



Constancia Secretarial: Al despacho de la señora juez, informando que correspondió por reparto el presente diligenciamiento y que una vez revisada la base de datos sobre insolvencias y reorganizaciones que posee este juzgado, no se tiene registro de que al momento de dar trámite a la presente causa se encuentren inmersos en esta situación alguno de los extremos litigiosos.

Bucaramanga, 06 de junio de 2022.

Salvador Enrique Yáñez Osses
Oficial Mayor.

JUZGADO CATORCE CIVIL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

Bucaramanga, seis (06) de junio del año dos mil veintidós (2022)

REFERENCIA: PROCESO EJECUTIVO
RADICACIÓN: 680014003014-**2022-00310**-00
DEMANDANTE: E.S.E. HOSPITAL PSIQUIÁTRICO SAN CAMILO
DEMANDADO: SALUD TOTAL EPS.

Revisada la demanda ejecutiva de la referencia, el despacho considera que **no se dan los elementos necesarios para librar mandamiento de pago**, toda vez que los documentos arrimados como fundamento de la ejecución resultan insuficientes para estructurar la claridad, expresividad y exigibilidad que se predica del título ejecutivo, el cual en este caso reviste de ser un título complejo que no alcanza a configurarse con los documentos arrimados en la demanda, los cuales resultan insuficientes para tal fin.

Lo primero a decir es que las normas y los criterios auxiliares de derecho que el despacho debe atender al abordar la presente ejecución, no se limitan a aquellas contenidas en el Código de Comercio, el Código General del Proceso, y la jurisprudencia centrada en dichas normas, como ocurriría en otros eventos.

En este caso, dado que las facturas presentadas para cobro se expiden como consecuencia de la prestación de servicios de salud, el marco legal, reglamentario y jurisprudencial se amplía a las disposiciones que rigen la especialísima materia del sector salud, señalando entre otras la a Ley 1122 de 2007 y Decreto 4747 de 2007; Resoluciones 3047; Ley 1438 de 2011. En ese orden, la elaboración, procesamiento y exigibilidad de las facturas cambiarias, se rige por normas específicas cuando estamos ante servicios de salud.

Esta posición es asumida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial De Bucaramanga Sala Civil, quien mediante decisión proferida por el M.P. ANTONIO BOHÓRQUEZ ORDUZ reiteró que:

*“El tema ya ha sido estudiado por este Tribunal, entre otras, en providencias de fechas 6 de mayo de 2010 con ponencia de la Magistrada Doctora Mery Esmeralda Agón Amado en el proceso radicado al N° 2010-150 y el la del 27 de marzo de 2012 proferida por el Magistrado Doctor José Mauricio Marín Mora en el proceso radicado bajo el No. 2011-293, en los que se llegó a la conclusión que las facturas generadas como consecuencia de las prestación de servicios de salud del Régimen de Seguridad Social, no deben mirarse desde la óptica de la Ley 1231 de 2008, **sino, bajo los parámetros especiales señalados en la Ley 1122 de 2007 y en el decreto 4747 del mismo año entre otras normas**, posición que comparte esta Sala unitaria.”¹*

¹ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, sala de Decisión Civil – Familia, MP. Dr. Antonio bohórquez ordúz, providencia del 13 de julio de 2012, dentro del ejecutivo. Interno: 252/2011.



Partiendo de esta base, el primer referente legal contemporáneo, se remonta a la ley 100 de 1993, siendo esta la base del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Dicha ley en su artículo 155 establece que tanto el aquí demandante, como la demandada son sujetos integrantes de este sistema. Por su parte, la ley 1127 de 2007, en el literal d) del artículo 13 preceptuó que:

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;

Mas adelante, la ley 1438 de 2011 dispuso en su artículo 56 que:

ARTÍCULO 56. Pagos a los prestadores de servicios de salud. Las Entidades Promotoras de Salud pagarán los servicios a los prestadores de servicios de salud dentro de los plazos, condiciones, términos y porcentajes que establezca el Gobierno Nacional según el mecanismo de pago, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1122 de 2007. (...)

A su vez, en el artículo 57 subsiguiente, se contempla el **procedimiento administrativo** que debe surtirse ante el evento de desacuerdo con la factura presentada:

ARTÍCULO 57. Trámite de glosas. Las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la presentación de la factura con todos sus soportes, formularán y comunicarán a los prestadores de servicios de salud las glosas a cada factura, con base en la codificación y alcance definidos en la normatividad vigente. Una vez formuladas las glosas a una factura no se podrán formular nuevas glosas a la misma factura, salvo las que surjan de hechos nuevos detectados en la respuesta dada a la glosa inicial.

El prestador de servicios de salud deberá dar respuesta a las glosas presentadas por las entidades responsables del pago de servicios de salud, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción, indicando su aceptación o justificando la no aceptación. La entidad responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la recepción de la respuesta, decidirá si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como definitivas.

Si cumplidos los quince (15) días hábiles, el prestador de servicios de salud considera que la glosa es subsanable, tendrá un plazo máximo de siete (7) días hábiles para subsanar la causa de las glosas no levantadas y enviar las facturas enviadas nuevamente a la entidad responsable del pago.

Los valores por las glosas levantadas total o parcialmente deberán ser cancelados dentro del mismo plazo de los cinco (5) días hábiles siguientes, a su levantamiento, informando al prestador la justificación de las glosas o su proporción, que no fueron levantadas.



Por su parte, el decreto Único Reglamentario del Sector Salud (Decreto 780 de 2016), que recopila el decreto 4747 de 2007, desarrolló el punto, precisando que las facturas que se presenten deben ir acompañadas de unos determinados soportes:

ARTÍCULO 2.5.3.4.4.1 *Soportes de cobro. Los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud deberán presentar a las entidades responsables de pago las facturas de venta con los soportes definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que haya lugar a exigir soportes adicionales. El Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud es soporte obligatorio para la presentación y pago de la factura de venta, el cual será validado de conformidad con lo establecido por dicho Ministerio.*

Estos soportes, se encuentran definidos en el Anexo Técnico No. 5 de la **Resolución 3047 de 2008** (modificada por las Resoluciones 416 de 2009 y 4331 de 2012), en el mencionado anexo, se establecen cuáles son los soportes que deben agregarse a cada factura, dependiendo del mecanismo de pago contratado, definiéndose e incluyéndose, según el caso, entre otros, soportes tales como: detalle de cargos, autorizaciones, resumen de atención o epicrisis, resultados de exámenes de apoyo diagnóstico, descripción quirúrgica, registro de anestesia, comprobante de recibido del usuario, hoja de traslado, orden y/o fórmula médica, lista de precios, historia clínica, hoja de atención de urgencias odontograma, hoja de administración de medicamentos etc..

Con todo, se muestra razonable esta exigencia efectuada a los prestadores de servicios de salud, quienes no prestan su servicio directamente a los responsables de pago, de ahí que deban acreditarlo conforme la regulación que el SGSSS ha dispuesto para ello, resáltese que, en todo caso, el segundo inciso del artículo 772 del Código de Comercio preceptúa que:

“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.”

Revisado el escrito de demanda y los títulos allegados, se evidencia que existió en un primer momento un trámite administrativo de radicación de las facturas ante la demandada; no obstante, no se allega evidencia que acredite lo ocurrido dentro dicho trámite ni las resultas de este, de donde se pueda desprender que las facturas se presentaron junto con los anexos correspondientes, que no existieron glosas, o que de haber existido fueron superadas favorablemente para la actora.

Así, de cara a analizar la aptitud ejecutiva de las facturas, resulta imperativo conocer lo ocurrido dentro del trámite administrativo, para tener la claridad y certeza ejecutiva que se predica de este tipo de procesos, conociendo si se presentaron las facturas junto con los respectivos soportes, así como también si se presentaron glosas y si aquellas fueron superadas por acuerdo de las partes, ora por decisión de la competente superintendencia; presupuesto desconocido en el contexto de la conformación del título y que afecta de forma directa la exigibilidad requerida para la ejecutividad de los títulos.



En otros términos, conforme las normas que se repasaron, el responsable del pago, no se obliga ejecutivamente por la sola remisión de las facturas, **sino que además debe acreditarse el cumplimiento de lo dispuesto en las normas de facturación del sector salud**, teniendo en cuenta que, en este caso, resultan prevalentes sobre las normas que genéricamente regulan la factura cambiaria.

Desde esa óptica, si en un primer momento en el trámite administrativo se le solicita al prestador de servicios que acredite la prestación del servicio a través de los distintos soportes, con más veras debe hacerlo en el proceso judicial, pues como se vio, la factura en sí misma no alcanza la aptitud ejecutiva necesaria, requiriendo entonces su acompañamiento de los demás documentos(soportes) mencionados, para conformar un título complejo entre la factura y los soportes; que se amplía a las glosas, contestaciones y levantamiento de estas, en los casos en que se presentan.

De esta manera, revisados los documentos arrimados junto con la demanda, se advierte la insuficiencia en la acreditación de la facturación presentada, conforme la normatividad que rige la materia, pues como se vio, no basta con la sola factura, sino que además se requiere de los documentos que junto con esta hagan emanar su exigibilidad como **título ejecutivo complejo**, que permita que la obligación adquiera las características de ser clara, expresa y exigible.

Para que las facturas arrimadas hubieran logrado la categoría de exigibles ejecutivamente, se requería haber adjuntado los soportes que demostraran el cumplimiento de la normatividad del área al momento de su radicación; es decir, los soportes así como las glosas, respuestas, confirmaciones, aceptaciones y/o levantamientos de glosas, según fuere el caso; documentos que no se allegaron al plenario, lo cual impide tener certeza de la materialización del derecho crediticio en cabeza del demandante.

Ejemplificando lo anterior, según las normas de facturación del SGSSS, una factura que hubiera sido presentada ante el responsable del pago sin los soportes jamás habría adquirido exigibilidad; del mismo modo, una cuenta que hubiera sido glosada y que luego del traslado se hubiera ratificado, tampoco habría adquirido exigibilidad ejecutiva, pues este derecho ahora tendría que definirse (por una vía distinta del proceso ejecutivo), al pasar a ser un derecho incierto.

De ahí que los soportes, y el trámite de glosas -de haber ocurrido- se avizora indispensable cuando se examina la admisibilidad de facturas producidas al interior de la prestación de servicios de salud.

La postura del despacho guarda coherencia con la asumida por la Corte Suprema de Justicia, quien múltiples decisiones ha sostenido que es válido y conforme al ordenamiento jurídico considerar que, en esta especialísima área, el título ejecutivo que se conforma no es simple, sino que es de naturaleza compleja.

En sentencia STL8527-2017, la corte abordó una decisión de segundo nivel que revocó la orden de pago al estimar que no se configuró el título complejo:

*“En el caso sometido a estudio, el tutelante dirige su cuestionamiento contra la actuación surtida al interior del proceso ejecutivo n° 2016 - 822, en el que actuó como demandante, toda vez que refiere la existencia de un defecto sustantivo, en tanto **el juzgador de segundo grado revocó la orden de pago por estimar***



que las facturas objeto de recaudo eran títulos complejos y, además, debían cumplir con los requisitos del Decreto 4747 de 2007 y la Resolución n° 3047 de 2008, ratiocinio que a juicio de la censura es equivocada, porque no tiene en cuenta que para estos casos, el legislador no exige requisitos adicionales, mas que el cumplimiento de lo dispuesto en las normas mercantiles -artículos 772 y ss. del Código de Comercio y Ley 1231 de 2008-.

