

**TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
SALA TERCERA DE DECISIÓN CIVIL**

SALVAMENTO DE VOTO

PROCESO	EJECUTIVO
DEMANDANTE	FUNDACIÓN SÍNDROME DE DOWN LUISA FERNANDA
DEMANDADO	COOMEVA E.P.S.
RADICADO	05001 31 03 013 2019 00454 01
INSTANCIA	SEGUNDA
MAGISTRADO PONENTE	Dr. JOSÉ GILDARDO RAMÍREZ GIRALDO

Con el respeto que merecen los honorables Magistrados que integran esta Sala de Decisión, me aparto de la posición mayoritaria, por cuanto considero que los documentos arrimados como base de la ejecución, denominados facturas, no cumplen los requisitos necesarios para su cobro ejecutivo, como paso a detallar.

La demanda fue presentada haciéndose referencia a la legislación comercial, incluso se cita la Ley 1231 de 2008 que regula la factura cambiaria como título valor, sin que se aludiera en forma alguna a la legislación especial del sistema general de seguridad social en salud, para el cobro de servicios prestados al interior de dicho sistema, lo que impone concluir que la demandante pretendió ejercer acción cambiaria¹ con sustento en la normativa comercial y de esa forma, se libró mandamiento de pago y se surtió el traslado a la parte demandada.

Atendiendo entonces a la forma en que fueron presentados los referidos documentos de cobro, esto es, como títulos valores -facturas cambiarias de venta- y, que ello determina la defensa de la parte demandada, imperioso resulta concluir que no cumplen con los requisitos establecidos por la legislación mercantil para dicho título valor.

Los documentos denominados facturas y aportados como base de recaudo, fueron arrimados en copia, como se indica expresamente en la demanda donde se afirma que los originales reposan en poder del deudor porque por mandato de las normas fiscales fueron enviadas a Coomeva E.P.S. S.A.

¹ Aquella que tiene como pretensión el logro del pago de las obligaciones consignadas en un título valor.

(fl.16 hecho tercero de la demanda, archivo 02 demanda) lo que implica que no puedan tenerse como títulos valores, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 1231 de 2008, por medio de la cual se unifica la factura como título valor, *“...El emisor vendedor o prestador del servicio emitirá un original y dos copias de la factura. Para todos los efectos legales derivados del carácter de título valor de la factura, el original firmado por el emisor y el obligado, será título valor negociable por endoso por el emisor y lo deberá conservar el emisor, vendedor o prestador del servicio. Una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables...”*; lo que pone de presente que es el original de éste documento el que sirve como título valor y no la copia; este aserto se confirma con lo establecido en los artículos 3° y 6°, de la misma ley, que refieren a que en el original de la factura es donde se deja la constancia sobre el estado del pago del precio y que la transferencia mediante endoso debe efectuarse en el original; así mismo, con lo dispuesto en el Decreto 3327 de 2009, reglamentario de la pluricitada ley, que dispone que la circulación es de la factura original previa aceptación de ésta; que las copias son idóneas para efectos tributarios y contables y, que la aceptación debe constar en el original o cuando se realice en documento separado este deberá adherirse al original para todos sus efectos.

Aunque antes de la entrada en vigencia de la Ley 1231 de 2008, existían discusiones sobre la validez como título valor de la copia de la factura firmada en original y, pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia avalando la calidad de título valor de éstos documentos, discusión que se suscitaba principalmente porque por mandato del Estatuto Tributario el original se entregaba al comprador o beneficiario del servicio y para el cobro ejecutivo se aportaba la copia con la firma original; lo cierto es, que esa cuestión quedó superada con la entrada en vigencia de la Ley 1231 de 2008 y del Decreto Reglamentario 3327 de 2009, que establecen con total claridad y contundencia que el título valor es el original de la factura y, que la factura se expide en original y dos copias, una para el comprador o beneficiario del servicio y otra, para el vendedor o prestador del servicio, la cual es válida para efectos tributarios y contables.

Siendo lo anterior más que suficiente para que se ordenara cesar con la

ejecución, a lo que se agrega que aún en el evento en que se tratara de los documentos originales se observa que no cumplen los requisitos para tenerlos como tal. Sobre los requisitos formales especiales de la factura cambiaria de venta, expresa el artículo 774 del Código de Comercio, que lo serán los generales del artículo 621 *ibidem*; los detallados en el artículo 617 del Estatuto Tributario y 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.

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. (Negrilla fuera de texto).

Norma que a su vez, remite a los artículos 621 del Código de comercio y los requisitos de rango tributario son los que se establecen en el mentado artículo 617, así:

Artículo 621 Código de Comercio: Además de lo dispuesto para cada título-valor en particular, los títulos-valores deberán llenar los requisitos siguientes:

- 1) La mención del derecho que en el título se incorpora, y
- 2) La firma de quien lo crea.

La firma podrá sustituirse, bajo la responsabilidad del creador del título, por un signo o contraseña que puede ser mecánicamente impuesto.

Si no se menciona el lugar de cumplimiento o ejercicio del derecho, lo

será el del domicilio del creador del título; y si tuviere varios, entre ellos podrá elegir el tenedor, quien tendrá igualmente derecho de elección si el título señala varios lugares de cumplimiento o de ejercicio. Sin embargo, cuando el título sea representativo de mercaderías, también podrá ejercerse la acción derivada del mismo en el lugar en que éstas deban ser entregadas.

Si no se menciona la fecha y el lugar de creación del título se tendrán como tales la fecha y el lugar de su entrega.

Artículo 617 Estatuto Tributario: Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:

- a) Estar denominada expresamente como factura de venta.
- b) Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.
- c) Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.
- d) Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.
- e) Fecha de su expedición.
- f) Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.
- g) Valor total de la operación.
- h) **El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.**
- i) Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.

Al momento de la expedición de la factura los requisitos de los literales a), b), d) y h), deberán estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría...” (Resaltado intencional).

Nótese que los documentos aportados como base de recaudo, aunque cumplen con la mayoría de requisitos referenciados, además de sabido como está que no son los originales, carecen de la constancia del estado de pago del precio, no tienen el nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura, carecen de la firma del prestador del servicio e incluso en el sello de

recibido que obra en cada una de ellas impuesto por la demandada, se consigna que se su estudio, aceptación y pago se somete a la legislación especial del SGSSS; todo lo anterior impone concluir que con fundamento en éstos, no podía ejercerse la acción cambiaria pretendida.

Como se anteló, en la demanda ninguna referencia se realizó a la normativa especial que regula los cobros de servicios en el Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- y tampoco se aludió a la normativa especial que regula estos cobros; pero, como del contenido de los referidos anexos se desprende que se trata de cobros de servicios prestados en el SGSSS pues además de los documentos base de recaudo se aportó el contrato suscrito entre demandante y demandada y así fueron tomados por la ponencia; lo cierto es, que tampoco podía continuarse con la ejecución, porque no se cumplen con los requisitos establecidos en la normativa especial del SGSSS para el cobro ejecutivo de ellos, como se pasará a analizar.

Considera la suscrita que la factura o documento equivalente que se emplee para el recaudo de servicios de salud tiene una regulación especial ajena a los mandatos mercantiles; siendo necesario entonces analizar la referida legislación a efectos de establecer si se cumplen los requisitos para el cobro ejecutivo de dichos documentos especiales, análisis del que carece la ponencia pues no contiene una exposición sobre los requisitos que deben cumplir los documentos con los cuales se pretenda ejecutar por el no pago de servicios de salud prestados dentro del SGSSS y, aunque en ella se citan algunas normas que regulan los cobros de servicios de salud entre entidades que integran el sistema, especialmente a la forma de pago, no se refiere a los requisitos de la misma, mucho menos a la validez de las copias, porque se estima en el proyecto que esos requisitos no aplican para el caso en que se haga necesaria la ejecución judicial de dichos valores.

Ahora, la Ley 1122 de 2007 que regula entre otros aspectos, la relación existente entre responsables del pago y prestadores de servicios de salud estableció unas condiciones especiales para el pago de las facturas presentadas por los prestadores de servicios de salud y, en el literal d del artículo 13 dispone:

Las Entidades Promotoras de Salud EPS de ambos regímenes, pagarán los servicios a los Prestadores de Servicios de salud habilitados, **mes anticipado en un 100% si los contratos son por capitación. Si fuesen por otra modalidad, como pago por evento, global prospectivo o grupo diagnóstico se hará como mínimo un pago anticipado del 50% del valor de la factura, dentro de los cinco días posteriores a su presentación.** En caso de no presentarse objeción o glosa alguna, el saldo se pagará dentro de los treinta días (30) siguientes a la presentación de la factura, siempre y cuando haya recibido los recursos del ente territorial en el caso del régimen subsidiado. De lo contrario, pagará dentro de los quince (15) días posteriores a la recepción del pago. El Ministerio de la Protección Social reglamentará lo referente a la contratación por capitación, a la forma y los tiempos de presentación, recepción, remisión y revisión de facturas, glosas y respuesta a glosas y pagos e intereses de mora, asegurando que aquellas facturas que presenten glosas queden canceladas dentro de los 60 días posteriores a la presentación de la factura (Resaltado intencional).

Para reglamentar lo anterior se emitió el Decreto 4747 de 2007, por medio del cual *“se regulan algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo...”*, el cual dispone en el artículo 21 que los prestadores de servicios de salud deben presentar a las entidades responsables del pago las facturas con los soportes que establezca el Ministerio de la Protección Social; en el artículo 22, impuso al Ministerio de la Protección Social la obligación de expedir el Manual Único de Glosas, devoluciones y respuestas, *“en el que se establecerán la denominación, codificación de las causas de glosa y de devolución de facturas”*; en el artículo 23, reguló lo relativo al trámite de las glosas disponiendo que: (i) las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la factura con todos los soportes, formularán y comunicarán a los prestadores de servicios de salud las glosas a cada factura, con fundamento en el manual único de glosas, devoluciones y respuestas, sin que pueda formular nueva glosa a la misma factura, salvo que con la respuesta a la glosa surjan hechos nuevos; (ii) que el prestador de servicios de salud debe dar respuesta a las glosas formuladas dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción, donde puede aceptar las que estime justificadas y emitir las correspondientes notas crédito o subsanar las causales que generaron la glosa, o indicar, justificadamente, que la glosa no tiene lugar; (iii) que la entidad responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, decide si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como

definitivas; (iv) que los valores por las glosas levantadas deberán ser cancelados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes; (v) que las facturas devueltas podrán ser enviadas nuevamente a la entidad responsable del pago, una vez el prestador de servicios de salud subsane la causal de devolución, respetando el período establecido para la recepción de facturas y, (vi) que vencidos los términos y en el caso de que persista el desacuerdo se acudirá a la Superintendencia Nacional de Salud, en los términos establecidos por la ley. Y en el artículo 24 regula lo relativo al reconocimiento de intereses.

Mediante la Resolución 3047 de 2008 emitida por el Ministerio de la Protección Social *“se definen los formatos, mecanismos de envío, procedimientos y términos a ser implementados en las relaciones entre prestadores de servicios de salud y entidades responsables del pago de servicios de salud, definidos en el Decreto 4747 de 2007”*, acto que tiene varios anexos técnicos y formularios encaminados a regular las distintas fases de las reclamaciones de pagos por prestación de servicios de salud. Dentro de dichos Anexos Técnicos se destaca el N° 5 relativo a los soportes, donde se define que la factura o documento equivalente *“Es el documento que representa el soporte legal de cobro de un prestador de servicios de salud a una entidad responsable del pago de servicios de salud, por venta de bienes o servicios suministrados o prestados por el prestador, que debe cumplir los requisitos exigidos por la DIAN, dando cuenta de la transacción efectuada”* (Resaltado intencional); además, en dicho anexo se establece el listado de soportes que se deben adjuntar a las facturas o documentos equivalentes, anexos que dependen del mecanismo de pago pactado y del tipo de servicio prestado; es así como, por ejemplo, se dispone un listado de anexos a las facturas para el mecanismo de pago por evento, dependiendo si el servicio prestado fue de consulta ambulatoria, servicios odontológicos ambulatorios, exámenes de laboratorio, entre otros; un listado estándar de soportes de las facturas para el mecanismo de pago por caso, conjunto integral de atenciones, paquete o grupo relacionado por diagnóstico; un listado estándar de soportes de las facturas para el mecanismo de pago por capitación y, listados para el caso de recobros por parte de las entidades promotoras de salud del régimen contributivo por medicamentos no POS autorizados por Comité Técnico Científico; de servicios ordenados por

tutelas cuando se haya ordenado el cumplimiento al prestador y, de cobros por accidentes de trabajo.

Así las cosas, la factura en este particular régimen, tiene la condición de soporte contable de los servicios prestados y, aunque debe reunir los requisitos legales, en particular los contemplados en el estatuto tributario, es sólo uno de los tantos anexos que deben allegarse con la reclamación formal que deben realizar las Instituciones Prestadoras de Salud cuando pretenden el pago de servicios de salud prestados.

Ahora, como lo dispone el literal d del artículo 13 ya citado, las EPS de ambos regímenes, deben pagar a los prestadores de servicios de salud, así: (i) mes anticipado en un 100% si los contratos son por capitación y, (iii) en otra modalidad, como pago por evento, global prospectivo o grupo diagnóstico, debe hacer como mínimo un pago anticipado del 50% del valor de la factura, dentro de los cinco días posteriores a su presentación y en caso de no presentarse objeción o glosa alguna, el saldo se pagará dentro de los treinta días (30) siguientes a la presentación de la factura, siempre y cuando haya recibido los recursos del ente territorial en el caso del régimen subsidiado o de lo contrario, dentro de los quince (15) días posteriores a la recepción del pago.

Como se ha reseñado, reunidas las condiciones de la reclamación sin glosa u objeción alguna, o superadas éstas si fuera el caso, están dadas las condiciones para que las entidades responsables del pago reclamado estén en la obligación de pagar, la cual se constituye como clara, expresa, exigible y proveniente del deudor, reuniéndose así los presupuestos contenidos en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, hoy en el 422 del Código General del Proceso, aspecto que no consideró necesario la ponencia, pues siendo uno de los motivos de reparo, estima que este procedimiento se trata de un asunto netamente administrativo.

En atención a la naturaleza y formalidades de la reclamación, se tiene que, en estos eventos, el título ejecutivo está conformado por la prueba de la radicación de la reclamación en los términos que reglamentariamente corresponde, lo que no implica que se aporten con la demanda ejecutiva

todos los anexos que fueron entregados en su oportunidad, pero sí la demostración de la presentación de la reclamación y las condiciones en que se efectuó. De modo pues que el título ejecutivo que se viene describiendo, esto es, la constancia de entrega de la reclamación, debe presentarse con una demanda soportada en las manifestaciones fidedignas con relevancia jurídica pertinentes, sobre la forma de contrato y pago acordada y la existencia o no de las glosas en el trámite extrajudicial, respecto de cada reclamación efectuada; esto a fin de estructurar la acreditación al menos provisional de los hechos que pueden dar lugar a edificar el mérito ejecutivo pretendido, pues la existencia de glosas oportunamente puestas en conocimiento del reclamante y no resueltas o actualmente controvertidas enerva cualquier mérito ejecutivo a la reclamación.

Conforme lo expuesto, las pretensiones aquí formuladas exigían que la demanda diera cuenta particular del acontecer de cada una de las reclamaciones que se hayan efectuado por la demandante a la demandada, a la luz de la normativa que la rige, exponiendo al efecto los hechos relevantes (tipo de contrato, origen de la prestación, formulación y condiciones de la reclamación, existencia de respuesta o glosas, inexistencia de pago, etc.), y la acreditación de las condiciones temporales y formales en las cuales se formuló cada una de las reclamaciones a la demandada, pues no bastaba con adjuntar el contrato como aquí se hizo.

Contrariando las anteriores condiciones, la parte demandante formuló una demanda en la que no alude si quiera a que se trate del cobro de servicios dentro del SGSSS, ni al evento del cual se desprenden los cobros, ni a la forma de pago acordada con la demandada, que permitan establecer desde cuándo se hizo exigible cada una de las obligaciones, se reitera, porque siempre aludió a la normatividad mercantil y a la condición de título valor de los documentos base de recaudo. Lo anterior implica que tampoco pueda continuarse la ejecución bajo el entendido de que se trata de ejecución por el cobro de servicios dentro del SGSSS.

Lo dicho hasta este punto lleva a concluir que en el presente caso no podía

ordenarse la continuación de la ejecución porque, en el evento de tener los documentos arrimados como facturas cambiarias de venta bajo la normatividad comercial, como fueron presentados, no se cumplen con los requisitos allí establecidos; en el caso de tenerse como documentos especiales de cobro de prestaciones del sistema de seguridad social, era necesario que la demanda indicara la clase de contrato y de pago pactada entre demandante y demandada y las condiciones de cada una de las reclamaciones para dar certeza sobre el mérito ejecutivo de dichos documentos complejos, lo que no se efectuó.

Con todo respeto,


MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO
(Firma escaneada conforme al art. 11 del Decreto 491 de 2020 Ministerio de Justicia y del Derecho)
Utilizada para decisiones de la Sala Tercera de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín