



## Causas de la liquidación de Cruz Blanca EPS y efectos en sus partes interesadas

Erika Hurtado Ayala<sup>1</sup>

Mayerly Rico Rodriguez<sup>2</sup>

### Resumen

El servicio de salud en Colombia es un derecho fundamental para todos los habitantes, este puede ser de índole público o privado, sin embargo, es cierto las fuertes críticas e inconformidades de los colombianos frente a este sector social, es por esto por lo que el artículo a continuación tiene por objeto la investigación sobre la liquidación de la EPS Cruz Blanca en Colombia.

Para el desarrollo de esta investigación se identificó las tres causas de la liquidación: la crítica situación financiera, la desprotección de los afiliados y la falta de garantía en la prestación de servicios de salud; además de resaltar los efectos en las partes interesadas de la EPS: la cancelación masiva de contratos laborales, la imposibilidad de cancelar obligaciones financieras pendientes tanto a proveedores como al Estado, y la intervención forzosa administrativa de bienes, haberes y negocios por medio del liquidador Felipe Negret Mosquera, y por último se investigó los mecanismos utilizados por el Estado frente a la medida cautelar en la intervención de la liquidación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 del Decreto 1424 de 2019.



## Abstract

The health service in Colombia is a fundamental right for all inhabitants, this can be public or private, however, it is true the strong criticism and disagreements of Colombians against this social sector, this is why the article below aims to investigate the liquidation of the EPS Cruz Blanca in Colombia.

For the development of this research, the three causes of the liquidation were identified: the financial situation, the lack of protection of the members and the lack of guarantee in the provision of health services; in addition to highlighting the effects on the required parts of the EPS: the massive cancellation of employment contracts, the impossibility of cancelling outstanding financial obligations to both suppliers and the state, and the forced administrative intervention of assets, assets and businesses through the liquidator Felipe Negret Mosquera, and finally investigated the mechanisms used by the state against the precautionary measure in the intervention of the liquidation, according to the provisions of article 5 of decree 1424 of 2019.

**Palabras Claves:** *EPS, Liquidación, partes interesadas, Cruz Blanca.*

---

<sup>1</sup>Erika Hurtado Ayala, Contadora Publica de Uniciencia Bucaramanga, Estudiante de Especialización en Auditoría y Control Fiscal de la Universidad Antonio Nariño. [ehurtado42@uan.edu.co](mailto:ehurtado42@uan.edu.co)

<sup>2</sup>Mayerly Rico Rodriguez, Contadora Pública de la Universidad de Cundinamarca, estudiante de Especialización en Auditoría y Control Fiscal de la Universidad Antonio Nariño. [mrico03@uan.edu.co](mailto:mrico03@uan.edu.co)

## Introducción

La salud es un derecho fundamental y obligatorio consagrado en la constitución política de Colombia (Constitución política de Colombia, 1991), comprende el acceso a los servicios de salud de manera eficaz, oportuna y de calidad para la conservación, la mejora y la promoción de esta. Este derecho se está viendo afectado por el creciente número de EPS en trámite de liquidación.

Para esta investigación se tomó como referencia a la EPS Cruz Blanca en liquidación, entidad prestadora de servicios de salud que tenía presencia en 31 municipios de Colombia, y contaba con 326.422 afiliados (Superintendencia Nacional de Salud, 2019, pág. 9). La fortaleza estratégica de Cruz Blanca se fundamentó en el desarrollo de la infraestructura propia con médicos de cabecera, a quienes se les asignó un grupo de familias sobre las cuales se desarrollarían todas las actividades asistenciales, educativas y administrativas, que garantizaban los procesos de atención eficientes y racionales. Para el año 2012, la EPS evidencia dificultades económicas, administrativas y financieras que atentaban contra la seguridad de sus afiliados y le impedían seguir ejerciendo sus funciones, es por esto por lo que la Superintendencia Nacional de Salud emite medida cautelar preventiva de vigilancia especial y posterior intervención forzosa administrativa para liquidarla el 7 de octubre de 2019. (Superintendencia Nacional de Salud, 2019, pág. 4)

Si bien es cierto que a la liquidación se atribuye la imposibilidad de mejora de la situación financiera de Cruz Blanca EPS, la seguridad a la salud y la vida de sus afiliados, existen deficiencias en la gestión del sistema de salud que intervino las decisiones administrativas, las medidas preventivas y correctivas.

