

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

Bogotá D.C.,

ASUNTO: Solicitud de concepto técnico referente a los términos prescriptivos de las facturas, la pérdida de mérito ejecutivo de estas y las eventuales alternativas que existen para hacer efectiva la obligación de pago.
Radicados 202442400566392 y 202442400566422

Respetada Señora:

Hemos recibido la comunicación del asunto, mediante la cual plantea unos interrogantes relacionados con los términos prescriptivos de las facturas, la pérdida de mérito ejecutivo de las mismas, y las eventuales alternativas que existan para reclamar recursos cuando estos títulos han perdido tal característica. Al respecto nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

En los siguientes términos se plantea la solicitud:

“Se solicita concepto al Ministerio de Salud y Protección Social, respecto a los términos de prescripción y caducidad que operan en las reclamaciones y solicitudes que por concepto de recobros o reembolsos realizan las EPS a las Empresas Sociales del Estado (ESE), con las cuales han suscrito contratos de prestación de servicios bajo la modalidad de capitación, por servicios prestados por terceros cuando tanto el usuario como el servicios se encuentran capitados.

Según el artículo 789 del Código de Comercio, en el término de 3 años contados a partir del vencimiento de las facturas, prescriben las acciones jurídicas para acceder por vía ejecutiva al pago de los valores adeudados, no obstante, a que las facturas pierdan el mérito ejecutivo, teniendo en cuenta lo anterior, que en caso de caducidad o prescripción de las acciones ejecutivas, se requiere se indique que mecanismos de reclamación alternativos se pueden adelantar en aras de lograr la recuperación efectiva de los cursos reclamados por dichos conceptos.

Que infracción se materializa si se realizan tramites tendientes al reconocimiento y pago de los valores adeudados a sabiendas que no se puedan instaurar acciones jurídicas

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

para acceder por vía ejecutiva, pero que por vía de hecho y de manera amigable e insistente se puede lograr un resultado positivo ya que la obligación persiste, aunque se pierda el mérito ejecutivo.”

II. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se ciñe a resolver las siguientes inquietudes:

1. Conocer los términos prescriptivos y de caducidad de las facturas relacionadas con servicios en salud cubiertos por la UPC, reclamados por las E.P.S ante las Empresas Sociales del Estado (E.S.E).
2. Ante la pérdida del mérito ejecutivo de las facturas y ante la presencia de caducidad o prescripción de las acciones ejecutivas para reclamar la obligación contenida en la factura, señalar los mecanismos de reclamación alternativos para recuperar los recursos.
3. Indicar, ¿Qué infracción se materializa si se realizan trámites tendientes al reconocimiento y pago de los valores adeudados, cuando no es posible instaurar acciones jurídicas para acceder por vía ejecutiva, pero que a discrecionalidad de las partes sea posible lograr un resultado positivo para la obtención del reconocimiento y pago de la obligación contenida en la factura, aunque esta no preste mérito ejecutivo?.

III. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Para efectos del presente concepto, se tendrán en cuenta las siguientes disposiciones normativas:

Artículos 1625, 2536 de la Ley 84 de 1873¹

Artículos 621, 673, 772, 774, 780 del Decreto 410 de 1971²

Artículo 8º de la Ley 791 de 2002³

Artículo 1º de la Ley 1231 de 2008⁴

¹ Código Civil Colombiano.

² Por el cual se expide el Código de Comercio.

³ Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil.

⁴ Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones.

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

Artículo 50 parágrafo 1 Ley 1438 de 2011⁵

Artículo 422 de la Ley 1564 de 2012⁶

Artículo 9º parágrafo 4 de la Ley 1797 de 2016⁷

Artículo 240 de la Ley 1955 de 2019⁸

Artículos 621, 673, 772, 774, 779 y 780 del Decreto 410 de 1971⁹

Artículo 617 del Decreto 624 de 1989¹⁰

Artículo 5º del Decreto 183 de 1997¹¹

Artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002¹²

Artículo 111 del Decreto Ley 019 de 2012¹³

Decreto 056 de 2015¹⁴

Artículo 93 del Decreto 2106 de 2019¹⁵

Artículos 2.5.3.4.4.3, 2.5.3.4.4.4, 2.5.3.4.5.1 y 2.5.3.4.5.2 del Decreto 441 de 2022¹⁶, incorporado en el Decreto 780 de 2016¹⁷

Sentencia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, radicación No. 25000232400020070021001, de fecha 30 de enero de 2014.¹⁸

Sentencia

Sentencia 21971 de la Sección Tercera de Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado ¹⁹

Sentencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil SC5515-2019, radicación No. 1100131030182013001001 de fecha 8 de diciembre de 2019.²⁰

⁵ Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

⁷ Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD.

