

**ANEXO N°X**  
**GRADUACIÓN DE**  
**MULTAS PARA**  
**CONTRATOS**  
**DE PRESTACIÓN DE**  
**SERVICIOS DE SALUD**

# Supervisión Basada en Riesgos

## 1. Antecedentes

Según la Resolución 4559 de 2018 y la Circular 004 de 2018, respectivamente, ambas expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud - SNS, la Supervisión Basada en Riesgo - SBR se centra en la identificación de potenciales riesgos de salud, financieros y operativos que enfrentan las entidades vigiladas, así como su capacidad para medir, gestionar y monitorear dichos riesgos.

La SBR tiene como objetivo principal identificar el nivel de exposición al riesgo en las instituciones supervisadas del sector y prevenir sus impactos mediante la incorporación oportuna de correctivos, con el fin de mejorar los resultados de salud, la satisfacción de los usuarios, la estabilidad de los agentes del sector y la confianza de la población en el sistema.

La Evaluación de la Gestión Integral del Riesgo acorde a la Supervisión Basada en Riesgo en FIDUPREVISORA S.A., como vocera y administradora de FOMAG, es ejecutada por los profesionales de salud, administrativos y financieros de la Gerencia de Servicios de Salud adscrita a la Vicepresidencia Fondo de Prestaciones; incluye la documentación y el análisis crítico de todas las fuentes de información disponibles al interior de dicha Gerencia relativa a los contratos derivados de salud (Comités Regionales, Solicitudes de los Usuarios, Tutelas, Solicitudes de Entes de Control, Evaluación de Fiabilidad de la Información, Indicadores de Gestión, informes y reportes periódicos de los Operadores de Servicios de Salud, Hospital e Informes de Auditoría Integral, entre otros).

A partir de las fuentes descritas, se realiza la identificación, análisis, determinación del nivel de riesgo, en relación con las respectivas obligaciones contractuales adquiridas en cada contrato, teniendo en cuenta acciones u omisiones, denominados hallazgos, que constituyen presuntos incumplimientos contractuales, los cuales se tipifican así:

1. Potenciales riesgos: Son entendidos como la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas (presuntos incumplimientos parciales de las obligaciones contractuales).
2. No Conformidades: Se definen como el incumplimiento de un requisito o criterio o de una necesidad o expectativa establecida, generalmente explícita u obligatoria, incluye incumplimiento de un requisito del cliente o normativo u organizacional (presuntos incumplimientos totales de las obligaciones contractuales).

Tanto para los potenciales riesgos como para las no conformidades, se incluyó la identificación de la obligación contractual que en concepto del Profesional de Apoyo a la Supervisión fue vulnerada o presuntamente incumplida.

Por otra parte, esta consolidación y análisis de la información tiene en cuenta aquellos hallazgos que son reincidentes en el transcurso del tiempo de ejecución de cada contrato y que además se ratifican entre las diferentes fuentes de información anteriormente descritas. Ante estas situaciones, los hallazgos por reiteraciones se presentan también como presuntas no conformidades, teniendo en cuenta la reincidencia de riesgos con relación a evaluaciones anteriores, es decir, como incumplimientos sistemáticos.

La descripción de la aplicación de este tipo de supervisión en los contratos de salud, así como los contratos de seguridad y salud en el trabajo, se detalla en el Manual de Auditoría Integral y sus anexos ML-GNE-07-002, en el Procedimiento para el Seguimiento de la Gestión Integral del Riesgo MP-GNE-07-026, en el Procedimiento para la Evaluación de la Gestión Integral del Riesgo MP-GNE-07-025; y se incorpora en el Manual de Supervisión e Interventoría del FOMAG ML-GNE-05-002 y en el procedimiento de Liquidación de Contratos FOMAG del Proceso de Contratación Derivada MP-GNE-05-011.

## 1.1. Metodología graduación de multas para contratos de la Gerencia de Servicios de Salud Fomag

### 1.1.1. Criterios para la Imposición de Multas

La metodología está orientada a la graduación de la imposición de multas teniendo en cuenta las no conformidades de los tres componentes de riesgo (salud, operativo y financiero), que fueron **calificadas previamente** bajo la “Metodología para la Graduación de la Cláusula Penal de los Contratos de Salud”, Anexo N° 1 del Instructivo FOMAG – APLICACIÓN CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA E IMPOSICIÓN DE SANCIONES” y que estén asociadas a las obligaciones contractuales que tengan **relación directa** con el criterio de “La dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos de FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., de los fideicomitentes y de los usuarios finales del servicio contratado”, obligaciones que se presentan en la siguiente Tabla N° 1.

Tabla N°1. Contiene las obligaciones relacionadas directamente con el criterio “Dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos de FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., de los fideicomitentes y de los usuarios finales del servicio contratado”; veamos:

TIPO DE OBLIGACIÓN	NÚMERO DE OBLIGACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN
Generales del Contratista	8	El contratista una vez firmado el contrato deberá garantizar los servicios de salud en todos los municipios de la región según el modelo de administración y prestación de servicios definido en el presente documento, para garantizar a los afiliados la prestación de la

TIPO DE OBLIGACIÓN	NÚMERO DE OBLIGACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN
		totalidad de los servicios del Plan de salud del Magisterio.
Específicas del Sistema de Salud	1	Garantizar a los afiliados del FNPSM los beneficios del Plan de salud del Magisterio, en el marco del modelo de atención exigido en el documento de selección de contratistas y en condiciones que garanticen la adecuada, integral y oportuna atención de los afiliados, de acuerdo con sus necesidades y cumpliendo con lo establecido en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad, en términos de oportunidad, pertinencia, suficiencia, continuidad e integralidad de la atención.
	2	Garantizar el traslado de los pacientes remitidos a otros municipios en los términos establecidos en el Anexo No 01 y 03 del presente documento de selección de contratistas.
	4	Implementar mecanismos y procedimientos definidos y documentados en referencia y contra referencia de pacientes, ajustados a las normas que regulan la materia, con mecanismos ágiles, oportunos, apoyados en plataformas de información y comunicaciones que ordenen y faciliten los trámites a los afiliados.

TIPO DE OBLIGACIÓN	NÚMERO DE OBLIGACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN
	5	Garantizar la atención de los principales riesgos de salud que afectan a los afiliados del Magisterio a través de programas que permitan la estandarización de intervenciones, la optimización de los recursos disponibles, la potenciación de las intervenciones en diferentes planos de la realidad, la minimización de barreras de acceso a la atención, medicamentos o insumos requeridos en el tratamiento...
	6	Cumplir con oportunidad en la atención efectiva de los servicios de salud en los términos señalados en el Anexo No 03 del presente documento de selección de contratistas.
	7	El contratista tiene la obligación de prestar todos los servicios establecidos en el Plan de Salud del Magisterio, incluso los que puedan surgir en un futuro por nuevas tecnologías, estén o no contemplados en la red de servicios presentada en la propuesta.

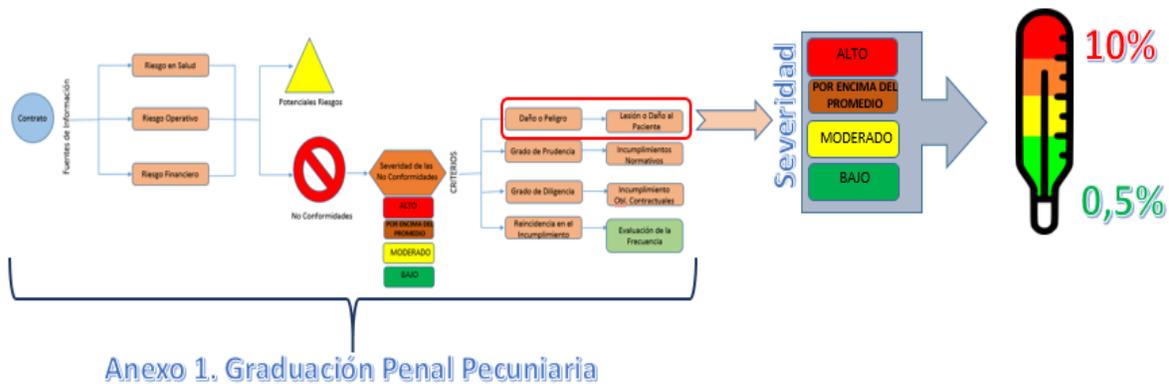
TIPO DE OBLIGACIÓN	NÚMERO DE OBLIGACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN
Operativas	5	Organizar y mantener operativa la red de Instituciones Prestadoras de Servicios, incluidos los servicios de apoyo diagnóstico y terapéutico, de conformidad con la oferta aprobada, más todos los que sean necesarios para garantizar el Plan de Salud del Magisterio, así como la organización de las Rutas Integrales de Atención en salud, para garantizar en cada uno de los municipios la atención de los afiliados del Magisterio y su tránsito por la red hacia los distintos niveles de complejidad en función de las necesidades de salud, atendiendo el principio de contigüidad, de acuerdo con el Modelo de Prestación de Servicios establecidos en el Anexo 3 de documento de selección de contratistas.
	10	Garantizar el funcionamiento y operación de sedes de uso exclusivo para los afiliados del Sistema de Salud del Magisterio en todas las ciudades mayores de 50.000 habitantes y capitales de departamento, así como en los demás municipios con más de 500 afiliados con las condiciones de servicios establecidas en el documento de selección de contratistas.

