



Bogotá, D. C.

Doctor  
 Jorge Javier Nizo Villareal  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica  
 Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E  
 Secretaría Distrital de Salud  
[radicacionmedios electronicos@subredcentroorient e.gov.co](mailto:radicacionmedios electronicos@subredcentroorient e.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@subredcentroorient e.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@subredcentroorient e.gov.co)  
 NIT. 900.959.051-7  
 Diagonal 34 N° 5 – 43  
 Bogotá

### CONCEPTO

Radicado Solicitud	2022ER66013701
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Saneamiento de entidades públicas, devolución de saldos a favor, prescripción de saldos
Problema jurídico	¿Existe obligación de devolución de anticipos presentados por pacientes de la subred integrada de servicios de salud centro oriente E.S.E., producto del pago de las facturas que se expidieron hace más de 5 años?
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia  Ley 100 de 1993 <sup>1</sup> Ley 1437 de 2011 <sup>2</sup>  Acuerdo Distrital 257 de 2006 <sup>3</sup> Acuerdo Distrital 641 de 2016 <sup>4</sup>  Decreto Distrital 662 de 2018 Decreto Distrital 192 de 2021 Decreto Distrital 356 de 2022

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

Solicita la Oficina Asesora Jurídica de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. se conceptúe sobre la obligación en cabeza de dicha entidad, respecto a la devolución de los saldos correspondientes a los anticipos presentados por pacientes de la subred, producto del pago de las facturas expedidas hace más de cinco años y que, de

<sup>1</sup> Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

<sup>3</sup> Acuerdo Distrital 257 de 2006 Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. <https://www.alcaldia bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

<sup>4</sup> Acuerdo Distrital 641 de 2016 Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones <https://www.alcaldia bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65686>

acuerdo con lo indicado por el peticionario, presuntamente también fueron pagadas con posterioridad por la EPS y/o el Fondo Financiero de salud, siendo así que existe un doble reconocimiento del mismo cobro.

## I. ANTECEDENTES

Manifiesta el peticionario que, de conformidad con el normativa vigente y aplicable, la subred de servicios de salud Centro Oriente E.S.E., presta servicios de salud a través de los diferentes hospitales que la conforman.

De dicha prestación de servicios médicos, se han generado facturas de cobro que han sido atendidas por los pacientes directamente, o cubiertas a través de los copagos reconocidos por las EPS y/o el Fondo Financiero de Salud, siendo de precisar que, presuntamente dicho evento derivó en un doble pago por la prestación del servicio, ya que, al parecer, el usuario canceló los servicios recibidos y con posterioridad, estos también fueron cancelados por la entidad correspondiente.

Con base en lo expuesto, se pregunta sobre la obligación de devolución de saldos a favor de los pacientes y en cabeza de la Subred, para los casos en que la prestación del servicio médico también fue cubierta por la EPS a la que se encontraba afiliado y/o el Fondo Financiero de Salud, en especial, para aquellos casos que corresponden a facturas expedidas entre los años 2015 a 2018.

## II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a su consulta, en el presente concepto se desarrollarán los siguientes temas, (i) saneamiento contable de entidades públicas, (ii) prescripción de obligaciones, (iii) reconocimiento de saldos.

Ahora bien, con base en lo expuesto, es dable traer a colación que, de conformidad con Decreto Distrital 662 de 2018<sup>5</sup>, aquellas situaciones que no se encuentren reguladas en el citado decreto, podrán por vía de remisión, ajustarse a lo que sea regulado por las disposiciones que expida el Gobierno Distrital, por lo que se considera plausible remitirse a lo dispuesto por los decretos distritales 192 de 2021<sup>6</sup> y 356 de 2022<sup>7</sup>, siempre que no vayan en contravía de normativa de superior jerarquía.

### 1. SANEAMIENTO DE ENTIDADES PÚBLICAS

Respecto al saneamiento contable, es dable traer a colación lo dicho por el concepto unificador emitido por esta dependencia en el 2019, **“SOBRE LOS EFECTOS JURÍDICOS**

5 Decreto Distrital 662 de 2018 Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Empresas Distritales <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=81431>

6 Decreto Distrital 192 de 2021 Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=112838>

7 Decreto Distrital 356 de 2022 Por medio del cual modifica y adiciona el Decreto 192 de 2021, 'Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=127339#7>

**Y CONTABLES DEL SANEAMIENTO CONTABLE<sup>8</sup>**, sin perjuicio de las actualizaciones a que haya lugar con ocasión de las modificaciones normativas que han ocurrido en los últimos años respecto a la regulación de la materia en estudio.

En dicho documento se mencionó que la depuración de cartera de las entidades públicas, se materializa como una necesidad de ajuste contable, que apunta a encuadrar los estados financieros de la entidad, de tal forma que revelen su situación económica de manera acertada, y a su vez, funciona como insumo informativo para la adopción de decisiones respecto a la realidad patrimonial de la esta.

Así las cosas, cada entidad está obligada a identificar los bienes, derechos y obligaciones que afecten el patrimonio público y a recopilar la documentación suficiente y pertinente para su correspondiente depuración, incluidos en estas obligaciones, aquellas que la entidad considere como saldos a favor de un tercero y que eventualmente, deberá retornar.

En esta vía, la Ley 1819 de 2016<sup>9</sup> determinó la obligación de todas las entidades territoriales de adelantar el proceso de depuración contable, así:

**“Artículo 355. Saneamiento contable.** Las entidades territoriales deberán adelantar el proceso de depuración contable a que se refiere el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014, modificado por el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015. El término para adelantar dicho proceso será de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley. El cumplimiento de esta obligación deberá ser verificado por las contralorías territoriales.”<sup>10</sup>

Con base en la normativa citada, La Contaduría General de la Nación mediante Resolución 193 de 2016<sup>11</sup> y Resolución 107 de 2017<sup>12</sup>, emitió los lineamientos a seguir en los procesos de depuración contable para entidades públicas, señalando el procedimiento para la evaluación del control interno contable vigente:

“(…) 3.2.15. *Depuración contable permanente y sostenible*

**Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros**, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información. (Negrilla fuera de texto).

<sup>8</sup>[https://back.haciendabogota.gov.co/sites/default/files/normatividad/contable/SDJ2020/CONCEPTO\\_UNIFICADOR\\_EFECTOS\\_JURI%CC%81DICOS\\_DEL\\_SANEAMIENTO\\_CONTABLE\\_SOBRE\\_TERCEROS.pdf](https://back.haciendabogota.gov.co/sites/default/files/normatividad/contable/SDJ2020/CONCEPTO_UNIFICADOR_EFECTOS_JURI%CC%81DICOS_DEL_SANEAMIENTO_CONTABLE_SOBRE_TERCEROS.pdf)

<sup>9</sup> “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”

<sup>10</sup> Sin perjuicio de que dicho plazo ya concluyó y que en la actualidad, todas las entidades públicas a las que les sea aplicable dicho artículo, ya deben contar con procedimiento establecido para la depuración de cartera en los términos establecidos por la normativa aplicable.

<sup>11</sup> “Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable”

<sup>12</sup> “Por la cual se regula el tratamiento contable que las entidades territoriales deben aplicar para dar cumplimiento al saneamiento contable establecido en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 y se modifican los catálogos generales de cuentas vigentes para los años 2017 y 2018”.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

#### Bienes y Derechos

- a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;
- b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;
- c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;
- d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;
- e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan;
- f) Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio; (...)

**Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad**, según la norma aplicable en cada caso particular. (Negrilla fuera de texto).

En el mismo sentido, la Dirección Distrital de Contabilidad mediante Resolución DDC-3 de 2018<sup>13</sup> definió la depuración contable así:

*“aquella que se fundamenta en el cumplimiento de las normas legales aplicables a cada caso particular, en las políticas de operación y en los documentos idóneos establecidos para su reconocimiento contable”, mientras que la extraordinaria es aquella que debe aplicarse, “cuando una vez agotada la gestión administrativa e investigativa tendiente a la aclaración, identificación y soporte de saldos contables, no es posible establecer la procedencia u origen de estos.”<sup>14</sup>*

Por otra parte, respecto de los efectos del procedimiento de saneamiento contable, el Consejo de Estado<sup>15</sup> ha manifestado:

*“(…) - El saneamiento contable es un procedimiento que ha venido siendo utilizado por el legislador, de tiempo en tiempo, para depurar la información financiera y determinar la*

13 Resolución DDC-3 de 2018 de la Dirección Distrital de Contabilidad “Por la cual se establecen lineamientos para la sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital”. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=128198>

14 Artículo 4. Resolución DDC 003 de 2018 de la Dirección Distrital de Contabilidad “Por la cual se establecen lineamientos para la sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital”. Contadora General de Bogotá.

15 Concepto Sala de Consulta C.E. 2170 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00418-00 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64530>

*existencia real de bienes, derechos y obligaciones a favor del Estado. Es un sistema que permite el corte de cuentas.*

- *A través de este procedimiento el legislador autoriza castigar las obligaciones a favor del Estado, **estableciendo para tal efecto causales taxativas en razón de la antigüedad de la cuenta, la cuantía, la exigibilidad del acto administrativo o aquellas cuyo estudio arroje que la relación costo-beneficio es negativa.***
- *Son, entonces, **varias las causales para proceder al saneamiento contable de las cuentas de una entidad, algunas de las cuales coinciden con las causales que jurídicamente dan lugar a la terminación del proceso de cobro coactivo (pérdida de fuerza ejecutoria).** (...)*
- ***La depuración y castigo de dichas cuentas implica que estas desaparecen definitivamente de los registros contables** previo estudio las razones que motivan la decisión, las cuales deberán estar debidamente soportadas. (Negrilla fuera de texto)*

Visto lo anterior, se puede concluir que la entidad debe llevar a cabo la depuración y saneamiento contable a que haya lugar, determinando aquellas obligaciones que fueron canceladas tanto por el paciente como por la EPS a la que se encontraba afiliado y/o el Fondo Financiero de Salud, con el objetivo de tener pleno conocimiento de la situación, ante el evento en que el paciente solicite una devolución.

## **2. PRESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES**

En cuanto la prescripción, de acuerdo con el Código Civil<sup>16</sup>, se trata de un modo para adquirir la propiedad de un bien, o, la forma de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y/o haber contado con el derecho, y no haberse ejercido la acción correspondiente durante el lapso determinado por la ley.

Ahora bien, en cuanto al plazo, se debe tener en cuenta que la normativa sectorial vigente no prescribe de manera taxativa un procedimiento aplicable a la solicitud de devolución de pagos realizados a la subred por la prestación de servicios en salud. Sin perjuicio de lo anterior, se considera prudente aplicar lo prescrito por la normativa general en cuanto a la prescripción, es decir, acudir a lo determinado por el Código Civil en cuanto al plazo<sup>17</sup>, postura que ha sido la esbozada por el Consejo de Estado en su jurisprudencia<sup>18</sup>, así:

*“(...) las solicitudes de devolución o compensación por pagos en exceso o de lo no debido deberán presentarse dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva establecido en el artículo 2536 del Código Civil, esto es, en el término de cinco años, contados a partir del pago efectivo. (...)”*

Para el caso que nos ocupa, ante una situación en la que un ciudadano paga la atención prestada por la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., pero dicha atención, también es pagada por un tercero (la EPS a la que se encontraba afiliado y/o el

<sup>16</sup> Artículo 2512 del Código Civil

<sup>17</sup> Artículo 2535 y 2536 del Código Civil

<sup>18</sup> Auto que decide el recurso de apelación. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2013) Radicación número: 76001-23-31-000-2012-00349-01(20173) Actor: CABLES DE ENERGIA Y TELECOMUNICACIONES S.A. – CENTELSA Demandado: MUNICIPIO DE YUMBO. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/133/S4/76001-23-31-000-2012-00349-01\(20173\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/133/S4/76001-23-31-000-2012-00349-01(20173).pdf)

Fondo Financiero de Salud), es necesario decir que ese ciudadano ha debido solicitar la devolución dentro del término identificado de cinco (5) años, so pena de operar el fenómeno de la prescripción respecto al derecho de solicitar la devolución, y de que se pierda la oportunidad de recuperar el recurso aportado.

### **3. RECONOCIMIENTO DE SALDOS**

Con base en lo expuesto y atendiendo al principio de buena fe<sup>19</sup>, que se debe predicar toda actividad adelantada por una entidad pública, a los principios de moralidad<sup>20</sup> y economía<sup>21</sup>, se considera que, por parte de la sub red, se deben identificar todos aquellos pagos que fueron realizados por los pacientes y luego cancelados con posterioridad por la EPS a la que se encontraba afiliado y/o el Fondo Financiero de Salud, esto, con la finalidad de poder reaccionar ante solicitud del ciudadano, siempre que, con base en lo expuesto en el presente concepto, no haya operado el fenómeno de la prescripción.

En consecuencia, siempre y cuando no haya operado la prescripción, la devolución deberá llevarse a cabo previa petición del afectado.

### **III. CONCLUSIONES**

Con base en lo indicado en el presente concepto, esta Dirección considera que la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E no tiene la obligación de devolución de anticipos presentados por pacientes producto del pago de las facturas, cuando estas se expidieron hace más de 5 años, por cuanto habría operado el fenómeno de la prescripción.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y el alcance del mismo es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Esperanza Alcira Cardona Hernández  
Directora Jurídica  
Dirección Jurídica  
[radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

Revisado por: *Javier Mora González*  
*Subdirector Jurídico*  
Proyectado por: *Julián Camilo Ramírez Sánchez*  
*Profesional Especializado de la Subdirección Jurídica*

---

19 Numeral 4 artículo 3 Ley 1437 de 2011  
20 Numeral 5 artículo 3 Ley 1437 de 2011  
21 Numeral 12 artículo 3 Ley 1437 de 2011