⁹ Por el cual se expide el Código de Comercio

¹⁰ Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales

¹¹ Por el cual se modifican parcialmente los decretos 326 y 1818 de 1996.

¹² Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación.

¹³ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

¹⁴ Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, por parte de la Subcuenta ECAT del Fosyga y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT.

¹⁵ Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

¹⁶ Por medio del cual se sustituye el Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 relativo a los acuerdos de voluntades entre las entidades responsables de pago, los prestadores de servicios de salud y los proveedores de tecnologías en salud

¹⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

¹⁸ Consejera Ponente María Elizabeth García González.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección C, radicación No. 25000-23-26-000-1998-02666- 01 (21971). Consejera Ponente Olga Mérida Valle de la Hoz.

²⁰ Magistrada Ponente Margarita Cabello.

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección C, radicación No. 25000-23-26-000-1998-02666- 01 (21971) de fecha 15 de noviembre de 2011. ²¹

Concepto con radicado 202411600234501 de fecha 8 de febrero de 2024 de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

Con el fin de resolver las inquietudes planteadas dentro de la solicitud de concepto de la referencia, se hace necesario hacer las siguientes precisiones para dar claridad a la peticionaria.

Por un lado, la solicitante hace mención a los términos de “*recobro*” y “*reclamación*” al referirse a las acciones de reclamo sobre la factura, como título ejecutivo, con ocasión a la prestación de servicios en salud. Sea del caso indicar que, por un lado el recobro obedece a la facultad que la ley le otorgó a las E.P.S para obtener el pago de las tecnologías en salud que no están cubiertas por los planes de beneficios en salud y en consecuencia no están financiadas por la Unidad de Pago por Capitación – UPC, este procedimiento está definido en el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 111 del Decreto Ley 019 de 2012 que a su vez fue modificado por artículo 93 del Decreto 2106 de 2019.

Ahora bien, a partir del 1º de marzo de 2020, entró en funcionamiento el mecanismo denominado, Presupuestos Máximos de que trata el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 mediante el cual se asigna un presupuesto anual a las E.P.S del régimen contributivo y subsidiado para que estas entidades realicen la gestión y garanticen la prestación de los servicios y tecnologías en salud que no están incluidas en los planes de beneficios en salud y por consiguiente, no están financiadas con la UPC que se reconoce a sus afiliados.

De otra parte, frente a las reclamaciones en salud, es importante indicar que en principio obedecen al procedimiento administrativo, por el cual las Instituciones prestadoras de salud (IPS) solicitan el reconocimiento y pago por concepto de prestación de servicios en salud a las víctimas de accidentes de tránsito, eventos catastróficos y ataques terroristas, regulado en el Decreto 056 de 2015 y el Decreto 780 de 2016 principalmente.

Teniendo en cuenta lo expuesto y en virtud de la solicitud remitida a este Ministerio, se advierte que los acuerdos de voluntades que se celebran entre las Instituciones

²¹ Consejera Ponente Olga Mérida Valle de la Hoz.

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

prestadoras de servicios en salud (I.P.S) y las Entidades Promotoras de salud (E.P.S) se rigen por la autonomía de la voluntad de las partes, de conformidad con lo establecido en el Decreto 441 de 2022.

Habiendo hecho la anterior aclaración, se procede a dar respuesta a sus cuestionamientos en el mismo orden en que se plantean.

1. En cuanto a los términos prescriptivos y de caducidad de las facturas relacionadas con la prestación de tecnologías en salud cubiertas con la UPC, se hace necesario dejar planteado en este caso que, cuando se está frente a situaciones que involucren la devolución de recursos económicos, deben ejecutarse a través de procesos de facturación, pues este título valor de contenido crediticio legitima el cobro que se pretende.

