



República de Colombia  
**Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó**  
**Sala Única**

**AUTO INTERLOCUTORIO CIVIL**

Quibdó, veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE:** DRA. LUZ EDITH DIAZ URRUTIA

**REF:** EJECUTIVO SINGULAR  
**DEMANDANTE:** SOCIEDAD HEMATOONCOLÓGICA DEL PACÍFICO  
S.A.S  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ  
**RADICACIÓN:** 27001 31 05 001 202018 0227 01 01

**ASUNTO A TRATAR**

Corresponde al Despacho resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante en contra del auto de fecha 22 de octubre de 2018, mediante el cual se negó el mandamiento de pago pretendido, por insuficiencia del título.

**ANTECEDENTES**

La **SOCIEDAD HEMATOONCOLÓGICA DEL PACÍFICO S.A.S**”, presentó demanda ejecutiva contra EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ-SECRETARIA DE SALUD, pretendiendo que se libre a su favor orden de pago por las sumas de dinero que dice le adeuda, aportando como título base del recudo las facturas por servicios de salud.

El Juzgado Civil del Circuito de Quibdó negó el mandamiento de pago por insuficiencia de título ejecutivo.

**EL AUTO RECURRIDO.-** Dispuso el Juzgado Civil del Circuito Quibdó- Chocó, en auto Interlocutorio número1276 del22 de octubre de 2018,NEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO SOLICITADO por la parte demandada,al considerar que se trataba de un título ejecutivo complejo, al cual se debía allegar el contrato de prestación del servicio, las evoluciones generales y/o epicrisis y los demás soportes de conformidad con el servicio prestado.

**DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN Y SUS ARGUMENTOS.-** El apoderado judicial de la parte ejecutante interpone recurso de apelación contra la decisión, teniendo como fundamentos los siguientes:

Indica el recurrente que las facturas en los términos del artículo 619 del Código de Comercio, ostentan los atributos de literalidad y autonomía previstos por el legislador, y por tanto, su contenido y las obligaciones que de ellas emanan, para su cobro judicial no dependen del negocio causal.

Que no se trata de títulos ejecutivos complejos los que se están demandando ya que no se está incoando la demanda con base en el cumplimiento de un contrato, **"se trata de títulos valores que cumplen con toda la rigurosidad que la ley exige de los mismos"**, recalco que el demandado no ha cumplido con sus obligaciones para con el demandante, no se ha recibido la contraprestación justa por la prestación de dichos servicios al sector de la salud.

Expresa que las facturas fueron radicadas en la entidad demandada y ésta dentro del término legal ni fuera de él, ha rechazado las facturas y que si bien es cierto se trata de "la prestación de servicios de salud" que está regulado especialmente por el Decreto 4747 de 2007, que reglamenta el procedimiento y como ya se mencionó se llevó a cabo ante el "responsable del pago" y es éste quien debe objetar o rechazar las facturas (cosa que no hizo) de no estar conforme con las mismas para lo que cuenta con término de 30 días hábiles.

Anota que las facturas objeto de ejecución cumplen con las exigencias previstas en los artículos 619, 772, 773, 774 del Código de Comercio, Decreto 4747 de 2007, Ley 1231 de 2008 y demás normas concordantes, por lo que fundamentan la acción cambiaria impetrada y merecen la consideración del Juez, expresada en el libramiento de la orden de pago a favor de su representado.

Para sustentar sus afirmaciones el impugnante cito varias sentencias del Consejo de Estado, que en su criterio, determinan el carácter de autonomía de la factura cambiaria como título ejecutivo, emanada de la prestación de servicios de salud.

**DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN.**-El juzgado de primera instancia mediante **Auto Interlocutorio 0003 del 15 de enero de 2019**, ratifica su decisión, argumentando que si bien las facturas cambiarias vistas a folio 7 a 19 son títulos valores a voces del artículo 619 del Código de Comercio, estos no pueden por si solos constituir título ejecutivo en contra de su deudor, en razón a la especial relación contractual de la cual devienen, porque al tener como origen la prestación o suministro de servicios de salud, la presentación para el cobro judicial queda cobijado con la especial normatividad que rige esa relación contractual.

Expresa que la normatividad exige a los prestadores y entidades responsables del pago, adosar a las facturas emitidas con ocasión de los servicios prestados, los comprobantes que justifiquen su emisión, dado que se trata de recursos públicos destinados a la salud; en sana lógica, puede concluirse que para cobrarse judicialmente ese tipo de facturas, debe también el ejecutante adosar a aquellos títulos valores los documentos idóneos indicados en el anexo 5 de la Resolución citada, que permitan a la judicatura determinar si se encuentra frente a un título ejecutivo.

Concluye que en materia de cobro judicial por la vía ejecutiva de la prestación o suministro de servicios de salud, se le exige al ejecutante la presentación de un título ejecutivo complejo conformado por las facturas cambiarias y los documentos soporte de dicha prestación de acuerdo al Anexo Técnico No. 5.

## CONSIDERACIONES

**Competencia.**-Es competente esta Sala, a través de la suscrita Magistrada Sustanciadora, para decidir el recurso de apelación interpuesto contra el auto Interlocutorio No.1276 del 22 de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Quibdó, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31-1, y 35 del Código General del Proceso.

**Problema Jurídico.**- En el caso bajo estudio, deberá el despacho determinar si estuvo ajustada a derecho la decisión de la a-quo, en cuanto se abstuvo de librar mandamiento de pago, al considerar que se trataba de un título ejecutivo complejo, al cual se debía allegar el contrato de prestación del servicio, las evoluciones generales y/o epicrisis y los demás soportes de conformidad con el servicio prestado o si como lo pide el apelante debe revocarse el proveído recurrido.

**MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.**- Con ocasión de un conflicto de competencia, la Corte Suprema de Justicia, en el **Auto de Sala Plena APL2642-2017 Exp. 110010230000201600178-00**, contempló lo siguiente:

“El Decreto 1281 de 2002 expide *«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»*, previendo lo pertinente a: eficiencia y oportunidad en el manejo de los recursos; rendimientos financieros; reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa; intereses moratorios; Sistema Integral de Información del Sector Salud, cruces de bases de datos; y muy especialmente dentro de otros puntos relevantes, el **trámite de las cuentas de cobro, facturas o reclamaciones** presentadas por los prestadores de servicios de salud (arts. 1 a 7).

La Ley 1122 de 2007, *«por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones»*, se ocupó del flujo y protección de los recursos y estableció detalladas **condiciones especiales para el pago de las facturas** presentadas por los prestadores de servicios de salud habilitados (lit. d), art. 13).

Como reglamentación de la reforma en salud citada, el Decreto 4747 de 2007, señaló *«algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servidor le salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo»*, incorporando los lineamientos sobre: mecanismos de pago aplicables a la compra de servicios de salud; modalidades de contratación entre prestadores de servicios y entidades responsables del pago; **soportes de las facturas de prestación de servicios**; manual único de glosas, devoluciones y respuestas; trámite de glosas; reconocimiento de intereses y; registro conjunto de trazabilidad de la factura, entre muchos más.

Mediante Resolución 3047 de 2008, «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 cuenta con múltiples anexos técnicos, formularios y disposiciones complementarias, destinados a formalizar las distintas fases de los vínculos de que se ocupa, dentro de los cuales se destaca el Anexo Técnico N° 5 sobre «soportes de las facturas», donde este instrumento o su documento equivalente se define como el «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».

Como puede verse, son numerosos los tipos de relaciones jurídicas vinculadas a las diversas coberturas del sector salud, que no se buscan agotar en la sucinta revisión previa; no obstante, el común denominador es la disposición armónica y coordinada de tales vínculos al interior de las entidades, normas y procedimientos que constituyen dicho Subsistema, cuya nutrida regulación, notablemente distante del estatuto mercantil, configura justamente la materia de que se ocupa la disciplina jurídica de la seguridad social.

Por ello, sostener que las relaciones que involucran a los pagadores de servicios de salud y a sus prestadores por las atenciones brindadas a los distintos beneficiarios de las coberturas no conciernen a la seguridad social o son de raigambre civil o comercial, implica desconocer las bases y características del SGSSS y su particular dinámica, moldeada en extensa y detallada regulación.

#### **Las facturas en las relaciones entre entidades prestadoras y pagadoras de Servicios de Salud.**

No puede compartirse la relevancia conferida en la decisión mayoritaria al supuesto uso de las «facturas o cualquier otro título valor de contenido crediticio» para argumentar que la relación entre prestadores y pagadores del sector salud es de raigambre netamente civil o comercial, por cuanto se dejó suficientemente expuesto, con referentes que sobra reiterar, que la factura o documento equivalente que se emplee para el recaudo de esta clase de servicios, está regulado por una normativa de carácter especial que resta cualquier influjo de las disposiciones mercantiles.

En otras palabras, el empleo de facturas no torna la relación ajena a la relación de seguridad social, máxime cuando dichos instrumentos, no son los únicos utilizados y sobre todo porque dada la especial reglamentación en la materia, los mismos quedan desprovistos de cualquier mérito cambiario, en caso de haberse elaborado como título valor, y no como la simple factura tributaria, pues la normativa particular establece requisitos totalmente ajenos al estatuto comercial que se ocupan de los anexos, términos de presentación, glosas y condiciones de pago, todos vinculados a la dinámica auténtica del SGSSS.

Ciertamente, en dicho escenario, por regla general, la factura cumple una función diferente a la prevista para los títulos valores, teniendo previsiones diferenciales a las del Código de Comercio, en aspectos capitales como los sujetos intervinientes en su perfeccionamiento, requisitos de exigibilidad y pautas sobre la oportunidad para la obtención del pago.

Lo visto por cuanto es sentida la necesidad de someter los distintos actos al cumplimiento de los fines del sistema y equilibrar las tensiones existentes entre el imperativo de salvaguardar la recta destinación de los recursos y el deber de garantizar un flujo eficiente y adecuado de los mismos que permita el correcto funcionamiento de los agentes, en particular de las IPS, quienes de forma directa atienden las contingencias que pretende cubrir toda la estructura organizacional (ver Decreto 1281 de 2002 y artículos 13 de la Ley 1122 de 2007 y 111 del Decreto Nacional 019 de 2012 y demás disposiciones concordantes y complementarias)

Se resalta que la naturaleza y diseño de las instituciones, relaciones y prestaciones propias del SGSSS, más allá de la notable participación privada, riñen con los elementos sustanciales que definen los títulos valores en general y la factura cambiaría o simplemente factura en particular; ello, tanto antes como después de la reforma introducida por la Ley 1231 de 2008, «*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*».

Sin lugar a dudas el tratamiento dado a las facturas por el derecho de la seguridad social, desdice de los principios de literalidad, autonomía, incorporación y legitimación que informan a los títulos valores en general (art. 619 del C.Co.), siendo para ello suficiente, destacar que tal normativa del sector salud impide predicar que documentos como los aducidos por la demandante puedan legitimar el ejercicio de un derecho literal y autónomo incorporado en los mismos.

Las versiones del artículo 772 del Código de Comercio, relativas a la definición de factura como título valor, aluden a que dicho instrumento es aquel que el vendedor (ahora también prestador del servicio) puede librar, entregar o remitir al comprador (o beneficiario del servicio); **dicha bilateralidad consustancial de la relación cartular que dimana de la factura es manifiestamente impropia en el escenario del sector salud, donde los adquirentes y beneficiarios de los bienes y servicios son personas diferentes a las destinatarias de las facturas y por ende obligadas a su pago.**

En definitiva la factura de que trata la regulación en salud, esta despojada de cualquier mérito ejecutivo como título valor, al igual que como título ejecutivo si se le considera de manera aislada de los condicionamientos legales especiales del sector ya referenciados.”

**ESTUDIO DEL CASO CONCRETO.-** En el asunto bajo estudiose tiene que la SOCIEDAD HEMATOONCOLÓGICA DEL PACÍFICO S.A.S. presenta demanda ejecutiva en contra del DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, pretendiendo que se libre mandamiento de pago por la suma de \$456.838.677, para lo cual anexa como títulos base de recaudo **FACTURAS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN SALUD.**

El Juzgado Civil del Circuito de Quibdó niega el mandamiento de pago al considerar que las facturas se presentaron sin los soportes respectivos para librar mandamiento, resaltando que no se allegó el contrato de prestación de servicio suscrito con la entidad demandada.

En este punto, pertinente es precisar, conforme lo ha decantado la Jurisprudencia, al tratarse de facturas por prestación de servicios de salud, que para su estudio se debe acudir a la normatividad del sector salud que regula este tipo de asuntos y no la de los títulos valores en general.

De esta manera, existe una normatividad especial relacionada con el derecho de la seguridad social, entre ellos el **Decreto 4747 de 2007** mediante el cual se incorporaron los lineamientos sobre los mecanismos de pago aplicables a la compra de servicios de salud, modalidades de contratación entre prestadores de servicios y entidades responsables del pago, **soportes de las facturas de prestación de servicios necesarios para el cobro de un prestador de servicios de salud a una entidad responsable del pago de servicios de salud.**

Decreto que en su artículo 21 dispone:

**“Soportes de las facturas de prestación de servicios.** Los prestadores de servicios de salud deberán presentar a las entidades responsables de pago, las facturas con los soportes que, de acuerdo con el mecanismo de pago, establezca el Ministerio de la Protección Social. La entidad responsable del pago no podrá exigir soportes adicionales a los definidos para el efecto por el Ministerio de la Protección Social”.

Bajo este entendido necesario es recurrir a los anexos técnicos que hacen parte del Decreto 4747 de 2007, como lo es el Anexo Técnico 5, que contiene las disposiciones relacionadas con el soporte de las facturas cuando se trata de *cobro de un prestador de servicios de salud a una entidad responsable del pago de servicios de salud, tal y como acontece en el caso estudiado.*

Así pues, de conformidad con los preceptos legales y jurisprudenciales, cuando se trata de cobro de facturas por servicios de salud prestados, se debe recurrir a la normatividad especial que regula lo relacionado con el *Sistema General de Seguridad Social en Salud, y no a la normatividad sobre títulos valores en general.*

En el asunto que se analiza, sin lugar a dudas el prestador del servicio de salud, omitió cumplir con los requisitos exigidos en la normatividad especial que rige el asunto, al tratarse de facturas por la prestación de servicios de salud, tal y como lo exige el artículo 21 del decreto 4747, pues para dar cumplimiento al citado precepto, el entonces Ministerio de la Protección Social, expidió **la Resolución 3047 de 2008, que en el artículo 12** señaló:

**“Artículo 12. Soportes de las facturas de prestación de servicios.** Los soportes de las facturas de que trata el artículo 21 del Decreto 4747 de 2007 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, **serán como máximo los definidos en el Anexo Técnico No. 5, que hace parte integral de la resolución”.**

Surge entonces necesario que conforme al precitado artículo, se acuda al Anexo Técnico 5, que define los formatos, mecanismos de envío, procedimientos y términos que deben ser adoptados por los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de tales servicios, Anexo que establece igualmente los soportes que deben adjuntarse a las facturas, de acuerdo con el tipo de servicios prestado, como por ejemplo el resumen de atención o epicrisis, formulas médicas, entre otros, los cuales no se evidencian en el asunto, pues solo

fueron allegadas por el demandante, como título base de recaudo ejecutivo, unas facturas y un listado de 4 personas atendidas por procedimiento.

Consecuente con lo anterior, no le asiste razón al recurrente en el sentido que las facturas cambiarias por si solas e independientemente del negocio causal prestan mérito ejecutivo, pues conforme ha sido decantado por la jurisprudencia, cuando se trata de cobro de facturas por servicios de salud prestados, **se debe recurrir a la normatividad especial que regula lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y no a la normatividad sobre títulos valores en general**, y que están claramente definidos en los decretos reglamentarios, principalmente el 4747 de 2007 y en el Anexo Técnico No. 5.

En conclusión, deviene acertada la decisión adoptada por la a-quo en el auto recurrido, en tanto la misma se encuentra bien razonada y fundamentada, pues se trata de facturas para el cobro de la prestación de servicios en salud, para cuya ejecución se requieren los soportes pertinentes conforme lo establece la normatividad especial antes referida. Corolario de lo expuesto se impartirá confirmación a la decisión recurrida.

Sin más consideraciones, la suscita Magistrada, integrante de la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el auto Interlocutorio No. 1276 del 22 de octubre de 2018, y el Interlocutorio No. 0003 del 15 de enero de 2019, mediante el cual el Juzgado Civil del Circuito de Quibdó resolvió negar el mandamiento de pago a favor del demandante y no reponer su decisión, conforme a las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO.-**Notificado este auto, oportunamente devuélvase el proceso a juzgado de origen, para lo pertinente.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**LUZ EDITH DIAZ URRUTIA**  
Magistrada

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE QUIBDO SECRETARIA GENERAL
CERTIFICO Que el auto anterior fue notificado por Estado N° <u>04</u>
Fijado en la secretaria de este Tribunal hoy <u>26</u> <u>Marzo</u> de <u>2019</u>
a las 07:36 A.M. 