De acuerdo con el artículo número 5 de la ley 1751, como obligaciones del Estado:

El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y para ello deberá, entre otras acciones, formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del sistema. (Congreso de la Republica de Colombia, 2015, pág. 2)

El presente artículo tiene como objeto definir las causas de la liquidación de la EPS Cruz Blanca y los efectos hacia los terceros involucrados que conforme al Decreto 521 de 2020 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020), les da prelación a los principales afectados: trabajadores de la salud, usuarios (clientes), IPS (proveedores), socios o accionistas y el Estado.

Por lo tanto, lo anterior, pretende solucionar la siguiente pregunta:

¿Cuáles son las causas de la liquidación de Cruz Blanca EPS y los efectos en sus partes interesadas?

### **Metodología**

La metodología de investigación es de tipo cualitativo y de análisis documental de acuerdo con los documentos referentes a la liquidación de la EPS Cruz Blanca hoy en liquidación y aspectos generales contemplados en el marco legal resolución 008939 del 7 de octubre de 2019 (Superintendencia Nacional de Salud, 2019).

## Marco contextual

De conformidad con el Decreto 2702 del 23 de diciembre de 2014 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014, pág. 1), uno de los elementos fundamentales para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS es la solvencia financiera de las entidades desde el inicio de sus operaciones o la capacidad de cumplir con sus obligaciones, igualmente establecer un sistema de control interno adecuado para la organización de sus procesos contables que involucren los ingresos, gastos y costos para cada uno de los servicios prestados y así pueda garantizar efectividad, garantía en la calidad del mismo, y la representación del afiliado ante el prestador y los demás involucrados sin perjuicio de la autonomía del usuario.

En consecuencia, a lo anterior y de acuerdo con la resolución 008939 del 7 de octubre de 2019 (Superintendencia Nacional de Salud, 2019), se ordena la intervención forzosa administrativa para liquidar a la sociedad Cruz Blanca Entidad Promotora De Salud S.A-Cruz Blanca EPS.

**Tabla 1:** Análisis de factores

Normatividad	Criterios	Condiciones	EPS CRUZ BLANCA
Decreto 663 de 1993 Artículo 114	FINANCIERO	La reducción del patrimonio neto por debajo del 50% del capital suscrito.	Con corte al 31 de julio de 2019 presenta un patrimonio negativo de \$-604.613 millones
Decreto 2702 de 2014 Artículo 4		Entidades que hace referencia el artículo 2, deberán cumplir y acreditar las condiciones financieras y de solvencia establecida en el presente Decreto.	De acuerdo con los resultados de análisis hecho por la Superintendencia encuentra que no hay solvencia financiera que le permita seguir funcionando como EPS, con corte al 31 de julio de 2019 el pasivo es 3,09 veces el activo; sus activos son de \$145.104 millones, sus pasivos de \$449.718

Decreto 663 de 1993 Artículo 113		La terminación del plazo para presentar programas de recuperación o no se cumplan las metas de estos, en los casos que de manera general que señale el Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 48, literal i)	La EPS tuvo vigilancia especial desde el 24 de agosto de 2012. Sin embargo, no cumple con los planes de mejoramiento.
Ley 100 de 1993 Art. 154-156 / Art 48 y 49 de la CPC	ADMINISTRATIVO	*Garantizar el derecho obligatorio a la salud y su naturaleza de derecho social para todos los ciudadanos en Colombia. *Los afiliados al sistema de Seguridad Social en deben recibir un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico, quirúrgica y con medicamentos esenciales, que será denominado el Plan Obligatorio de Salud.	Incumplir 11 de los 16 indicadores en atención como el tiempo de espera para el acceso una cita médica, odontológica o pediátrica, la deficiencia en la asignación de citas de medicina general, que son la puerta de entrada para garantizar otras prestaciones.