La factura como título valor está definida en el artículo 772 del Decreto 410 de 1971-Código de Comercio, establece lo siguiente:

“Artículo 772. *Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.”*

De igual forma, el artículo 774 del citado Código señala:

“Artículo 774. *La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:*

1. *La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión.*
2. *La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley.*
3. *El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura.*

No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada.

La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo no afectará la calidad de título valor de las facturas.”

En concordancia con esta normativa, el párrafo 1 del artículo 50 de la Ley 1438 de 2011, indica:

“PARÁGRAFO 1o. La facturación de las **Entidades Promotoras de Salud** y las Instituciones Prestadoras de Salud deberá ajustarse en todos los aspectos a los requisitos fijados por el Estatuto Tributario y la Ley 1231 de 2008.” (Subrayado y resaltado no originales)

Recientemente, y con la entrada en vigencia del Decreto 441 de 2022, expedido por este Ministerio, relacionado con la facturación derivada de la prestación de servicios de salud, se dispuso:

“Artículo 2.5.3.4.4.3 Aceptación de la factura de venta. La aceptación de la factura de venta por parte de la entidad responsable de pago es expresa cuando dicha entidad informa de ello al prestador o proveedor, o tácita, si vencidos los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011, la entidad no formula y comunica al prestador o proveedor las glosas o no se pronuncia sobre el levantamiento total o parcial de estas.

Artículo 2.5.3.4.4.4 Factura de venta como título valor. **A partir del momento en que la factura de venta sea aceptada expresa o tácitamente, se genera la obligación de pago contenida en ella y constituirá un título valor exigible por los valores aceptados, previo cumplimiento de los demás requisitos establecidos en el Código de Comercio, el Estatuto Tributario y la demás normativa aplicable.**” (Subrayado y negrilla no originales).

En armonía con lo aquí señalado, se considera de importancia valorar lo expuesto por el H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, radicación No 25000-23-24-000-2007-00210-01, de fecha 30 de enero de 2014, sentencia en la que se indicó:

“Al respecto, la Sala tiene en cuenta lo siguiente:

*El artículo 5° del Decreto 183 de 1997 establece que la facturación que se presente como consecuencia de la **compraventa de servicios médicos entre las Entidades Promotoras y las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre sí,** deberá sujetarse a una misma codificación que acuerden éstas a través de las principales entidades que las*

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

agrupen. De no ser adoptada, será establecida por el Ministerio de Salud y será de obligatorio cumplimiento para las EPS e IPS, públicas o privadas.

*El artículo 772 del Código de Comercio define la Factura como “...**un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador** o beneficiario del servicio.*

No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito”.

De las normas transcritas, infiere la Sala que el prestador del servicio de salud deberá expedir verdaderos títulos quirografarios, denominados ‘Facturas’, a la EPS como consecuencia de la compraventa del servicio mencionado con el propósito de que las mismas sean pagadas en los términos y bajo el procedimiento establecido en la Ley.

Estos títulos valores (facturas), para su validez y eficacia deberán reunir los requisitos previstos en los artículos 621 y 774 del Código de Comercio, así como los consagrados en el artículo 617 del Estatuto Tributario.

Así mismo, se encarga de reconocerlo la apelante cuando señala en su recurso de apelación que: “las facturas de venta allegadas, cumplían en su totalidad de los requisitos exigidos por el Estatuto Tributario y fueron radicadas en la EPS...”.

La Sala observa que entre las partes procesales en el presente caso, existió una verdadera relación comercial que llevó a la demandante a expedir facturas por la prestación del servicio de salud, que tenían el carácter de cambiarias de compraventa y se asimilaban en todos sus efectos a una letra de cambio.

Por tal motivo, la acción que surge en el presente evento no es la Ejecutiva, como lo señala la recurrente, sino la prevista en el artículo 780 del Estatuto Mercantil denominada Acción Cambiaria, que goza de un término de prescripción de tres años y que surge en el momento en que el tenedor legítimo de un título valor no obtiene en forma voluntaria el pago de las obligaciones allí incorporadas. (...)

En consecuencia, considera la Sala que, habiéndose emitido las facturas en los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2001, y presentado la reclamación para su pago en sede administrativa ante el Agente Liquidador el 21 de febrero del año 2005 (folio 231 del cuaderno núm. 1), la Acción Cambiaria correspondiente se encontraba prescrita para la fecha del reclamo y no le era permitido al servidor público reconocer y pagar

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202411600816091

Fecha: 10-04-2024

obligaciones prescritas, so pena de comprometer su responsabilidad fiscal y disciplinaria.²² (Subrayado y negrilla no originales).

Aunado a lo anterior, la Dirección Jurídica de este Ministerio, mediante respuesta de radicado No. 202411600234501 de fecha 8 de febrero de 2024, refirió:

“(…)

La prescripción depende de un término previsto por la ley, para el caso de la acción cambiaria directa, es de tres (3) años, contados a partir del vencimiento de la obligación, y para la de regreso, es de un (1) año, contado desde la fecha de vencimiento. Es preciso indicar que, las obligaciones de las facturas que se emiten por prestación de servicios de salud prescriben en los términos establecidos para la acción cambiaria directa, es decir tres años o un año para la acción cambiaria de regreso.

Por lo tanto, la prescripción solo puede operar cuando la EPS, o cualquier otra entidad encargada del pago de las facturas, acrediten haber adelantado la gestión correspondiente para la conciliación o aclaración de cuentas con la respectiva IPS de conformidad con el parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 1797 de 2016. La prescripción se empieza a contabilizar desde la aceptación tácita o expresa de la factura. (...)
(Subrayado y resaltado no originales).

De lo anterior se colige que son las Empresas Sociales del Estado – E.S.E, las que eventualmente ejercen acciones de cobro ante las E.P.S, a través de procesos de facturación en salud, en donde aplican los requisitos contemplados en el artículo 2.5.3.4.4 del Decreto 780 de 2016 y los que se indican en el Código de Comercio y el Estatuto Tributario, tal y como fue expuesto.

2. Respecto a la pérdida de mérito ejecutivo de las facturas y la presencia de caducidad o prescripción de las acciones ejecutivas, y las alternativas jurídicas para recuperar recursos adeudados, es preciso hacer las siguientes apreciaciones de la factura como título valor y como título ejecutivo.

La factura como título ejecutivo podría evidenciarse en el artículo 422 de la Ley 1564 de 2012, que denota lo siguiente:

“Artículo 422. Título Ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia

²² Consejera Ponente María Elizabeth García González.

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.” (Subrayado y resaltado no originales).

Esta acepción del título ejecutivo deja identificar que, el mérito ejecutivo es una cualidad especial atribuida a los documentos en cuyo contenido establece una obligación u obligaciones claras, expresas y exigibles provenientes del deudor; componentes que permiten que la obligación impagada sea exigible a través de un proceso judicial.

Sobre la institución jurídica de la prescripción aquí interrogada, debe examinarse que tal y como lo establece el Código Civil, se traduce en una forma de extinción de las obligaciones, caracterización atribuida por el artículo 1625 de la Ley 84 de 1873, al establecer:

“Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1o.) Por la solución o pago efectivo.

2o.) Por la novación.

3o.) Por la transacción.

4o.) Por la remisión.

5o.) Por la compensación.

6o.) Por la confusión.

7o.) Por la pérdida de la cosa que se debe.

8o.) Por la declaración de nulidad o por la rescisión.

9o.) Por el evento de la condición resolutoria.

10.) Por la **prescripción**. (...)” (Subrayado y resaltado no originales)

En contexto con ello, y atendiendo el fenómeno prescriptivo comentado, debe acudir al artículo 2536 de la Ley 84 de 1873, normativa que señala:

“PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN EJECUTIVA Y ORDINARIA>. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> **La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años**. Y la ordinaria por diez (10).

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.” (Subrayado y resaltado no originales)

Debe precisarse que, en sentencia proferida por la H. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil SC5515-2019, radicado 1100131030182013001001 de fecha ocho (8) de diciembre de 2019, se manifestó:

“Así las cosas, la prescripción que extingue las acciones requiere cierto lapso de tiempo, cuando se trate de acciones ordinarias -son todas aquellas que no tienen señalado un plazo corto - que es de diez (10) años, el cual se computa desde que la obligación se ha hecho exigible , mientras que las acciones ejecutivas se extinguirán por prescripción en cinco (5) años.”²³

Nótese como, la norma precedente no solo determina el término por el cual se entiende prescribe la acción ejecutiva, sino que, concomitantemente establece la alternativa jurídica frente a la extinción de tal actuación, elección que no es otra que poder reclamar lo adeudado a través del proceso ordinario; en otras palabras, no interpuesta la acción ejecutiva en los cinco (5) años con antelación referidos, se convierte en ordinaria, lo que significa que lo adeudado se reclama por este último mecanismo, siendo entonces la opción de reclamación cuando la acción ejecutiva ha prescrito.

3. En cuanto a la infracción que cita la peticionaria, en caso de acudir a las vías de hecho, cuando no sea posible acudir al trámites tendiente al reconocimiento y pago de los valores adeudados, por vía ejecutiva, pero que a discrecionalidad de las partes sea posible lograr un resultado positivo para la obtención del reconocimiento y pago de la obligación contenida en la factura, aunque esta no preste merito ejecutivo.

Para dar respuesta a este cuestionamiento, se debe precisar que, sobre el concepto de “vía de hecho” y los elementos que la constituyen, el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

« (...) tal institución ha sido aplicada principalmente en el campo de la actividad judicial, pero es aplicable también en el ámbito de los procesos y actuaciones administrativos. Al respecto, esta corporación ha manifestado:

“La vía de hecho, tal como la ha descrito la doctrina de la Corte, corresponde a una determinación arbitraria adoptada por el juez, o a una omisión del mismo carácter, en virtud

²³ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil SC5515-2019, radicado 1100131030182013001001 Magistrada Ponente Margarita Cabello Blanco.

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

de la cual se atropella el debido proceso, se desconocen garantías constitucionales o se lesionan derechos básicos de las personas, en razón de una flagrante desobediencia a lo prescrito por la Constitución y la ley.”

(...)

”Desde luego, también se ha destacado que únicamente se configura la vía de hecho cuando pueda establecerse sin género de dudas, una transgresión evidente y grave del ordenamiento jurídico, de tal entidad que rompa por completo el esquema de equilibrio procesal instaurado en las normas aplicables.”

(...)

”Por supuesto, las garantías que integran el debido proceso (art. 29 C.P.) deben preservarse íntegramente, de lo cual se infiere que la falta de cualquiera de ellas repercute en la pérdida de validez de lo actuado, y puede constituir -depende de su gravedad- una vía de hecho susceptible de la acción de tutela.”

Esta Corporación en su jurisprudencia ha establecido una doctrina en relación con las vías de hecho, al clasificar varios tipos de defectos en los que incurren las autoridades judiciales o, en casos como el concreto, autoridades administrativas que conllevan a que sus decisiones sean consideradas como tales. Así, las ha dividido en:

”(1) un grave defecto sustantivo, es decir, cuando se encuentre basada en una norma claramente inaplicable al caso concreto;

(2) un flagrante defecto fáctico, esto es, cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado;

(3) un defecto orgánico protuberante, el cual se produce cuando el fallador carece por completo de competencia para resolver el asunto de que se trate; y,

(4) un evidente defecto procedimental, es decir, cuando el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite a determinadas cuestiones.”

Visto lo anterior, haciendo aplicación al caso de los pronunciamientos y decisiones tomadas por autoridades administrativas, se puede decir que una vía de hecho se produce cuando quien efectúa, sea una decisión judicial o administrativa, en forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actúa en franca y absoluta desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico, vulnerando o amenazando derechos fundamentales. »

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

De lo anterior, es posible determinar que las vías de hecho son conductas que constituyen decisiones apartadas de la Constitución y la Ley, y por lo tanto no producen efecto jurídico alguno.

Ahora bien, respecto a la infracción que usted expresa se “materialice”, debe manifestarse que ello depende del ámbito bajo el cual ocurra la vía de hecho, pudiendo en algunos casos esta actuación ser motivo para el inicio de acciones disciplinarias, penales, administrativas, policivas y las que determine de la ley, por lo que corresponde a las autoridades competentes evaluar la estructuración de la denominada infracción y la imposición si es del caso de la sanción que en derecho corresponda.

De otra parte, en lo relativo a los arreglos amigables a los que aduce, es pertinente precisar que no existe disposición en nuestro ordenamiento, que prohíba que las partes de manera libre, voluntaria y en consenso decidan zanjar sus diferencias, al margen de que no sea posible ejecutarse la acción por vía judicial, pues las partes, en ejercicio de la autonomía privada de la libertad, así lo han determinado y por lo mismo no se constituye un acto reprochable ni penalizado.

En consonancia con lo antes aludido, es a lugar señalar que, al momento de pactar los contratos de prestación de servicios de salud, tal acuerdo debe incluir el mecanismo que en principio se considera para la solución de eventuales conflictos que surjan entre los extremos, circunstancia así considerada por el Decreto 441 de 2022 al disponer:

“Artículo 2.5.3.4.2.2 Contenido mínimo de los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios y tecnologías en salud. Con independencia de la o las modalidades de pago, los contenidos y elementos esenciales de los acuerdos de voluntades, estos deberán contener como mínimo lo siguiente:

(...)

19. Los mecanismos para la solución de conflictos que sean acordados.”

V. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Habiendo dado respuesta a los interrogantes planteados dentro de la solicitud de concepto, la solución a los diversos problemas jurídicos presentados es la siguiente:

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

En lo relativo a los términos prescriptivos y de caducidad de las facturas relacionadas con la prestación de tecnologías en salud cubiertas con la UPC, reclamadas por las Empresas Sociales del Estado (ESE) a las EPS, queda sustentado que tal reclamación de recursos deberá ejecutarse por intermedio de procesos de facturación, hecho que deriva en que, las facturas objeto de controversia, asuman todas y cada una de las implicaciones jurídicas de los títulos valores, incluidas dentro de ellas la prescripción, como fenómeno que emerge siempre y cuando se cuente con los soportes que reúnan los requisitos consagrados en el artículo 2.5.3.4.4.4 del Decreto 780 de 2016 y los que se indican en el Código de Comercio y el Estatuto Tributario, tal y como fue expuesto.

Es importante resaltar que, cuando se pretende hacer uso de la institución jurídica de la prescripción como consecuencia de la prestación de servicios de salud, esta solo podrá invocarse cuando se acredite que se ha podido llevar a cabo la gestión relativa a la conciliación o aclaración de cuentas, tal y como lo dispone el parágrafo 4 de la Ley 1797 de 2016.

Por otro lado, en cuanto a las facturas como título ejecutivos, puede concluirse que, habiéndose detallado el concepto de título ejecutivo, que es el que incorpora un derecho literal y autónomo que contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, es posible hacerse exigible conforme al artículo 2536 del Código Civil, tal y como se expuso con anterioridad.

Por último, en lo relativo a los arreglos amigables que pueden acordar las partes para superar sus diferencias, es pertinente manifestar que el artículo 2.5.3.4.2.2 del precitado Decreto 441 de 2022, infiere que estos acuerdos constituyen verdaderos mecanismos para la solución de conflictos, por lo tanto, no existe disposición en nuestro ordenamiento, que prohíba que las partes de manera libre, voluntaria y en consenso resolver sus conflictos, al margen de que no sea posible acudir a la vía judicial, por lo tanto, no se incurre en una “*vía de hecho*”, toda vez que, los interesados no han ejecutado conductas que estén apartadas de la Constitución y la ley, tal como lo ha definido el Consejo de Estado en la providencia de radicación No. 25000-23-26-000-1998-02666- 01 (21971).

Ahora bien, respecto a la materialización de infracción alguna, en la que las partes puedan incurrir, es necesario reiterar que corresponde a las autoridades competentes evaluar la configuración de las acciones disciplinarias, penales, administrativas, policivas y las que determine de la ley, junto con la imposición de la sanción que en derecho corresponda, según sea el caso.

202411600816091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202411600816091**

Fecha: **10-04-2024**

En los anteriores términos, damos respuesta a la consulta formulada, no sin antes advertir que este concepto tiene los alcances determinados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido en su título II, por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 en cuanto a que *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.*”

Cordialmente,