DIAN

El emprendimiento es de todos

Minhacienda

Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina

DIAN No. Radicado 000S2019018314
Fecha 2019-07-16 03:11:02 PM
Remitente Sede NIVEL CENTRAL
Depen SUB GES NORMATIVA DOCTRINA
Destinatario GLORIA ESPERANZA PEÑARANDA
Folios 6 Anexos 0
COR-000S2019018314

Bogotá, D.C. 16 JUL. 2019

100208221 - 001760

S J D

Ref: Radicado 100023277 del 31/05/2018

Tema	Procedimiento Tributario
Descriptores	Factura Electronica
Fuentes formales	Estatuto Tributario artículo 615, 616-1; Decreto 2242 de 2015, artículos 1, 12, 16 y 20 incluidos en los artículos: 1.6.1.4.1.1, 1.6.1.4.1.12, 1.6.1.4.1.16 y 1.6.1.4.1.20, respectivamente, del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016; Decreto 4747 de 2007, incorporado en el D.U.R 780 de 2016, del Sector Salud y Seguridad Social; Decreto 056 de 2015, artículos 8, 26 y 33; Resolución 001885 de 2018.

Cordial saludo, señora Gloria Esperanza.

De conformidad con el artículo 20 del Decreto número 4048 de 2008 este despacho está facultado para absolver las consultas escritas que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras o de comercio exterior y control cambiario en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Plantea usted lo siguiente:

Una vez expedida la Resolución 000010 de 2018 que establece la obligación de comenzar a expedir factura electrónica a las empresas catalogadas como grandes contribuyentes a partir del 1 de septiembre de 2018, en cumplimiento del Decreto 2242 de 2015 y conforme a la Ley 1819 de 2016, se encuentran los siguientes inconvenientes para:

1. Frente a la expedición de la factura que generan las EPS (Empresas Promotoras de Salud) como son los copagos y las cuotas moderadoras.

Manifiesta su preocupación por el proceso de expedición de facturas en lo que respecta a las cuotas moderadoras y copagos de los servicios de salud, ya que la EPS expide factura en cada una de las cajas de las unidades ubicadas en las diferentes ciudades a nivel del país. En la actualidad éstas cuentan con un número de autorización de la DIAN y cumplen con los requisitos del artículo 617 del Estatuto Tributario. El inconveniente radica en el volumen de facturas emitidas con valor cero ($0) por estos conceptos. Situación que se presenta por los rangos de valores establecidos por la reglamentación particular del sector para las cuotas moderadoras aplicables a algunos servicios, basados en los rangos salariales percibidos por cada uno de los afiliados al sistema, estos pagos por lo general son de menor cuantía. Para mayor entendido se expone el caso de afiliados con ingreso base de cotización (IBC) menor a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que representan el 75% de la población afiliada al POS, los cuales deben pagar $3000 de cuota moderadora cada vez que requieren un servicio, valor que es facturado por la EPS la cual expide la factura y la entrega a los usuarios. Sucede lo mismo con algunos servicios que prestan a los usuarios y su valor es de cero pesos, se expiden y se entregan al afiliado.

Se plantea que una vez la EPS tenga la obligación de facturar electrónicamente, tendrá sobrecostos en la generación de estas facturas por valor de cero pesos por concepto de copagos y cuotas moderadoras ya que tendrán que contratar un proveedor tecnológico para la expedición de factura electrónica y el valor que cobran estos proveedores escila entre 100 y 300 pesos por factura, lo que ocasiona un costo muy alto a las EPS para poder cumplir con la factura electrónica.

¿Por lo anteriormente expuesto solicita se aclare si las Entidades Promotoras de Salud del régimen contributivo y subsidiado estarían en la obligación de facturar electrónicamente por conceptos como copagos y cuotas moderadoras por valores cero (0) facturados o podrían solamente generar un recibo de caja para ser entregado al usuario con el fin de mitigar el costo de la transacción que cobraría el proveedor tecnológico?

2. Frente a las cuentas de cobro que generan las entidades promotoras y presentan a la ADRES (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud) por concepto de recobro por servicios no contemplados en el POS, medicamentos no POS, fallos de tutela y reclamaciones por prestación de servicios de salud ocasionados por accidentes de tránsito y eventos catastróficos, cuentas de cobro que son expedidas a nombre de ADRES o entes territoriales según el caso, los cuales no se facturan.

Se solicita se aclare si los recobros que se realizan a través de cuentas de cobro y que son radicados ante la ADRES deben ser facturados electrónicamente por la ESP una vez entre en vigencia la Resolución 000010 de 2018, o se pueden seguir manejando como cuentas de cobro.

Antes de abordar la respuesta se precisa que, mediante oficio con radicado interno No. 100202211-0409 del 28 de junio de 2018 y radicado de correspondencia No. 00082018016961 del 29 de junio del año en curso, que se anexa, se atendió la solicitud de la Viceministra de Protección Social que, en representación del Ministerio de Salud y Protección Social, solicitó en nombre de las empresas del sector salud, se concediera el plazo adicional de que trata el artículo segundo de la Resolución 010 de 2018, solicitud que fue aceptada en los términos indicados en dicho oficio, de modo que a las empresas que se listan en el mismo, les será exigible la obligación de facturar electrónicamente desde el 1 de diciembre de 2018.

1. Frente a la factura electrónica en el caso de copagos y cuotas moderadoras:

Con la expedición del Decreto 2242 de 2015, cuyo objeto es el impulso y masificación de la factura electrónica, se establecen nuevas reglas y procedimientos en torno a la misma. De acuerdo con el artículo 1 de este decreto, incorporado en el artículo 1.6.1.4.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, su ámbito de aplicación es el siguiente:

"1. Las personas naturales o jurídicas que de acuerdo con el Estatuto Tributario tienen la obligación de facturar ***y sean seleccionadas*** *por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Adunas Nacionales- DIAN para expedir factura electrónica.*
2. Las personas naturales o jurídicas que de acuerdo con el Estatuto Tributario tienen la obligación de facturar ***y opten por expedir factura electrónica****.*
3. Las personas que no siendo obligadas a facturar de acuerdo con el Estatuto Tributario y/o decretos reglamentarios, opten por expedir factura electrónica." (Subrayado fuera de texto)

Mediante Resolución 000020 de 2019, la DIAN establece la entrada en vigencia para los obligados a facturar electrónicamente. Por lo anterior, se deberá observar dicha Resolución para determinar desde cuándo se encuentra obligada a facturar la EPS a la que se refiere la consulta. Si entre ellos están las EPS, estas entidades serían obligadas a expedir factura electrónica y deben cumplir las disposiciones del Decreto 2242 de 2015 y la Resolución 000019 de 2016.

En relación con la facturación por concepto de copagos y cuotas moderadoras la forma de proceder, una vez estas entidades deban comenzar a facturar electrónicamente, va a depender de la forma de facturación que traían con anterioridad a su selección como facturadores electrónicos, según precisan las reglas de transición del Decreto 2242 de 2015.

En efecto, respecto de las personas que por una u otra razón entren en el ámbito de la factura electrónica bajo las condiciones del Decreto 2242, el artículo 20 del mismo (incorporado al artículo 1.6.1.4.1.20 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016), establece las reglas de "Transición", precisando, de una parte, el paso a la factura electrónica para quienes no la utilizaban y, de otra, el paso de un modelo a otro, para quienes ya venían facturando electrónicamente acorde con el Decreto 1929 de 2007. El numeral 1 de dicha norma establece:

"1. Una vez los obligados a facturar electrónicamente sean habilitados de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de este Decreto y deban comenzar a expedir factura electrónica bajo las condiciones establecidas en el mismo, deberán cesar la expedición de la ***factura electrónica prevista en el Decreto 1929 de 2007 y/o la factura por computador prevista en el artículo 13 del Decreto 1165 de 1996 y sus reglamentos, así como la factura por talonario, si fuere el caso****. La numeración autorizada en estos eventos será inhabilitada, debiendo seguir para el efecto el procedimiento que señale la DIAN.*

Las operaciones que el obligado venía facturando en cualquiera de las formas de que trata este numeral deberán en adelante ser facturadas electrónicamente, en las condiciones de este Decreto.*" (Resaltado y subrayado fuera de texto)*

Acorde con esta disposición, los nuevos obligados, tendrían que cesar de expedir la factura

electrónica bajo los lineamientos del Decreto 1929 de 2007, vigente en todo caso hasta el 31 de diciembre de 2017, dejar de expedir factura por computador, así como la factura por talonario, si fuere el caso.

De otra parte, si bien, de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 2242 de 2015 (incorporado en el artículo 1.6.1.4.1.16 del Decreto 1626 de 2015), es factible utilizar documentos equivalentes vigentes, esta disposición debe interpretarse en armonía con el inciso segundo del numeral 1 del artículo 20 del Decreto 2242 de 2015 que se acaba de transcribir.

Esto implica que, si la EPS para efectos de facturar los copagos y cuotas moderadoras utiliza, por ejemplo, factura por computador o factura física (talonario) con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 617 del E.T., necesariamente esas formas de facturación cesan y deben pasar a ser facturadas electrónicamente. No obstante, si la EPS, utiliza para facturar los copagos y las cuotas moderadoras documentos equivalentes, como es el caso de los tiquetes de máquina registradora (tiquetes POS), podría continuar con su expedición, **solo si efectivamente venía utilizando este tipo de documento**. Lo que no es factible es que, si la EPS expide factura por tales conceptos, en alguna de las modalidades señaladas por la norma transitoria del reglamento, una vez deba facturar electrónicamente, pase a expedir tiquetes de máquina registradora.

Sin perjuicio de lo anterior, no puede perderse de vista que acorde con el artículo 12 del Decreto 2242 de 2015, incorporado en el artículo 1.6.1.4.1.12 del Decreto 1625 de 2016, quien sea elegido para facturar electrónicamente u opte voluntariamente por ella, tiene la alternativa de expedir factura electrónica **directamente por sus propios medios** y recursos tecnológicos o acudir a proveedores tecnológicos autorizados por la DIAN. Es decir, no necesariamente debe acudir a un proveedor tecnológico. En todo caso, cada obligado debe evaluar y considerar si opta por facturar directamente o por contratar los servicios de un tercero.

En este contexto, las EPS que por ser grandes contribuyentes resulten seleccionadas para facturar electrónicamente, en relación con los copagos **y cuotas moderadoras** deben expedir factura electrónica, **así los pagos por tales conceptos correspondan a bajas denominaciones, salvo que, con anterioridad a su selección, expidieran por tales conceptos documentos equivalentes vigentes, caso en el cual podrían continuar expidiéndolos.**

Sin perjuicio de lo anterior, **en relación con las operaciones donde el valor a facturar sea cero, es un tema que debe valorarse según el caso particular de que se trate**, ya que pueden presentarse distintas situaciones y eventos que, en todo caso, impliquen la obligación de expedir factura. Para efectos de la consulta que se plantea en esta oportunidad, se observa que tratándose de los servicios de salud que prestan las EPS, sea directamente o a través de IPS, la asignación de cero por concepto de copagos o cuotas moderadoras, es un tema que escapa tanto al prestador del servicio como al pagador del mismo. Veamos.

El Decreto 4747 de 2007, incorporado en el D.U.R 780 de 2016, del Sector salud y Seguridad Social, por medio del cual se regulan algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de los servicios de salud y las entidades responsables del pago de los servicios de salud de la población a su cargo, en el artículo 3 define lo que se entiende por prestadores de servicios de salud, por entidades responsables del pago, cómo opera la contratación entre ellos, así como los mecanismos de pago. El artículo 21 ibídem se refiere a los soportes de las facturas de prestación de servicios, señalando que:

"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 no podrá exigir soporte adicional al definido por el Ministerio de la Protección Social." (Subrayado y resultado fuera de texto)*

El artículo 26 del mismo decreto se refiere a la responsabilidad por el recaudo de copagos y cuotas moderadoras, así:

"La responsabilidad del recaudo de copagos y cuotas moderadoras es de las entidades responsables del pago de servicios de salud. ***En el caso en que se pacten en los acuerdos de voluntades el recaudo de los mismos por parte de los prestadores de servicios de salud, solamente podrán ser consideradas como parte de pago a los prestadores de servicios de salud cuando exista un recaudo efectivo de su valor*** *." (Subrayado y resultado fuera de texto)*

La Resolución 3047 de 2008 con sus modificaciones, que desarrolla el Decreto 4747 de 2007, entre otros aspectos, define los copagos y cuotas moderadoras y los anexos técnicos. En el Anexo Técnico No. 5 se refiere a los "SOPORTES DE LAS FACTURAS", que en el apartado A, sobre "Denominación y Definiciones de Soportes", indica:

1. *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.*
2. *Recibo de pago compartido: Recibo de tiquete, bono o vale de pago de cuotas moderadoras o copagos, pagado por el usuario a la entidad responsable del pago. No se requiere cuando por acuerdo entre las partes, el prestador de servicios haya efectuado el cobro de la cuota moderadora o copago y solo se esté cobrando a la entidad responsable del pago, el valor a pagar por ella descontado el valor cancelado por el usuario al prestador.*

El Acuerdo 260 de 2004, **define el régimen de pagos compartidos y cuotas moderadoras** dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, indicando para cada uno de estos conceptos, su aplicación, los servicios sujetos a los mismos, los montos y, entre otros, las contribuciones de los afiliados dentro el régimen subsidiado **y los casos en los cuales no hay lugar a su pago**. De otra parte, la Ley 1122 de 2007, en el literal g) del artículo 14, establece que: *"No habrá copagos ni cuotas moderadoras para los afiliados del régimen subsidiado en salud clasificados en el nivel I del SISBEN o el instrumento que lo remplace.". Igualmente, a través de sentencias de la Corte Constitucional se han definido algunos eventos en los cuales no proceden estos pagos."*

En este contexto, cuando no hay lugar a pago compartido a cargo del usuario, por cumplirse los supuestos normativos para que ello opere así, la entidad prestadora del servicio debe facturar a la entidad pagadora la totalidad del servicio. En este caso, de acuerdo con la normativa aludida, en principio, tiene que anexarse el respectivo comprobante que justifique la totalidad del cobro a la entidad pagadora, solo que, en este caso, como el valor del copago o cuota moderadora no tiene lugar, ese comprobante se expide por valor cero (no hay recaudo

alguno por la entidad pagadora y tampoco por el prestador del servicio).

Así las cosas, en los eventos en que no hay lugar al pago de cuotas moderadoras o copagos, en realidad lo que se expide al usuario es un comprobante donde consta que en la práctica no hay valor a pagar a su cargo por tales conceptos. Ese mismo documento permitirá al prestador del servicio cobrar a la entidad pagadora, **la totalidad del servicio de salud que presta**, sin descuento alguno por concepto de copago o cuota moderadora. **En este caso, el hecho que la participación del usuario en el pago sea cero, no significa que el servicio de salud como tal no sea facturado o carezca de valor, pues en su momento, el prestador del servicio factura la totalidad del valor que corresponda, por el servicio prestado, a la entidad pagadora**, para lo cual deberá expedir la respectiva factura, tema por lo demás ampliamente regulado por las entidades competentes, la cual va acompañada de los respectivos soportes, incluyendo en este caso, como tal, el comprobante a título de cuota moderadora o copago por valor cero.

En conclusión, en este contexto, el despacho considera viable que acorde con las normas que regulan los servicios de salud inmersos en la seguridad social, **cuando no hay valor alguno a pagar, a cargo del usuario por concepto de copago o cuota moderadora**, lo cual obedece a la regulación propia de los servicios de salud en el ámbito de las disposiciones de la seguridad social, donde efectivamente en la medida que se trate de los usuarios y/o rangos de ingresos señalados por la ley o el reglamento y normas que los desarrollan, no hay lugar a contraprestación por el respectivo copago o cuota moderadora, **sea factible expedir un comprobante en relación con este hecho**, como documento soporte para efectos de los procedimientos de cobro de los servicios de salud por las entidades prestadoras, **sin que en este caso se requiera la expedición de una factura o documento equivalente como tal y, por consiguiente, para quienes sean obligados a facturar electrónicamente, es claro que en este evento no hay lugar a la expedición de una factura electrónica.**