TIPO DE OBLIGACIÓN	NÚMERO DE OBLIGACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN
	11	Garantizar en la red de servicios de cada departamento, IPS con servicios de mediana complejidad en todos los municipios con más de 50.000 habitantes y capitales de departamento con menos de 50.000 habitantes, para dar cumplimiento al principio de contigüidad en la organización de la red de servicios y las rutas integrales de atención en salud.
	20	Garantizar la puesta en marcha y operación de las sedes exclusivas y administrativas en los términos y condiciones establecidos en el Anexo No 03 del presente documento de selección de contratistas.
Financieras	2	Pagar oportunamente a las IPS, proveedores y otros servicios subcontratados que tengan relación directa con el objeto contractual, en los términos señalados en los Artículos 56 y 57 Ley 1438 de 2011.
Proceso de Atención de Accidentes y Enfermedades Laborales	1	Garantizar a los afiliados del FNPSM los beneficios del Plan de salud del Magisterio, en el marco del modelo de atención exigido en el documento de selección de contratistas y en condiciones que garanticen la adecuada, integral y oportuna atención de los afiliados, de

TIPO DE OBLIGACIÓN	NÚMERO DE OBLIGACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN
		acuerdo con sus necesidades y cumpliendo con lo establecido en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad, en términos de oportunidad, pertinencia, suficiencia, continuidad e integralidad de la atención.
	3	Realizar el seguimiento de la condición de salud del trabajador, durante las etapas de tratamiento, recuperación y rehabilitación a través de la supervisión o auditoría médica.
Proceso de Calificación de Origen y de Pérdida de Capacidad Laboral (PCL)	3	Iniciar la calificación de origen y pérdida de capacidad laboral, según los términos y tiempos definidos en la reglamentación vigente, según corresponda.
	6	Realizar la valoración por el médico laboral de la persona sujeto de calificación y solicitud de valoraciones con equipo interdisciplinario según la disciplina que se requiera.

El esquema general de esta metodología es el siguiente:

*Grafica N°1 Esquema general de la graduación de multas ante incumplimientos contractuales que generen daño o peligro*



Como lo expone la gráfica inmediatamente anterior, una vez realizada la evaluación completa de los incumplimientos declarados por la Vicepresidencia Fondo de Prestaciones, para la graduación de la cláusula penal de los contratos de salud, los Profesionales de Apoyo a la Supervisión, proceden a graduar la imposición de multas de cada una de las No Conformidades (incumplimientos totales declarados) que estén relacionadas con las obligaciones contractuales definidas en la Tabla N° 1 de este documento.

Esta determinación se realiza a partir del criterio 1 definido en el “**Instructivo FOMAG – Aplicación Cláusula Penal Pecuniaria e Imposición de Sanciones**”, así:

1. La dimensión del *daño o peligro* a los intereses jurídicos de FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., del Patrimonio Autónomo Fomag, de los fideicomitentes y de los usuarios finales del servicio contratado.

Cabe recordar que de conformidad con el Anexo N° 1. “**GRADUACIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL PARA CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD**”, cada una de las no conformidades evaluadas, tiene la calificación de este criterio, esta evaluación cuantitativa y cualitativa se mantiene para la presente metodología y a partir de ese resultado, se establece que las multas que deberá pagar el contratista, serán sucesivas por el 0.5% sin superar el 10% del valor de cada contrato celebrado.

### 1.1.2 Determinación de la Graduación de las Multas por Incumplimientos Contractuales (No Conformidades) Asociados al Criterio Daño o Peligro

Con base en lo anterior, esta metodología gradúa las multas mediante la determinación del porcentaje a partir del nivel de riesgo obtenido de la calificación de la Graduación de la Cláusula Penal descrita en el Anexo N° 1 del Instructivo FOMAG – Aplicación Cláusula Penal Pecuniaria e Imposición de Sanciones. A continuación, se describen los pasos para determinar la graduación:

**PASO 1. Identificación de los incumplimientos contractuales (No Conformidades) relacionados con cualquiera de las obligaciones contractuales definidas en la Tabla N° 1 de este documento.**

Para este paso, el profesional de apoyo a la supervisión debe identificar las no conformidades que fueron calificadas con la metodología del Anexo N° 1 y que están relacionadas con el incumplimiento de alguna de las obligaciones contenidas en la Tabla N°1.