Pues bien, de entrada, se advierte el fracaso de la presente acción, comoquiera que no viene acreditado el yerro que aduce el promotor. En efecto, en la causa que se cuestiona, **el título ejecutivo lo constituyeron facturas de venta de procedimientos, servicios e insumos prestados a la demandada**, sin que la ejecutante entrara en detalle alguno, ello imposibilitaba a la jurisdicción a emitir la orden de apremio, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 4747 de 2007 y la Resolución 3047 de 2008. Así entonces, ante el desconocimiento de lo dispuesto en tales preceptos normativos, el ad quem no tenía camino distinto mas que revocar la orden de pago que se profirió en primer nivel, actuación que descarta la trasgresión denunciada en esta oportunidad.”²

En sentencia STC8232-2020, la Corte se pronunció frente una decisión que negó continuar adelante la ejecución por falta de soportes de las facturas que:

“Así las cosas, se concluye que la decisión controvertida no luce antojadiza, caprichosa o subjetiva, al margen de que se comparta, descartándose la presencia de una vía de hecho, de manera que la queja de la gestora no halla recibo en esta sede excepcional.

Y es que, en rigor, lo que aquí planteó la inconforme es una diferencia de criterio acerca de la forma en la que el Colegiado querellado interpretó las normas que regulan el cobro de facturas por servicios prestados y concluyó que para reclamar su cobro ejecutivo, **no basta con allegar el instrumento cambiario, sino que, por tratarse de prestaciones de salud, además, deben aportarse los documentos contemplados en el decreto 4747 de 2007 y la resolución 3047 de 2008.**³”

Mediante sentencia STL9662-2020, en un caso de similares connotaciones, la alta corporación de la jurisdicción ordinaria señaló que:

“Frente a lo anterior, advierte la Sala que la decisión cuestionada no configura una violación constitucional, toda vez que es producto de la aplicación de las normas procesales aplicables y de lo auscultado en el acervo probatorio, pues, el colegiado encontró que, en efecto, las obligaciones provenientes de la prestación de servicios de salud, **no pueden constar en documento único, porque la ley exige otros soportes que demuestran la existencia de la obligación a cargo de la entidad responsable del pago, y que, la sola factura no constituye título ejecutivo, porque tiene el carácter de complejo**, por lo que sostuvo que estuvo bien dictada la determinación en la que se revocó el mandamiento de pago, interpretación razonable que no puede ser desvirtuada por este medio excepcional.”⁴

Mediante sentencia STC8408-2021, proferida por la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil, con MP Octavio Augusto Tejeiro Duque, se dijo que:

“Destáquese cómo esta Corporación ha encontrado razonable la exigencia de **títulos complejos** para el cobro de facturas presentadas con ocasión de servicios de salud, comoquiera que:

² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de tutela STL8527-2017 Radicación del 07 de junio de 2017, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de tutela STC8232-2020 Radicación del 07 de octubre de 2020, M.P. Arnoldo Wilson Quiroz Monsalvo.

⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de tutela STL9662-2020 Radicación N.° 90723 del 28 de octubre de 2020, MP. Fernando Castillo Cadena.



(...) los requisitos para el cobro de facturas por prestación de servicios de salud se rigen por normativas especiales, las que a su vez establecen la forma en que los pagos respectivos deben efectuarse, estableciendo términos para la generación de glosas, devoluciones y respuestas.

Ahora bien, en el sub examine, si bien las documentales (facturas) a las que aludió en su decisión el Juez plural no tienen la aceptación expresa por quien es el obligado al pago, tal exigencia no está contemplada en la norma especial que regula la materia, tan es así que entre las modificaciones que introdujo la Ley 1438 de 2011-**Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones**-, se encuentra aquella que señala que, las facturas también podrán ser enviadas por correo certificado, sin perjuicio del cobro ejecutivo que podrán realizar los prestadores de servicios de salud a las Entidades Promotoras de Salud en caso de no cancelación de los recursos.

Así las cosas, en el presente asunto nos encontramos **frente la existencia de un título ejecutivo complejo y no ante un título valor que deba cumplir con las exigencias del código de comercio para las facturas de cambio** tal y como lo consideró el Juez de primer grado, pues, se itera, existe una normatividad especial y con fundamento en ella es como debe estudiarse los requisitos del título ejecutivo» (Subrayas de la Sala) (STL14963-2016).⁵

En providencia adiada del 8 de Mayo de 2018, el Tribunal Superior de Buga Sala Civil – Familia, dentro del radicado No. 76-834-31-03-002-2017-00047-01-A-087-18, M.P. Bárbara Liliana Talero Ortiz, decidió que:

“3.1.9. Bajo este contexto, no cabe duda que cuando se pretenda el cobro judicial de facturas emitidas por la prestación de servicios de salud, **deben adjuntarse los soportes indicados en las normas especiales, so pena que carezcan de mérito ejecutivo.**

3.1.10. En el caso objeto de estudio, la CLÍNICA OFTALMOLÓGICA DE TULUÁ solicitó que se librara mandamiento de pago contra la E.P.S. COOMEVA por concepto de prestación de servicios de salud visual, correspondientes a valoraciones, exámenes y procedimientos. No obstante, se limitó a aportar como base de la ejecución 17 facturas de venta, omitiendo anexar los soportes a los que se refiere el Decreto 4747 de 2007 y la Resolución 3047 de 2008, tales como: el detalle de cargos, autorizaciones, resultados de los exámenes, orden y/o fórmula médica, comprobante de recibido del usuario, resumen de atención de epicrisis, entre otros.

3.1.11. En éste sentido, **al no haberse presentado con la demanda todos los documentos que constituyen el título ejecutivo complejo**, no le queda otro camino al operador judicial, a la luz de lo dispuesto en el artículo 430 del Código General del Proceso, que negar el mandamiento de pago, como en efecto lo hizo la juez de primer grado.”

En decisión proferida el 16 de diciembre de 2021, por el Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Villavicencio, dentro del proceso con radicación 50001 31 53 001 2017 00330 01. M.P. Hoover Ramos Salas, se dijo que:

“Aplicando aquel derrotero para el caso de obligaciones emanadas de la prestación de servicios de salud, **éstas no pueden constar en documento único** porque la ley exige otros soportes que demuestren la existencia de la obligación a cargo de la entidad responsable del pago y **la mera factura no constituye entonces título ejecutivo**, luego por ausencia de esas características

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de tutela STC8408-2021 del 08 de julio de 2021, M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque.



debe concluirse que en este evento las obligaciones son inexigibles en los términos del artículo 422 del Código General del Proceso, toda vez que, solamente se podría acreditar constituyendo el título complejo según las normas que regulan la factura en el marco de la prestación de servicios de salud, razones suficientes para confirmar el proveído opugnado aunque por las razones expuestas en esta providencia.”

Bajo esa misma línea, en providencia proferida el 25 de febrero de 2022, por el Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cali, dentro del proceso con radicación 760013103001202100172-01 (21-223) M.P. Ana Luz Escobar Lozano, se dijo que:

*“En el caso concreto, como se dijo, Cosmitted LTda., requiere que se libre mandamiento de pago en contra de Coosalud EPS, con base en ocho (8) facturas por la prestación de servicios asistenciales en el área de urgencias de la Clínica Rey David de Cali, las cuales aparecen radicadas ante Coosalud por el sello impreso en las mismas y según las circunstancias de radicación aportadas, pero se echa de menos las cuentas de cobro y los anexos que exigen las normas del SGSSS para el cumplimiento del trámite administrativo, circunstancia que las hace **inexigibles a través del proceso ejecutivo por tratarse de un título complejo que precisa de esos anexos** para determinar la prestación del servicio, sus costos, la oportunidad para hacer las glosas u objeciones contra el cobro y el cumplimiento de los plazos para el pago (vencimiento)”*

Por todo lo anteriormente expuesto, ante la inexigibilidad ejecutiva de los documentos presentados para cobro, por la falta de elementos que estructuren el título ejecutivo complejo, el Juzgado Catorce Civil Municipal de Bucaramanga

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO deprecado por la parte demandante.

SEGUNDO: Archívese copia de la demanda

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ERIKA MAGALI PALENCIA

Juez

LA PRESENTE PROVIDENCIA SE NOTIFICÓ A LAS PARTES MEDIANTE SU ANOTACIÓN EN EL ESTADO No. 92, PUBLICADO EL DÍA 07 DE JUNIO DE 2022 EN EL MICROSITIO WEB DEL JUZGADO:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-14-civil-municipal-de-bucaramanga>

JUAN CAMILO VILLABONA BECERRA
SECRETARIO

S.Y.