

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO
once (11) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Demandante: MEDICCOL I.P.S S.A.S.
Demandado: DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO – SECRETARÍA DE SALUD
DEPARTAMENTAL
Radicado: 630013103001-2021-00096-00

Se observa que el asunto bajo estudio se trata de una I.P.S. que, a través de un cobro ejecutivo, intenta el pago de unos dineros al Departamento del Quindío por servicios de salud que prestó a un número considerable de afiliados, asistencia no contemplada en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado, y la acción ejecutiva se interpone con fundamento en que las facturas de venta, arrimadas al proceso como base de la ejecución, son títulos valores (Ley 1231 de 2008).

En ese sentido se debe establecer si la solicitud cumple con los requisitos de admisibilidad para librar mandamiento de pago y si los documentos aportados como recaudo ejecutivo reúnen los requisitos prescritos por el legislador para que sirvan de base a la ejecución formulada y, en consecuencia, si con fundamento en ellos puede librarse la orden de pago solicitada.

El artículo 430 del CGP dice que a la demanda debe aportarse un documento que preste mérito ejecutivo y el 422 enseña que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyen plena prueba contra él.

Debe entonces compendiarse las normas generales que gobiernan las facturas y aquellas especiales que versan sobre el cobro de servicios de salud.

1. Normas generales

El artículo 617 del Estatuto Tributario destaca entre los requisitos de la factura de venta los siguientes:

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. <Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

PARAGRAFO. En el caso de las Empresas que venden tiquetes de transporte no será obligatorio entregar el original de la factura. Al efecto, será suficiente entregar copia de la misma.

(...)”

El artículo 774 del Código de Comercio, indica cuales son los requisitos de la factura (Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1231 de 2008):

“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.

(...).

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)

2. Normas especiales

El Ministerio de la Protección Social en cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional en la sentencia T760 de 2008 ha expedido una serie de resoluciones y decretos, y ha impulsado la creación de leyes como la Ley 1608 de 2013, que tiene por objeto definir medidas para mejorar el flujo de recursos y la liquidez del Sector Salud a través del uso de recursos que corresponden a saldos o excedentes de cuentas maestras del Régimen Subsidiado de Salud, aportes patronales y rentas cedidas, y definir mecanismos para el financiamiento de las deudas reconocidas del Régimen Subsidiado de Salud por las entidades territoriales en el marco de lo señalado en el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011.

Bajo esa perspectiva, en cabeza de la entidad prestadora de salud, radica una facultad de recobro ante la entidad estatal encargada de administrar los fondos públicos destinados a cubrir el subsidio en tales eventos, esto es, ante el administrador fiduciario Fosyga, si se trata de un afiliado al régimen contributivo, y ante la dirección territorial de salud respectiva, si se trata de un afiliado al régimen subsidiado.

Ahora, entre las disposiciones emitidas por el Ministerio de Salud y la Protección Social, se destaca entre otras para el caso en cuestión, la Resolución 5395 de 2013, por medio de la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA y se dictan otras disposiciones, dicha resolución en su artículo 13 indica cuales son los requisitos generales para el proceso de verificación de los recobros.

Encontrando que las entidades recobrantes deberán anexar a cada solicitud de recobro los siguientes documentos:

- “1. Formato de solicitud de cada recobro (Formato MYT) que para el efecto establezca la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, o quien haga sus veces.
2. Copia del Acta del Comité Técnico Científico - CTC o copia del fallo de Tutela.
3. Copia de la factura de venta o documento equivalente.”

Lo anteriormente expuesto nos permite evidenciar que para el cobro de servicios de salud ante los entes territoriales se debe presentar la factura y, además, un conjunto de documentos que delimiten el alcance de la obligación y determinen la exigibilidad de la misma.

Además, indica la Resolución 1479 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social:

Artículo 11. *Requisitos generales para la verificación y control de los servicios y tecnologías sin cobertura en el POS.* Los Departamentos o Distritos deberán establecer, mediante acto administrativo, un procedimiento para la verificación y control de las solicitudes de pago de servicios y tecnologías sin cobertura en el POS, que sean provistos por los Prestadores de Servicios de Salud o por las Administradoras de Planes de Beneficios que tienen afiliados al Régimen Subsidiado de Salud, de acuerdo con el mecanismo adoptado, que indique los soportes que deben acompañar la solicitud, el periodo del mes y el lugar en el que tales solicitudes deben ser presentadas, los términos que tardará la entidad territorial en realizar la auditoría correspondiente y los demás elementos necesarios que le permitan establecer la obligación de pago frente a los servicios y tecnologías cobrados.

El proceso de verificación y control de las solicitudes de pago de servicios y tecnologías sin cobertura en el POS, deberá garantizar que se verifique como mínimo que:

1. Al usuario a quien se suministró el servicio o tecnología sin cobertura en el POS le asistía el derecho al momento de su prestación.
2. El servicio o tecnología suministrada al usuario y objeto de cobro, no se encontraba cubierto por el POS para la fecha de prestación del servicio.
3. El servicio o tecnología sin cobertura en el POS fue prescrito por el médico tratante del usuario o un médico de urgencias.
4. El servicio o tecnología sin cobertura en el POS fue autorizado por el Comité Técnico Científico u ordenado por autoridad judicial.
5. El servicio o tecnología sin cobertura en el POS fue efectivamente suministrado al usuario.
6. El reconocimiento y pago del servicio o tecnología sin cobertura en el POS compete a la entidad territorial y no se ha realizado pago por el mismo concepto.
7. Los datos registrados en los documentos que soportan el cobro son consistentes respecto al usuario, la tecnología y las fechas.
8. El valor cobrado se encuentra soportado en una factura de servicios o documento equivalente y liquidado conforme a las reglas establecidas en la presente resolución y demás normas vigentes.

Parágrafo. Los Departamentos o Distritos podrán adoptar el manual de auditoría que contiene el listado de glosas aplicables a las solicitudes de recobro del régimen contributivo, expedido por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social de este Ministerio, para el pago de las solicitudes de recobro presentadas ante el FOSYGA o adaptarlo a los procedimientos que integran el proceso de verificación y control consagrado en el acto administrativo que para el efecto expida la entidad territorial. En cualquier caso, el manual de auditoría deberá ser socializado con las Administradoras de Planes de Beneficios que tienen afiliados al Régimen Subsidiado de Salud y los Prestadores de Servicios de Salud que pertenezcan a la red de prestadores definida por la entidad territorial.

CASO CONCRETO

Pretende **MEDICCOL I.P.S.** parte demandante, se libre mandamiento ejecutivo de pago, en contra de **DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO – SECREATARÍA DE SALUD DEL QUINDÍO**, por las sumas de dinero que se encuentran sustentadas en 2923 facturas de prestación de servicios que se anexaron a la demanda.

En la demanda se indica que en cumplimiento de la Resolución 1479 de 2015, la Gobernación del Quindío expidió la Resolución 1365 de 2015 y que cumple con los requisitos de la misma, empero, no se cuenta con dicho acto administrativo para la verificación del cumplimiento de tales requisitos.

Establece el Art. 177 del C.G.P. en lo pertinente; “El texto de normas jurídicas que no tengan alcance nacional y el de las leyes extranjeras, se aducirá en copia al proceso, de oficio o a solicitud de parte” y adiciona: “Estas reglas se aplicarán a las resoluciones, circulares y conceptos de las autoridades administrativas. Sin embargo, no será necesaria su presentación cuando estén publicadas en la página web de la entidad pública correspondiente.

Consultada la página de la entidad, no se encontró tal Resolución (<https://www.quindio.gov.co/normatividad/decretos-y-resoluciones/resoluciones-2015>)

Se considera entonces que en este asunto se tiene un título ejecutivo complejo, pues la factura por si sola no presta mérito ejecutivo toda vez que debe contarse con el acto administrativo en mención para que preste mérito ejecutivo.

Adicionalmente, una vez revisadas las facturas por el despacho se advierte que las mismas adolecen de algunos de los requisitos establecidos en la normas del orden nacional, y que impiden librar orden de apremio.

En seguida se relacionan los elementos que se echan de menos en las facturas objeto de cobro, y generaran que la solicitud de orden de pago se despache de manera negativa:

- No se evidencia de manera clara el cumplimiento de los requisitos para recobro de servicios de salud no POS establecidos en la resolución 5395 artículo 13 numeral 2 (Copia del acta del comité técnico científico o copia de la tutela **que ordena la prestación del servicio no POS**). negrilla fuera de texto
- Si bien es cierto en algunos archivos se adjunta acta de C.T.C., no cumplen con los requisitos del artículo 14 de la Resolución 5395 de 2013 emitido por el Ministerio de Salud para estos fines. (son ilegibles y no es clara la información allí suministrada).
- Copia de tutelas art. 13 Resolución 5395.

Por ejemplo, en el pdf 10.RADICADOR-6062 se indica:

Referencia: Facturación mes de Febrero de 2016 “TUTELAS SALUDVIDA”

Cordial saludo,

En atención a la referencia y según lo establecido entre MEDICCOL I.P.S S.A.S y DEPARTAMENTO DEL QUINDIO – SECRETARIA DE SALUD, para suministro y dispensación de medicamentos, me permito adjuntar a la presente, la facturación correspondiente a usuarios atendidos durante el mes de Febrero de 2016.

Por ejemplo, en el pdf 11RADICADOR-11349 no se cuenta ni con sentencias ni actas de comité técnico científico y así sucede en muchos otros archivos.

Como se ve, en dicho archivo no se cuenta con la orden de la autoridad judicial, como lo exige la verificación de requisitos a los que alude la Resolución 4 del Art. 11 de la Resolución 1479 de 2015.

Si bien entre los anexos de la demanda la entidad prestadora de salud se esforzó por allegar con los documentos denominados “facturas” y otros anexos, no fue diligente en aportar actas y sentencias que justifiquen de manera clara que el cobro que se realiza corresponde a prestación de un servicio no POS.

En ese sentido, se puede entender que existe facturación correspondiente a prestación de servicios de salud, lo que no es claro es que estos correspondan a servicios no POS. Este carácter debe ser justificado según lo mencionado anteriormente, lo cual hace improcedente que se ordene el mandamiento de pago sin tener una certeza de que lo que se pretende sea ajustado a la realidad.

El despacho acoge esta postura, por cuanto “i. las normas especiales que regulan el sistema de prestación del servicio de salud, refieren a la factura comercial, pero ninguna de ellas prohíbe expresa o tácitamente que se puedan emitir como títulos valores. ii el conjunto normativo propio de los títulos valores para nada excluye a la prestación de servicio de salud como negocio genitivo de las facturas. iii. los principios, requisitos generales y especiales de los títulos valores, no resultan irreconciliables cuando de la prestación del servicio de salud se trata y iv. Las normas especiales en materia de salud son compatibles con las facturas emitidas como títulos valores”.

En este orden de ideas, no se puede desconocer por parte de los prestadores de servicios de salud, que las facturas por ellos libradas deben cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 621, 774 del Co. Cio. y 617 del Estatuto Tributario Nacional (Art. 3, Ley 1231 de 2008).

En caso que la factura no cumpla con los requisitos establecidos en los artículos previamente citados, perderá su carácter de título valor, toda vez que estas normas no son excluyentes, y es deber de las I.P.S también ajustarse en todos los aspectos a los requisitos fijados por el Estatuto Tributario y la Ley 1231 de 2008 norma que fue reglamentada por el Decreto 3327 de 2009.

Sin embargo, en el caso concreto no se trata solo de los requisitos formales y materiales de la factura establecidos para configurarse como título valor, sino que se debe sustentar con los requisitos exigidos por el Ministerio de Salud, pues como ya se dijo, no es solo la factura que cumpla con los requisitos, sino que esta corresponda a un recobro justificado en el tema concreto de servicios no POS.

Aterrizando lo anterior, al caso particular, encuentra el despacho que las facturas objeto de recaudo no contienen en su integridad los requisitos exigidos en la ley para realizar el recobro incumpliendo así lo establecido por el artículo 422 del c.gp en concordancia con las normas especiales del Ministerio de Salud y de la Gobernación del Quindío.

Por lo expuesto, **EL JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO** de Armenia Quindío,

RESUELVE

Primero: Se **NIEGA MANDAMIENTO EJECUTIVO** solicitado por MEDICCOL I.P.S S.A.S., en contra de la Gobernación del Quindío, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo: **ORDENAR** la entrega de la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose a la parte demandante.

Tercero: **ARCHIVAR**, en firme esta providencia, la actuación respectiva, previa des anotación de los libros radicadores.

Cuarto: RECONOCER personería jurídica al apoderado Sebastián Valencia Giraldo para representar a la entidad ejecutante en los términos del mandato conferido.

NOTIFÍQUESE,

Firmado Por:

MARIA ANDREA ARANGO ECHEVERRI

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 001 CIVIL DEL CIRCUITO ARMENIA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

7274c5c7a8d0652boeb56377ac6be5a760628917caf3491045287d56bof6dbe7

Documento generado en 11/05/2021 11:33:23 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>