Ejemplo: En la calificación de la severidad de los incumplimientos para la aplicación de la Cláusula Penal Pecuniaria se evaluó la siguiente No Conformidad (incumplimiento total declarado), la cual está relacionada con la obligación específica de salud 1:

*NCS2“Reiteración en la identificación de potenciales riesgos relacionados con la ausencia de conformación de la red de servicios oncológicos en la región 9 que incluya todos los servicios de esta especialidad, evidenciado en el informe de supervisión de II trimestre (código S4) y en la red de prestadores del cuarto trimestre 2019 remitida por el operador, lo que conlleva al incumplimiento total de la **obligación específica, N° 1** en relación con el cumplimiento de lo establecido en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad.”*

**PASO 2. Identificar de la metodología del Anexo 1, la calificación del impacto dimensión del daño o peligro de los incumplimientos contractuales totales (No Conformidades) objeto de graduación**

Para este paso, el profesional de apoyo a la supervisión debe extraer de la calificación realizada a la no conformidad identificada según paso 1, el impacto que este

incumplimiento puede causar en la variable de Lesión o Daño al Paciente, acorde a los rangos definidos a su interior.

Ejemplo, para la NCS2:

Esta es la calificación total obtenida para la NCS2 acorde al Anexo 1, de aquí, se debe extraer únicamente la calificación del primer criterio.

NCS 2						
LESION O DAÑO AL PACIENTE	FRECUENCIA		IMPACTO		SEVERIDAD	15
	MUY ALTA	5	SUPERIOR	5 X	POR ENCIMA DEL PROMEDIO	
	ALTA	4	MAYOR	4		
	MODERADA	3 X	MEDIO	3		
	BAJA	2	MENOR	2		
MUY BAJA	1	MINIMO	1			
INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES	FRECUENCIA		IMPACTO		SEVERIDAD	12
	MUY ALTA	5	SUPERIOR	5	MODERADO	
	ALTA	4	MAYOR	4 X		
	MODERADA	3 X	MEDIO	3		
	BAJA	2	MENOR	2		
MUY BAJA	1	MINIMO	1			
INCUMPLIMIENTOS NORMATIVOS	FRECUENCIA		IMPACTO		SEVERIDAD	15
	MUY ALTA	5	SUPERIOR	5 X	POR ENCIMA DEL PROMEDIO	
	ALTA	4	MAYOR	4		
	MODERADA	3 X	MEDIO	3		
	BAJA	2	MENOR	2		
MUY BAJA	1	MINIMO	1			

Es decir, se extrae el siguiente valor para determinar la graduación de la multa:

NCS 2						
LESION O DAÑO AL PACIENTE	FRECUENCIA		IMPACTO		SEVERIDAD	15
	MUY ALTA	5	SUPERIOR	5 X	POR ENCIMA DEL PROMEDIO	
	ALTA	4	MAYOR	4		
	MODERADA	3 X	MEDIO	3		
	BAJA	2	MENOR	2		
MUY BAJA	1	MINIMO	1			

### Paso 3. Asociación de la calificación de severidad de incumplimientos relacionados con daño o peligro a valores monetarios

Una vez identificado el nivel de riesgo determinado para la no conformidad en el criterio de daño o peligro, se procede a determinar el porcentaje de la multa que, acorde a la calificación cuantitativa podría aplicarse.

Para ello se debe tener en cuenta que, según la cláusula, el monto de las multas sucesivas será del 0.5% y no puede superar el 10% del valor total del contrato. Deberá establecerse,

conforme a los siguientes valores de referencia, teniendo en cuenta que, para cada nivel de riesgo de los incumplimientos, se determinó una ponderación del monto de la multa eventual a aplicar acorde a su gravedad (BAJO: 10%; MODERADO: 20%; POR ENCIMA DEL PROMEDIO: 30%; ALTO: 40%):

*Tabla N°2 Determinación del porcentaje a aplicar de las Multas en el periodo objeto de sanción (período del contrato correspondiente al proceso sancionatorio aplicado) para el promedio de los incumplimientos calificados con riesgo bajo, en el periodo objeto de sanción.*

<b>BAJO 10%</b>	CALIFICACION CUANTITATIVA	1 a 1,9	2 a 2,9	3 a 3,9	4 a 4,9	5 a 5,9	6 a 6,9	7 a 7,9	8 a 8,9	9 a 9,9
	% DE LA MULTA	0,005	0,011	0,016	0,022	0,027	0,033	0,038	0,044	0,05

*Tabla N°3 Determinación del porcentaje a aplicar de las Multas en el periodo objeto de sanción (período del contrato correspondiente al proceso sancionatorio aplicado) para el promedio de los incumplimientos calificados con riesgo moderado, en el periodo objeto de sanción.*

<b>MODERADO 20%</b>	CALIFICACION CUANTITATIVA	10 a 10,9	11 a 11,9	12 a 12,9	13 a 13,9	14 a 14,9
	% DE LA MULTA	0,06	0,08	0,10	0,13	0,15

*Tabla N°4 Determinación del porcentaje a aplicar de las Multas en el periodo objeto de sanción (período del contrato correspondiente al proceso sancionatorio aplicado) para el promedio de los incumplimientos calificados con por encima del promedio, en el periodo objeto de sanción.*

<b>POR ENCIMA DEL PROMEDIO 30%</b>	CALIFICACION CUANTITATIVA	15 a 15,9	16 a 16,9	17 a 17,9	18 a 18,9	19 a 19,9
	% DE LA MULTA	0,16	0,19	0,23	0,26	0,3

*Tabla N°11 Determinación del porcentaje a aplicar de las Multas en el periodo objeto de sanción (período del contrato correspondiente al proceso sancionatorio aplicado) para el promedio de los incumplimientos calificados con riesgo alto, en el periodo objeto de sanción.*

<b>ALTO 40%</b>	CALIFICACION CUANTITATIVA	20 a 20,9	21 a 21,9	22 a 22,9	23 a 23,9	24 a 25
---------------------	---------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	---------

	% DE LA MULTA	0,31	0,35	0,40	0,45	0,50
--	---------------	------	------	------	------	------

NOTA: La Vicepresidencia del Fondo de Prestaciones, una vez dictaminado el resultado del proceso sancionatorio aplicado, al solicitar a la Supervisión, la graduación y tasación de los incumplimientos totales declarados, deberá precisarle si dicho proceso será único durante la vida del contrato; o a cuál del total de períodos a los que aplicará proceso sancionatorio, corresponde la solicitud. De manera que los valores de referencia de las tablas anteriores, puedan aplicarse: (i) en su totalidad (si es único); o (ii) promediados por el lapso o período del contrato que serán objeto del proceso sancionatorio.

#### **Paso 4. Resultado de la Tasación por severidad de los incumplimientos a valores monetarios para el establecimiento de Multas**

Una vez obtenida la tasación por severidad de los incumplimientos declarados, derivados del proceso sancionatorio aplicado para el respectivo período, por la Vicepresidencia de Fondo de Prestaciones, de las no conformidades relacionadas con el criterio de daño o peligro, se consolida el resultado con la sumatoria resultante para todos los niveles de riesgo identificados producto de la evaluación efectuada, concluyendo en el valor monetario de la sanción total.

Ejemplo, para la NCS2:

Teniendo en cuenta que la calificación del nivel de riesgo para el criterio en estudio de esta no conformidad es el siguiente:

NCS 2							
LESION O DAÑO AL PACIENTE	FRECUENCIA		IMPACTO		SEVERIDAD	15	
	MUY ALTA	5		SUPERIOR	5 X		POR ENCIMA DEL PROMEDIO
	ALTA	4		MAYOR	4		
	MODERADA	3	X	MEDIO	3		
	BAJA	2		MENOR	2		
	MUY BAJA	1		MINIMO	1		

Se ubica la calificación cuantitativa (15) en las tablas de valores de referencia descritas en el paso 3 para determinar el porcentaje de la multa a aplicar:

<b>POR ENCIMA DEL PROMEDIO 30%</b>	CALIFICACION CUANTITATIVA	<b>15 a 15,9</b>	16 a 16,9	17 a 17,9	18 a 18,9	19 a 19,9
	% DE LA MULTA	<b>0,16</b>	0,19	0,23	0,26	0,3

Es decir que acorde a las tablas, debe aplicarse el 0.16% como multa.

Dicho resultado se registra en la siguiente Formato Tasación en Valor Monetario de la Multa, junto con las demás no conformidades evaluadas: