2025, la EPS presentó un menor superávit en el indicador de capital mínimo en comparación con diciembre de 2024, continuó cumpliendo con los requerimientos financieros exigidos. Por el contrario, el indicador de patrimonio adecuado, que desde diciembre de 2022 no cumple con los niveles requeridos, registró un incremento significativo en los resultados negativos tras la exclusión del déficit de presupuestos máximos.

En relación con la **Nueva EPS S.A.**, se destaca que mediante la Resolución Nro. 2024160000003012-6 de 03 abril del 2024, prorrogada por la Resolución 2025320030001956-6 de 02 abril del 2025, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar la Nueva EPS S.A. Con la prórroga se ordenó al interventor implementar estrategias para garantizar la entrega oportuna de medicamentos y servicios de salud, resolver reclamaciones de manera eficiente, eliminar barreras administrativas, fortalecer el modelo de atención primaria en salud, estabilizar la radicación y procesamiento de cuentas médicas, depurar y conciliar la cartera con la red prestadora, diseñar un plan de pagos acorde a las obligaciones, supervisar los acuerdos contractuales, y desarrollar medidas de salvamento financiero para cumplir con los indicadores de capital mínimo, patrimonio adecuado y régimen de inversiones, asegurando la sostenibilidad financiera y operativa de la EPS.

En cuanto a los resultados de las condiciones financieras y de solvencia, la tabla anterior muestra que la entidad cumplió con los requisitos financieros de capital mínimo hasta diciembre de 2023 y hasta diciembre de 2022 cumplió con patrimonio adecuado, de conformidad con el plan de ajuste que se encuentra en ejecución. Sin embargo, desde febrero de 2024 hasta la fecha, la EPS no ha reportado la información financiera exigida por la Circular Externa 0016 de 2016, por tanto, no se cuenta con información actualizada de su situación financiera y de solvencia.

Respecto de la omisión en el reporte de la información financiera, esta superintendencia, en el marco de sus funciones de inspección, vigilancia y control, ha requerido en varias ocasiones a la EPS para que emita sus explicaciones. En respuesta, mediante el radicado Nro. 20249300403471562 del 31 de julio de 2024, el agente interventor de la EPS manifestó lo siguiente:

“(…) En sesión de Junta Directiva del 29 de febrero de 2024, se presentaron por parte de Vicepresidente Financiero los estados financieros a diciembre de 2023 con pérdida de \$411.383 millones. Dado que se presentó por parte del Vicepresidente Financiero a una necesidad de revisar la suficiencia de las reservas de la compañía, en torno a la comparación entre reservas calculadas y la facturación en proceso, la Junta Directiva no aprobó los Estados Financieros. Solicitó una Auditoría Forense a los ajustes propuestos.

En reunión de Asamblea General de Accionistas llevada a cabo el 29 marzo de 2024, se determinó no aprobar los estados financieros del cierre del ejercicio de 2023 hasta que se concluyera la auditoría forense.”

De acuerdo con lo indicado por el interventor de la EPS, se está llevando a cabo una auditoría forense para verificar la razonabilidad de las reservas técnicas registradas en los estados financieros. Como resultado, los estados financieros de 2023 aún no han sido debidamente aprobados, lo que implica que la información financiera reportada por la EPS a esta Superintendencia para dicha vigencia, así como los resultados de las condiciones financieras y de solvencia, no reflejan con precisión la realidad financiera de la entidad.

En conclusión, se tiene que la asignación de afiliados de la EAS EPM a estas EPS receptoras se daría en

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

un contexto de fragilidad financiera y altos riesgos de sostenibilidad. El incumplimiento de los requerimientos financieros exigidos y el marcado aumento del déficit en los indicadores de capital mínimo y patrimonio adecuado de las posibles EPS receptoras, genera incertidumbre sobre la capacidad de estas entidades para garantizar la continuidad y calidad del servicio de salud a los nuevos afiliados e incluso a sus actuales afiliados.

• **Inversión de las Reservas Técnicas**

En el marco de lo dispuesto en el Decreto 780 de 2016 y de acuerdo con las verificaciones realizadas con base en la información financiera reportada por las EPS a esta Superintendencia, a continuación se presentan los resultados del indicador de inversión de las reservas técnicas de las posibles EPS receptoras, del cierre de las vigencias 2015 a 2024 y con corte a febrero de 2025.

Tabla 47(sic). Resultado inversión de las reservas técnicas

EPS	dic-15	dic-16	dic-17	dic-18	dic-19	dic-20	dic-21	dic-22	dic-23	dic-24	feb-25
Suramericana S.A.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Nueva EPS S.A.	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	No reporte	

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de información financiera de las EPS a la Superintendencia Nacional de Salud y en los informes de evaluación del cumplimiento de indicadores de condiciones financieras y de solvencia publicados por la Superintendencia Nacional de Salud en su página web.

Como se observa en la tabla anterior, **Suramericana S.A.** ha logrado cumplir con los requerimientos exigidos en todos los periodos analizados. La Nueva EPS S.A. solo ha dado cumplimiento en el cierre de las vigencias 2018 y 2018 y para en el año 2024 y al corte de febrero de 2025, como se mencionó previamente, no se cuenta con la información financiera de la entidad para realizar los cálculos correspondientes.

A continuación, se presentan los resultados del indicador de inversión de las reservas técnicas del cierre de la vigencia 2023, 2024 y con corte a febrero de 2025.

Tabla 518(sic). Resultado inversión de las reservas técnicas

Cifras expresadas en miles de pesos

EPS	Periodo	Inversión requerida (Servicios Salud UPC presupuesto máximo)	Inversiones +acreditadas	Déficit Ppto. Máximo	Inversiones acreditadas de Déficit PM	+Superávit	% de Cumpli-miento
Suramericana S.A.	Dic. 2023	1.859.248.785	1.432.179.630	462.919.243	1.895.098.872	35.850.087	102%
	Dic. 2024	1.792.334.222	1.950.770.055	557.620.119	2.508.390.174	716.055.951	140%
	Feb. 2025	1.722.667.714	2.095.946.198	-	2.095.946.198	373.278.484	122%
Nueva EPS S.A.	Dic. 2023	5.449.241.235	1.553.266.415	538.419.716	2.091.686.131	-3.357.555.104	38%
	Dic. 2024	-	-	-	-	No reporte	
	Feb.2025	-	-	-	-	No reporte	

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de información financiera de las EPS a la Superintendencia Nacional de Salud y en los informes de evaluación del cumplimiento de indicadores de condiciones financieras y de solvencia publicados por la Superintendencia Nacional de Salud en su página web.

Suramericana S.A. ha cumplido con los requerimientos financieros exigidos en todos los periodos evaluados, inclusive en febrero de 2025 donde ya no se computan los efectos del déficit de presupuestos máximos.

Respecto de la **Nueva EPS S.A.** como se mencionó previamente, no se cuenta con información financiera, toda vez que la entidad no ha realizado el reporte de dicha información. De acuerdo con lo indicado por el Agente Interventor de la EPS, respecto de la omisión en el reconocimiento de las reservas técnicas y teniendo en cuenta que a partir de enero de 2025 ya no se tienen en cuenta los efetos del déficit de presupuestos máximos, se prevé que una vez la EPS realice los respectivos reportes, el porcentaje de

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

incumplimiento aumente significativamente en las vigencias 2024 y 2025.

En conclusión, el incumplimiento en la inversión de las reservas técnicas por parte de una de las entidades receptoras (Nueva EPS S.A.) refleja un alto nivel de fragilidad financiera que podría comprometer la capacidad operativa y la sostenibilidad del servicio. La falta de inversión suficiente no solo impacta la estabilidad de las EPS, sino que también podría traducirse en retrasos en los pagos a los proveedores y prestadores de servicios de salud, generando un efecto en cadena que compromete la atención oportuna y la continuidad en la prestación del servicio.

4.3.2. Siniestralidad

En la siguiente tabla se presenta los resultados de siniestralidad calculados con base en la aplicación de la metodología interna establecida por la Superintendencia Nacional de Salud para la medición y seguimiento de este indicador.

Tabla 619(sic). Siniestralidades EPS receptoras

Periodo	EPS	Sinies_PBS	Sinies_RC	Sinies_RS	Sinies_PAC	Sinies_IEG	Sinies_PM	Sinies_Total
Dic. 2023	Suramericana S.A.	112,83%	113,94%	103,72%	66,61%	107,71%	119,97%	111,06%
Dic. 2024	Suramericana S.A.	109,24%	110,88%	97,65%	53,84%	114,90%	118,26%	108,42%
Feb. 2025	Suramericana S.A.	133,16%	133,74%	129,22%	39,64%	131,56%	192,04%	134,32%
Dic. 2023	Nueva EPS S.A.	100,94%	100,90%	100,98%	49,77%	98,62%	77,74%	98,52%

Fuente: Construcción propia con base en la información financiera reportada por las EPS en el sistema RVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

En la tabla anterior se muestra el comportamiento de la siniestralidad de las tres posibles EPS receptoras, para el Plan de Beneficios en Salud (PBS), Régimen Contributivo (RC), Régimen Subsidiado (RS), Plan de Atención Complementaria (PAC), Presupuesto Máximo (PM), Incapacidades por Enfermedad General (IEG) y la siniestralidad del total de la operación.

Como se observa, **Suramericana S.A.** mantiene una siniestralidad superior al 100% con excepción del Plan de Atención Complementaria (PAC), donde presenta una relación favorable entre costos e ingresos, lo que refleja un adecuado nivel de eficiencia financiera.

Por su parte, **Nueva EPS S.A.**, al cierre de diciembre de 2023, reporta una siniestralidad superior al 100% tanto en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado, lo que indica que los costos asociados a la prestación de servicios superan los ingresos. De igual forma, se evidencia eficiencia en la operación del PAC. Es importante señalar que los estados financieros de la vigencia 2023 aún no han sido aprobados, lo que puede afectar la precisión de estos indicadores.

En conclusión, ninguna de las dos posibles EPS receptoras presenta niveles óptimos de siniestralidad, lo que genera una alerta en términos de viabilidad financiera ante una eventual asignación afiliados.

4.3.3. Gasto administrativo

De conformidad con la metodología aplicada al interior de esta Superintendencia, a continuación, se relacionan los resultados del indicador de gasto administrativo de las dos (2) posibles EPS receptoras al cierre de las vigencias 2023 y 2024 y con corte a febrero de 2025.

Tabla 720(sic). Gasto Administrativo

Fecha	Razón Social	Ind_Gasto_Admin	Ind_Gasto_Admin_RC	Ind_Gasto_Admin_RS
Dic. 2023	Suramericana S.A.	6,5%	n/a	n/a
Dic. 2024	Suramericana S.A.	5,0%	n/a	n/a
Feb. 2025	Suramericana S.A.	3,9%	n/a	n/a

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Dic. 2023	Nueva EPS S.A.	3,2%	3,3%	3,2%
-----------	----------------	------	------	------

Fuente: Construcción propia con base en la información financiera reportada por las EPS en el sistema RVCC de la Superintendencia Nacional de Salud.

Suramericana S.A. en los tres periodos evaluados mantiene sus gastos administrativos dentro de los parámetros fijados a través del artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, esto es hasta máximo un 10% valor de la Unidad de Pago por Capitación – UPC. Por su parte, Nueva EPS S.A. que administra los dos regímenes (contributivo y subsidiado), se encuentran por debajo de los parámetros fijados en el mencionado artículo, esto es, el 10% para el contributivo y el 8% para el subsidiado.

Concepto: Las posibles entidades receptoras enfrentan serios desafíos financieros, en el caso de la Nueva EPS S.A. presenta déficits en los indicadores de capital mínimo, patrimonio adecuado y régimen de inversiones, por su parte Suramericana S.A. presenta un déficit significativo en el indicador de patrimonio adecuado, mientras que sus niveles de superávit de capital mínimo y régimen de inversiones vienen disminuyendo aceleradamente. En particular, Nueva EPS S.A. se encuentra bajo intervención forzosa administrativa para administrar debido a problemas financieros, operativos y técnico-científicos, lo que compromete su capacidad para garantizar la continuidad en la atención de sus usuarios y absorber nuevos afiliados sin poner en riesgo la calidad del servicio. Además, la falta de transparencia financiera, como el incumplimiento de Nueva EPS S.A. en la presentación de sus estados financieros desde febrero de 2024, agrava esta situación y aumenta la incertidumbre sobre una posible asignación de afiliados. Además, las dos posibles receptoras, mantienen siniestralidades superiores al 100%, lo que genera alertas frente a la efectiva gestión de los costos. Estas situaciones limitan su capacidad para absorber nuevos afiliados sin comprometer la calidad y continuidad del servicio.

5. Conclusiones

Con fundamento en el estudio realizado, la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud concluye lo siguiente en relación con la solicitud de retiro voluntario total de la operación del régimen contributivo de la Entidad Adaptada en Salud de Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

- EPM cumple con los requisitos exigidos en el artículo 2.5.2.3.5.5 del Decreto 780 de 2016, sustituido por el artículo 1 del Decreto 682 de 2018, y concordante con el numeral 1.5.2 de la Circular Externa 2022151000000049-5 de 2022, donde establece que las EPS y Entidades Adaptadas al Sistema – EAS, podrán solicitar el retiro voluntario total ante la Superintendencia Nacional de Salud.
- Al analizar el componente de aseguramiento de la EAS EPM, se evidencia que no está sujeta a ninguna medida especial y que su porcentaje de afiliados es bajo en comparación con la población total del régimen contributivo en los territorios evaluados. En cuanto a los indicadores de experiencia, se observa un bajo nivel de insatisfacción por parte de los usuarios, y las inconformidades existentes pueden ser solucionadas mediante el fortalecimiento de la red de prestación y la mejora de los procesos administrativos.
- La mayor proporción de afiliados a la EAS EPM corresponde a población adulta mayor, considerada como "sujetos de especial protección" según la normatividad vigente. Esta condición implica un mayor riesgo para garantizar la continuidad y calidad del aseguramiento, dado que esta población requiere atención especializada y constante. En ausencia de garantías claras de que las posibles entidades receptoras puedan recibir a estos usuarios sin desmejorar su nivel actual de atención, no se considera viable aprobar el retiro voluntario de la EPS.
- Los resultados del análisis en la asignación de afiliados de la EAS EPM reflejan un riesgo significativo. Aunque la norma garantiza que ningún territorio quede sin entidad receptora, esta cobertura se sostiene únicamente bajo reglas de excepción que permite asignar usuarios a entidades que no cumplen con las condiciones financieras y de solvencia como es el caso de las dos posibles receptoras, Nueva EPS S.A. y Suramericana S.A. Esta situación expone a los usuarios, en su mayoría adultos mayores, a un alto riesgo de deterioro en la calidad de los servicios, demoras o interrupción en la atención.
- Al analizar los indicadores de experiencia en atención de la EAS EPM y sus posibles EPS receptoras, se observa que Suramericana S.A. y Nueva EPS S.A. presentan tasas

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

significativamente más altas de reclamos en salud en el departamento de Antioquia, especialmente en la población mayor de 63 años, que representa el 73,7% de los afiliados de la EAS EPM. Esta alta proporción de adultos mayores, considerados "sujetos de especial protección", requiere condiciones especiales de atención y continuidad en el aseguramiento.

- Dado que las posibles receptoras muestran una tendencia sostenida al aumento en las tasas de reclamaciones, se identifica un riesgo considerable de deterioro en la calidad del servicio para esta población vulnerable, en caso de aprobarse el retiro. Por tanto, sin evidencia clara de que estas entidades puedan garantizar una transición adecuada sin comprometer la calidad de la atención, no se considera viable otorgar la autorización para el retiro voluntario de la EAS EPM.*
- Desde la perspectiva de protección del usuario, la asignación de los afiliados de las EAS EPM a estas posibles EPS receptoras con elevados índices de PQRD, que reflejan la insatisfacción de sus usuarios, aunado a las dificultades financieras que actualmente muestran estas entidades, podría materializar el riesgo de atención deficiente y discontinuidad en los servicios, violando así el derecho fundamental a la salud y poniendo en riesgo el bienestar de los actuales afiliados a estas posibles EPS receptoras y de los afiliados de la EAS EPM que se trasladarían a dichas EPS.*
- EPM ha operado el aseguramiento en salud de forma continua desde su creación en 1995 y su población ha venido disminuyendo de manera constante por la imposibilidad de hacer nuevas afiliaciones, por lo cual prevé que para el primer semestre de 2026, si no antes, la entidad no alcanzará al menos el 30% del número de afiliados que tenía al momento que inició su operación, sin embargo, a la fecha cuenta con más de siete mil afiliados, número que aún no llega al límite inferior establecido para determinar su liquidación.*
- EPM demostró que tiene los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones con proveedores y prestadores de servicios de salud, incluyendo fondos específicos para el saneamiento de servicios y suministros médicos.*
- En términos de sostenibilidad financiera, la evaluación del posible retiro de la EAS EPM y la asignación de sus afiliados evidencian serios riesgos, toda vez que las posibles entidades receptoras (Nueva EPS S.A. y Suramericana S.A.), presentan una situación financiera inestable. Nueva EPS S.A. presenta déficits significativos en el capital mínimo, patrimonio adecuado y régimen de inversiones y Suramericana S.A. presenta un déficit significativo en el indicador de patrimonio adecuado. Esta situación genera incertidumbre sobre la capacidad de estas entidades para garantizar la continuidad en la prestación del servicio y el cumplimiento de sus obligaciones financieras, comprometiendo así la prestación de los servicios de su población afiliada, así como de la población que pudieran recibir de la EAS EPM.*
- Considerando que Nueva EPS S.A. se encuentra bajo medida de intervención forzosa administrativa para administrar impuesta por la Superintendencia Nacional de Salud debido a serias deficiencias financieras, operativas y técnico-científicas, se evidencia un alto riesgo de interrupciones en la atención a los usuarios que serían asignados de la EAS e incluso sus propios afiliados, comprometiendo la calidad y continuidad del servicio, lo que atentaría directamente contra el derecho fundamental a la salud de los usuarios. En este contexto, resulta inviable que estas entidades puedan absorber nuevos afiliados sin poner en riesgo la adecuada atención de los usuarios.*
- La Nueva EPS S.A. no ha reportado sus estados financieros desde febrero de 2024, incumpliendo con la Circular Externa 0016 de 2016. Esta falta de transparencia financiera compromete su capacidad para asumir nuevas obligaciones sin poner en riesgo la protección de sus usuarios y el cumplimiento normativo.*
- Trasladar afiliados de la EAS EPM a EPS con siniestralidades superiores al 100% como Suramérica S.A. y Nueva EPS S.A. implica un alto riesgo de interrupciones en la atención y cobertura, lo que atentaría contra el derecho fundamental a la salud y podría desbordar la capacidad de atención existente, comprometiendo la calidad y continuidad del servicio.*
- En cuanto al cumplimiento normativo, las deficiencias financieras de las posibles EPS receptoras implican un riesgo significativo de incumplimiento de los estándares regulatorios establecidos en*

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

las normas vigentes. Además, la falta de adecuación patrimonial y liquidez suficiente en estas entidades cuestiona seriamente su capacidad para cumplir con las obligaciones contractuales y regulatorias, comprometiendo aún más estabilidad de estas entidades, ante la posibilidad de recibir nuevos afiliados.

- *A la luz del análisis presentado, es evidente que, a diciembre de 2024, la EAS EPM ha logrado cumplir con los requisitos de capital mínimo y patrimonio adecuado establecidos en el Decreto 2702 de 2014, compilado en el Decreto 780 de 2016 y modificado por el Decreto 1492 de 2022, lo que demuestra su capacidad para operar dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Aunque la entidad enfrenta desafíos significativos relacionados con altos niveles de siniestralidad, puede corregir estas deficiencias gestionando de mejor forma sus riesgos, lo cual le daría la oportunidad de ajustar su estructura de costos y adoptar medidas más eficientes.*

D. CONCEPTO

Con fundamento en el estudio realizado, la **DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PARA ENTIDADES DE ASEGURAMIENTO EN SALUD** emite concepto **DESFAVORABLE** para realizar el retiro voluntario total de la operación del régimen contributivo de la **ENTIDAD ADAPTADA DE SALUD - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

D. RECOMENDACIÓN

Con base al estudio de viabilidad anteriormente referenciado, mediante memorando número 20253000000059703 del 14 junio 2025, la Superintendente Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, en el marco de las facultades consagradas en los numerales 1, 5 y 28 del artículo 22 del Decreto 1080 de 2021, recomendó al Superintendente Nacional de Salud:

“RECOMENDACIÓN

Conforme a las conclusiones contenidas en el concepto técnico de la Dirección de Inspección y Vigilancia para Entidades de Aseguramiento en Salud, trasladado a este despacho mediante radicado 20253100100050453, esta delegada recomienda al señor Superintendente NO AUTORIZAR la solicitud de retiro voluntario total de la operación del régimen contributivo de la ENTIDAD ADAPTADA DE SALUD - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.”

En ese sentido, el Despacho del Superintendente Nacional de Salud acoge la recomendación realizada por la Superintendencia Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud y, en consecuencia, una vez verificada la aplicación de las normas vigentes al trámite que nos ocupa, **se procede a negar la solicitud de retiro de la autorización de funcionamiento de la operación del régimen contributivo de la ENTIDAD ADAPTADA DE SALUD - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. NEGAR la solicitud de retiro de la autorización de funcionamiento de la operación del régimen contributivo de la **ENTIDAD ADAPTADA DE SALUD - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. ADVERTIR a la **ENTIDAD ADAPTADA DE SALUD - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1**, que deberá garantizar la continuidad del aseguramiento en salud a la población afiliada, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011, 1751 de 2015, Decreto 780 de 2016 y demás normas concordantes.

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

ARTÍCULO TERCERO. NOTIFICAR PERSONALMENTE POR MEDIO ELECTRÓNICO el contenido del presente acto administrativo, a la **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1 como ENTIDAD ADAPTADA DE SALUD**, a través de su representante legal o quien haga sus veces o para tal fin, al correo uo5170@epm.com.co teniendo en cuenta que el destinatario del presente acto administrativo autorizó en el sistema NRVCC la notificación electrónica de los actos administrativos emitidos por la Superintendencia Nacional de Salud en los términos de los artículos 56 y 67 de la Ley 1437 de 2011.

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 al correo electrónico uo5170@epm.com.co, a la dirección física Carrera 58 Nro. 42 – 125 en la ciudad de Medellín – Antioquia, en los términos de los artículos 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Si no pudiere practicarse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío de la citación, esta deberá surtirse mediante **AVISO** que se enviará al correo electrónico uo5170@epm.com.co, a la dirección física Carrera 58 Nro. 42 – 125 en la ciudad de Medellín – Antioquia, lo anterior en los términos y para los efectos del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO TERCERO: Para la diligencia de notificación personal el interesado o su apoderado debidamente legitimado deberá acudir a las instalaciones de la Superintendencia Nacional de Salud, ubicada en la Carrera 68 A No. 24B 10, torre 3, piso 4 Edificio Plaza Claro en la ciudad de Bogotá D.C., de lunes a viernes de 8:00 am a 4:00 pm en jornada continua. En la constancia de notificación se deberá cumplir con lo señalado en el artículo 67 del CPACA. Los descargos, recursos o cualquier otro documento en relación con la presente resolución deben remitirse al correo electrónico correointernosns@supersalud.gov.co.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición, que deberá ser interpuesto dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación y remitido a la dirección habilitada para recibo de correspondencia: Carrera 68A # 24B - 10, Torre 3, piso 4 Edificio Plaza Claro, Bogotá D.C. (atención presencial de Lunes a viernes 8:00 a.m. a 4:00 p.m.) o al correo electrónico correointernosns@supersalud.gov.co, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria, en los términos descritos en los artículos 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011.

Dada en Bogotá D.C., a los 15 días del mes 07 de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente por: Helver Guioivanni Rubiano García

HÉLVER GUIOVANNI RUBIANO GARCÍA
Superintendente Nacional de Salud

Proyectó: Mauricio Balcázar Santiago - Profesional Especializado
Revisó: Lisbeth Yohana Silva Prieto- Coordinadora Grupo A y M EAS
Ivonne Márquez Figueroa – Asesor Despacho
Diego Andrés Adames Prada Profesional Especializado DEAS
Edna Liliana Núñez Malagón – Directora de IV – EAS
María Camila Ana Fernanda Lozano Martínez -Ex Directora Jurídica (e) hasta el 1 de julio de 2025

Continuación de la resolución, **Por la cual se resuelve la solicitud de retiro voluntario total de la entidad adaptada de salud - EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. identificada con NIT 890.904.996-1.**

Aprobó: Alba Marcela Ramos -Directora Jurídica.
Paula Andrea Arenas Soto – Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud
Hélver Guiovanni Rubiano García – Superintendente Nacional de Salud