**Fuente:** Elaboración propia

Como se muestra en la tabla 1, la principal causa de liquidación de la EPS Cruz Blanca es la insolvencia financiera, fue una de las EPS que no logro ejecutar el plan de acción en favor de proteger la seguridad pública y los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.

**Tabla 2:** Prorrogas

Normatividad	Descripción
Resolución 002629 del 24 de agosto de 2012	La Supersalud, adoptó medida cautelar de vigilancia Especial a la EPS Cruz Blanca S. A. y le solicita presentar un plan de mejoramiento a sus indicadores fénix.
Resolución 00285 del 28 de febrero de 2013	La Supersalud aplazó el término de la medida cautelar de vigilancia especial
Resolución 000515 del 27 de marzo de 2013	La Supersalud aplazó el término de la medida cautelar de vigilancia especial
Resolución 001787 del 27 de septiembre de 2013	Se aplaza la medida cautelar, toda vez que previo análisis de los avances en el plan de acción, la entidad no ha superado los indicadores negativos.
Resolución 000583 del 31 de marzo de 2014	La Supersalud aplaza y adopta la medida preventiva de vigilancia especial
Resolución 001611 del 28 de agosto de 2015	La Supersalud presenta al comité de Medidas Especiales el informe de seguimiento a la medida preventiva, donde se indica el no mejoramiento de las causales a la medida de intervención, para lo cual la Superintendencia recomendó aplazar por termino de un año la medida preventiva de vigilancia especial, con el fin de que la entidad siga implementando las acciones de mejoramiento para la prestación del servicio.
Resolución 002563 del 30 de agosto de 2016	Por la cual se aplaza la medida preventiva de vigilancia especial ordenada a la Entidad.
Resolución 004918 del 29 de septiembre de 2017	Por la cual se aplaza la medida preventiva de vigilancia especial ordenada a la Entidad.



Resolución 004084 del 27 de marzo de 2018	<p>La Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales presento al Comité de Medidas Especiales de la Supersalud concepto técnico de seguimiento a la medida preventiva de vigilancia algunas de ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* El incumplimiento a diciembre de 2017 de las condiciones financieras y de solvencia.</li><li>*Las perdidas recurrentes en los últimos años de la entidad.</li><li>*A diciembre de 2017 presenta un indicador de endeudamiento del 325%</li></ul> <p>Por lo cual el Comité de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud recomendó aplazar el término de la medida preventiva de vigilancia especial por el termino de 6 meses y mantener la limitación de la capacidad para realizar nuevas afiliaciones y aceptar traslados.</p>
Resolución 010008 del 28 de septiembre de 2018	<p>La Supersalud aplaza por siete meses la medida de vigilancia especial, el contralor deberá presentar durante el término de la medida, un informe de gestión donde se describa el avance y el análisis de la situación administrativa, financiera, jurídica, laboral, técnica y científica, y el seguimiento a los indicadores Fénix.</p>
Resolución 004701-00624 de 26 de abril al 28 de junio de 2019	<p>La Supersalud aplaza la medida preventiva de vigilancia especial a Cruz Blanca EPS, esta última por el término de dos (2) meses cumplidos en agosto de 2019 y mantuvo la limitación de la capacidad para realizar nuevas afiliaciones y aceptar traslados</p>
Resolución 008129 del 28 de agosto de 2019	<p>Finalmente se ordena la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de Cruz Blanca EPS., por el término de dos (2) meses</p>

**Fuente:** Elaboración propia

En la tabla 2 se puede observar que la Superintendencia Nacional de Salud pese que, estipula un plazo considerable para que la EPS Cruz Blanca en liquidación, pudiera mejorar los indicadores de gestión, no se logra evidenciar un plan de mejoramiento y de salvaguarda que dé continuidad con el principio de negocio en marcha<sup>1</sup>, situación que se evidencia en virtud del artículo 154 de la Ley 100 de 1993, “El Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, con el fin de garantizar los principios consagrados en la Constitución Política y en la ley” (Congreso de la Republica de Colombia, 1993).

**1: Principio de negocio en marcha:** Hace referencia a la viabilidad y continuidad de una empresa, asegura que la empresa es capaz de mantener sus actividades principales como mínimo, en el corto plazo, facilitará la tarea de saber si la entidad puede elaborar sus estados financieros bajo este principio.

## Resultados

### 1. Causas de la liquidación de Cruz Blanca EPS

Los criterios generales de liquidación usados por la Superintendencia Nacional de Salud para la EPS Cruz Blanca fueron tres: la crítica situación financiera por la que atravesó la entidad, la desprotección de todos sus afiliados y, en consecuencia, la falta de garantía de prestación de servicios de salud aunado a las numerosas quejas y reclamos que los afiliados han presentado en contra de la entidad desde hace siete años, tiempo en el cual no logró responder con el objeto social.

Es por esto que, la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias mediante resolución 002629 del 24 de agosto de 2012 (Superintendencia Nacional de Salud, 2012), adopta la medida cautelar preventiva de vigilancia especial como instituto de salvamento y protección de la confianza pública a la EPS Cruz Blanca hoy en liquidación, designando como Contralor a la firma Monclou Asociados LTDA, para la medida preventiva, y solicitando a la EPS presentar un plan de acción para el mejoramiento de los indicadores fénix<sup>2</sup>.

---

**2: Sistema de Gestión y Control de Medidas Especiales-FENIX:** Es el conjunto de acciones y herramientas que buscan describir y monitorear los componentes administrativo, financiero, técnico-científico, emitiendo las certificaciones.





El 2 de octubre de 2012 la EPS presenta el plan de acción para ser evaluado por la superintendencia quien solicito ajustes e impartió instrucciones estableciendo las condiciones, los formatos y los términos para el suministro de la información, por lo cual se prorroga el término de la medida cautelar preventiva con el objetivo de analizar la información financiera de la entidad y posterior pronunciamiento.

Durante el transcurso del periodo y previo análisis de los avances en el plan de acción, la entidad no logro mejorar sus indicadores negativos, como la insuficiencia patrimonial (patrimonio mínimo PM - patrimonio requerido PR) por la cual, la Superintendencia delegada para las Medidas Especiales emite 12 prorrogas adicionales que pretenden dar alcance al plan de acción para la protección de la confianza pública y los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, la Superintendencia delegada para las Medidas Especiales, presento al Comité de Medidas Especiales, en sesión del 22 de agosto de 2019 concepto técnico de seguimiento a la medida preventiva de vigilancia especial impuesta a Cruz Blanca E.P.S. desde el año 2012, en el cual evidencio frente a cada componente, que la EPS no cumplía los requerimientos exigidos de mejora y como consecuencia se ordena la toma de posesión por medio de la Superintendente Nacional de Salud, por el término de dos (02) meses.

Teniendo en cuenta la crítica situación financiera que pone en peligro la protección de los servicios dirigidos a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud la Superintendencia Nacional de Salud expidió resolución No.

008939 del 07 de octubre de 2019, ordenando la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios; y la intervención forzosa administrativa para liquidar a Cruz Blanca EPS. (Superintendencia Nacional de Salud, 2019)

En cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política. “La Seguridad Social en su componente de atención en salud es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad” (Constitución política de Colombia, 1991).

Posteriormente, el proceso de liquidación inició el día siete (7) de octubre de 2019, fecha en la cual se realizó la toma de la entidad en liquidación de acuerdo con los siguientes componentes:

**Tabla 3:** Componentes de análisis para la liquidación de la EPS

Componente	Criterio	EPS Cruz Blanca
FINANCIERO	La Supersalud evidencia la no viabilidad financiera para que la entidad pueda seguir en funcionamiento.	Al 31 de julio de 2019: *Pasivo es 3,09 veces el activo *Activos son de \$145.104 millones y sus pasivos de \$449.718 *Patrimonio negativo a junio de 2019 de -\$604.613 millones.
	Trabajadores	Al 01 de enero de 2020, Cruz Blanca EPS contaba con 78 trabajadores, y al 31 de diciembre de 2020 cerró con 17 trabajadores.
ADMINISTRATIVO	Tributario	Multa de la DIAN por \$4.523 millones
	Administración	Suspensión de la actividad de la entidad. Embargos continuos Contratos de arrendamiento activos, sin pago. Gestión Documental deficiente para reclamaciones ante terceros
	TICS	Dependencia de un sistema de información único
	Afiliados	De enero a agosto de 2019 se presenta disminución de los afiliados del 20%
TECNICO CIENTIFICO	Afiliados	Incumple 11 de los 16 indicadores en atención como el tiempo de espera para una cita médica, odontológica o pediátrica, deficiencia en la asignación de citas de



medicina general, que son la puerta de entrada para garantizar otras prestaciones

	Intervención	La EPS estuvo en medida de vigilancia especial desde el 24 de agosto de 2012, con 13 prórrogas la medida especial
JURIDICO	Judiciales	La EPS fue notificada de 1.621 tutelas por eventos PBS <sup>3</sup> (antes POS <sup>4</sup> ) durante el 2019 y de otras 362 por eventos no PBS. Cruz Blanca se encontró en el primer lugar del ranking de PQRD <sup>5</sup> . Entre enero y agosto de 2019 se registraron 16.262 quejas ante la Supe salud.

**Fuente:** Elaboración propia

Como se observa en la tabla 3, y de acuerdo con el análisis hecho por la Superintendencia nacional de salud se evidencio el incumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, científicas y financieras, que le permitieron a la EPS cumplir con el principio de negocio en marcha.

2.

#### **Efectos de la liquidación de Cruz Blanca EPS en las partes interesadas**

Algunos de los efectos generados a raíz de la liquidación de la EPS Cruz Blanca en liquidación, se pueden observar en los cientos de empleados a los cuales se les canceló el contrato laboral, las IPS que no tenían ninguna garantía de poder recuperar las obligaciones dinerarias pendientes, por lo tanto, entraron en un periodo de crisis financiera y algunas llegaron a liquidarse, los miles de usuarios que fueron trasladados a otras EPS sin garantías de una eficiente prestación de los servicios en salud, como se puede observar en la tabla 4.

**3-4: PBS-POS:** El Plan de Beneficios en Salud, (por sus siglas llamado también como: PBS), antiguamente llamado Plan Obligatorio de Salud (POS), es el conjunto de servicios de atención en salud a los que tiene derecho un usuario en el Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia, SGSSS, cuya finalidad es la protección de la salud, la prevención y curación de enfermedades, el suministro de medicamentos para el afiliado y su grupo familiar.

**5: PQRD:** El Sistema de peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRD) es una herramienta a la que tiene derecho toda persona de exigir, reivindicar o demandar una solución, sea por motivo general o particular, referente a la prestación indebida de un servicio o a la falta de atención a una solicitud en los servicios de salud.

**Tabla 4:** Análisis de efectos a raíz de la liquidación de Cruz Blanca EPS en liquidación

Partes involucradas	Principal afectación
EMPLEADOS	Al inicio del proceso liquidatorio (2019) se encontraba un total de 382 trabajadores activos, durante el proceso liquidatorio se liquidaron 368 trabajadores quedando un total de 14 trabajadores activos.
CLIENTES (usuarios)	<p>*Ruptura en la cadena del servicio para los afiliados, el ser traslado a otras EPS genero demora en programación de actividades, procedimientos e intervenciones.</p> <p>* Las EPS<sup>6</sup> donde fueron trasladados no contaban con los servicios de baja complejidad, dilataban los servicios en los pacientes de alto costo.</p> <p>*Las IPS<sup>7</sup> se encontraban en incertidumbre que, con el riesgo a quedar con una deuda, no hicieron entrega de insumos, medicamentos, los tratamientos quedaron parados, pacientes de oncología, neurología y de enfermedades huérfanas quedaron en vilo</p>
IPS (PROVEEDORES)	Cruz Blanca EPS emitió un documento con el describe el desequilibrio financiero e incapacidad para solventar las deudas con sus acreedores, con un pasivo de \$294.675.425.424
ESTADO	Con corte al 7 de octubre de 2019 Cruz Blanca EPS registra de Impuestos, gravámenes y tasas un valor de \$2.082.393.000
SOCIOS	<p>La Supersalud, mediante la Resolución No. 008939 del 07 de octubre de 2019, ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar a la entidad.</p> <p>Posteriormente la EPS designa como Liquidador a Felipe Negret Mosquera para efectuar los recobros pendientes con el ADRES, relacionados con el proceso integral de giro y compensación, recobros por medicamentos y procedimientos no POS, programas de promoción y prevención, conciliación de cuentas de recaudo, saneamientos de aportes patronales, entre otros procesos.</p>

**Fuente:** Elaboración propia

**6: EPS:** Entidades Promotoras de Salud responsables de la afiliación y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones.

**7: IPS:** Instituciones Prestadoras de Servicios; es decir, todos los hospitales y clínicas donde se prestan los servicios médicos, tanto de urgencia como de consulta. Una IPS es contratada por las (EPS) para que cumpla con los planes y servicios que estas ofrecen a sus usuarios, pero son las EPS que cancelan todos los gastos médicos que sus pacientes generen a las IPS.



Frente a las responsabilidades que recaen sobre la EPS liquidada frente a los terceros hablando especialmente de las IPS y cuentas médicas, podemos mencionar que la Entidad en liquidación reconocerá sus pasivos, de conformidad con las resoluciones debidamente ejecutoriadas que expide el liquidador, mediante las que califican las acreencias que se presentaron durante el proceso liquidatorio, de conformidad con el Decreto 521 de 2020 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020), la prelación es de la siguiente manera: Empleados, afiliados, IPS, socios o accionistas y el Estado. Que, según lo establecido en el artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010, dispone:

Dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se disponga la liquidación de la institución, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la intervenida y a quienes tengan en su poder, a cualquier título, activos de la intervenida, para los fines de su devolución y cancelación. Para tal efecto, se publicarán por lo menos dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la intervenida, el primero dentro de los primeros cinco (5) días posteriores a la fecha de la toma de posesión para liquidar y el segundo dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación del primer aviso. Adicionalmente se divulgará, por lo menos una vez, a través de una cadena de televisión nacional o de un canal regional o en una emisora nacional o regional de radio, en horas de amplia audiencia y sintonía dentro de los diez

(10) días siguientes a la fecha en que se dispuso la liquidación. Sin perjuicio de lo anterior, el liquidador cuando lo considere conveniente podrá utilizar además cualquier otro medio que en su concepto contribuya a cumplir la finalidad del emplazamiento. (Presidente de la Republica de Colombia, 2010)

El 28 de febrero de 2022, Cruz Blanca EPS emitió un documento con el dónde notifica el desequilibrio financiero e incapacidad para solventar las deudas con sus acreedores, ya que, al 31 de diciembre de 2021, su pasivo reconocido es de \$294.675.425.424, el activo de \$72.984.787.976, estando este ya comprometido en el pago de gastos de administración del proceso liquidatorio y no para el pago de los créditos pendientes, tampoco podrá constituir una reserva de ningún tipo. (Cruz Blanca Entidad Promotora de Salud S.A. en Liquidación, 2022)

La EPS se declara con insolvencia para el pago de los créditos reconocidos, por su desequilibrio financiero, tampoco cuenta con la posibilidad de constituir una reserva técnica y económica, siendo los más perjudicados los prestadores y acreedores que prestaron sus servicios a la EPS cuando estaba en funcionamiento.

### **3. Cuestionar los mecanismos utilizados por el Estado colombiano frente a la medida cautelar preventiva adoptada en la intervención de Cruz Blanca EPS**

Una de las responsabilidades del Estado frente al sistema de seguridad social lo podemos evidenciar en el marco establecido en el Decreto 1424 de 2019 artículo 5:

El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo

del derecho fundamental a la salud y para ello deberá, entre otras acciones, formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del sistema. (Presidente de la Republica de Colombia, 1993)

En los últimos 7 años el Estado Colombiano, mediante la Superintendencia de Salud, empezó la supresión y liquidación de empresas promotoras y prestadoras de salud, públicas y privadas, el problema de este fenómeno no se basaba en la liquidación de estas, sino en la importancia de liquidar empresas de gran envergadura para el sistema de salud y lo que esto implicaba para sus acreedores y afiliados.

De acuerdo con un reporte de la Acesi<sup>8</sup> con corte a 31 de diciembre de 2021, las siguientes EPS ya se encuentran liquidadas, con un resultado de 9.299.291 afiliados que fueron trasladados, esto se debe al incumplimiento del Decreto 2702 de 2014, (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014), a continuación, el detalle en la tabla 5:

---

**8- La Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y hospitales públicos-ACESI:** entidad sin ánimo de lucro creada en el año 1999 bajo la ley 89, Decreto 2150 de 1995, artículos 14 y 38 de la Constitución Nacional y Decreto 1896 de 1994, con el fin de responder a los procesos de ajuste al sistema general de seguridad social en Salud de Colombia, ejerciendo su representatividad y promoviendo espacios de concentración que facilite el logro de sus objetivos.



**Tabla 5:** EPS liquidadas en Colombia a diciembre de 2021 y número de Afiliados trasladados

<b>EPS Liquidadas a 31 de diciembre de 2021</b>	<b>Afiliados trasladados</b>
Manexca	<b>212.008</b>
Comfacor	543.592
Emdisalud	445.252
Cruz Blanca	280.916
Saludvida	1.098.268
Confacundi	171.320
Comfacartagena	134.830
Ambuq	763.016
Comparta	1.515.669
Revocatoria Comparta	134.891
Revocatoria Coomeva	48.779
Coomeva	1.196.227
Revocatoria Medimás en 15 departamentos	1.074.783
Comfanariño (retiro voluntario)	159.707
Medimás	1.520.033
<b>Total, Afiliados trasladados</b>	<b>9.299.291</b>

**Fuente:** Elaboración propia

De acuerdo con el último reporte de la Supersalud a 2022, Coomeva y Medimás ya fueron liquidadas, siendo 13 EPS liquidadas en su totalidad desde el 2019 a 2022, y existen 17 EPS en riesgo de ser liquidadas en 2022 por incumplimiento de los indicadores financieros, frente a este acontecimiento se investigó que planes de acción está tomando el Estado colombiano para intervenir y presentar un real apoyo de estas, de acuerdo con esto se dio la aprobación de la ley 1949 de 2019:

La presente ley tiene por finalidad el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Salud en materia sancionatoria.

Adicionalmente se redefinen las competencias de la superintendencia, en materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y en



lo que respecta a la función jurisdiccional y de conciliación, modificando también en esta última, los términos procesales para decidir los asuntos de su conocimiento.

Finalmente, se adoptan medidas encaminadas a mitigar los efectos negativos de los procesos de reorganización en el flujo de recursos y pago de acreencias de las entidades que intervienen en estos, definiendo nuevas competencias en materia contable. (Congreso de la República, 2019).

El Estado cumple un papel fundamental para que las EPS puedan prestar un servicio de calidad y eficiente a sus afiliados, sin embargo se evidencia que este no ofrece las garantías suficientes para que cuando se inicie la intervención en el proceso de liquidación de las EPS, estas puedan tener posibilidades de recuperar su situación financiera y en consecuencia seguir ejerciendo sus funciones en pro del cumplimiento de sus objetivos como seguir ofreciendo un servicio de calidad, oportuno, eficiente y brindar la protección de la salud de sus afiliados.

### **Conclusiones**

Las EPS en Colombia no cuentan con el respaldo real del Estado para cumplir con la función social encomendada en la ley 100 de 1993, por cuanto las instituciones garantes de la preservación del derecho fundamental a la salud, de supervisión, control y veeduría efectúan actividades desarticuladas en los procesos de intervención, reducidos únicamente a realizar mediciones de indicadores financieros y de cubrimiento a la prestación de servicios a los usuarios, sin que establezcan mecanismos de intervención efectivos de evaluación de las causas de los deterioros, planteamiento y ejecución de las soluciones, en la intervenida, que puedan conllevar



a una posibilidad real de salvamento de la entidad. A si mismo se evidencia que los mecanismos de salvamento preventivos, adoptados por el Gobierno Nacional con fines de apoyo a las EPS, se limitan a efectuar el traslado de los usuarios a otras EPS, sobre limitando las capacidades operativas para la atención dispuestas por las receptoras, conllevando a mayores riesgos y detrimento en las EPS receptoras, y con consecuencias negativas en la oportunidad de atención para los pacientes y deterioro de la salud.

De ahí que, el creciente número de EPS en liquidación trae graves afectaciones en las partes interesadas, principalmente en los proveedores farmacéuticos e IPS quienes finalmente asumen la incapacidad de pago de las prestaciones de servicios de salud realizadas a las EPS, conllevando al cierre de estas.

### **Referencias**

- Codigo de comercio. (2007). Artículo 457. Causales de disolución en la sociedad anónima.
- Congreso de la República. (29 de Diciembre de 1998). Ley 489. N.15 y 16 del articulo 189.
- Congreso de la República. (8 de Enero de 2019). Ley 1949. Bogota, Colombia.
- Congreso de la Republica de Colombia. (23 de Diciembre de 1993). Ley 100. Articulo 154.
- Congreso de la Republica de Colombia. (16 de Febrero de 2015). Ley Estatutaria 1751.
- Congreso de la República. (21 de Diciembre de 2001). Ley 715. Artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política. Articulo 68.
- Contitución política de Colombia. (1991). Articulo 48 y 49. Bogotá, Colombia.
- Cruz Blanca Entidad Promotora de Salud S.A. en Liquidación. (15 de 02 de 2022). Resolución No. RES003088. Bogota, Colombia.
- Decreto Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. (2003). Inciso modificado por el artículo 32

de la Ley 795 de 2003. Artículo 114. Bogota, Colombia.

Ministerio de Salud y Proteccion Social. (23 de Diciembre de 2014). Decreto 2702.

Ministerio de Salud y Proteccion social. (06 de Agosto de 2019). Decreto 1424. Artículo 5.

Ministerio de Salud y Proteccion Social. (06 de Abril de 2020). Decreto 521. Bogotá, Colombia.

Palacios, Bernal G. Carrillo M. (Noviembre de 2000). Definición y Origen de Cruz Blanca EPS.

Presidente de la Republica de Colombia. (2 de Abril de 1993). Decreto 663. Bogota, Colombia.

Presidente de la Republica de Colombia. (15 de Julio de 2010). Artículo 9.1.1.1.1.

Presidente de la Republica de Colombia. (15 de Julio de 2010). Decreto 2555.

Presidente de la Republica de Colombia. (06 de Mayo de 2016). Decreto 780. Artículo 2.5.5.1.9.

Medidas cautelares y toma de posesión. Bogota, Colombia.

Superintendencia Nacional de Salud. (24 de Agosto de 2012). Resolucion 2629.

Superintendencia Nacional de Salud. (13 de Abril de 2015). Resolucion número 000461.

Superintendencia Nacional de Salud. (07 de Octubre de 2019). Resolucion 008939.