2. Frente a la solicitud de aclaración en relación con los recobros que, actualmente se tramitan por las EPS ante la ADRES, por efectos de servicios no contemplados en el plan obligatorio de salud y pagos por tutelas, en el sentido de indicar si los recobros que se realizan a través de cuentas de cobro deben ser facturados electrónicamente por la EPS una vez entre en vigencia la Resolución 000010 de 2018, o si se pueden seguir manejando como cuentas de cobro, se considera lo siguiente:

Los prestadores de servicios de salud entre los cuales están las instituciones prestadoras de los servicios de salud, en términos generales, facturan los servicios de salud de los planes obligatorios de salud a las EPS, con el fin de obtener su pago. Sin perjuicio de esto, cuando por efecto de tutelas o servicios no contemplados en los planes obligatorios, pero, en todo caso, autorizados de acuerdo con los procedimientos establecidos para ello, las IPS prestan los respectivos servicios y los facturan, en principio, a la EPS como entidad que garantiza su prestación y, en consecuencia, los paga ante la presentación de la factura y los soportes que la norma exige. A su vez, la EPS con esas facturas y soportes adelanta el recobro ante la ADRES con el fin de recuperar el dinero pagado.

En efecto, al respecto, la Resolución 001885 de 2018, por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías de salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones, en el artículo 2 establece el

"Ámbito de aplicación", así:

"Las disposiciones contenidas en la presente resolución aplican a las Entidades Promotoras de Salud EPS, a las Entidades Obligadas a Compensar -EOC, a las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud -IPS, a los profesionales de la salud y demás agentes o entidades recobrantes que suministren a sus afiliados tecnologías en salud no financiadas con los recursos de la UPC y servicios complementarios que deban recobrarlos a la ADRES. (Subrayado fuera de texto)

La misma resolución, en el artículo 3 *"Definiciones"*, incluye entre otras, las siguientes:

***"13. Recobro**: Solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela."*

***"5. Entidad Recobrante**: EPS o EOC **que garantizó** a sus afiliados el suministro de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios según corresponda, en virtud de la prescripción realizada por el profesional de la salud o mediante fallo de tutela y que solicitan a la ADRES, el reconocimiento y pago de dichas tecnologías en salud o servicios complementarios." (Subrayado fuera de texto)*

En el artículo 4 ibídem, sobre *"Responsabilidades de los actores"*, se indica:

"El procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios debidamente prescritos y aprobados por la junta de profesionales según normatividad vigente, es responsabilidad de los agentes del Sistema General de Seguridad Social en salud, así:

/.../

*2. **Entidades Promotoras de Servicios (EPS)** y Entidades Obligadas a Compensar (EOC). **Corresponde a las EPS** y EOC: i) **garantizar el suministro oportuno**, a través de la red de prestadores o proveedores definida, de las tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o de servicios complementarios prescritos por los profesionales de la salud y aprobados por las juntas de profesionales de la salud; ii recaudar los dineros pagados por conceptos de copagos; iii) cumplir con los requisitos y procedimientos definidos para la presentación de las solicitudes de recobro/cobro;*

*3.**Instituciones Prestadoras de salud (IPS)** Es responsabilidad de las IPS i) **suministrar, dispensar o realizar las tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC**, así como servicios complementarios prescritos por profesionales de la salud en el marco de las obligaciones contractuales con la EPS y EOC;*

*4.**Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES**: Es responsabilidad de la ADRES, adelantar el procedimiento de verificación, control y pago de las solicitudes de recobro/cobro, que presenten las entidades recobrantes cuando a ello hubiere lugar con la información que para tal efecto*

disponga el Ministerio de Salud y Protección Social." (Subrayado y resaltado fuera de texto)

El Titulo III de la Resolución 001885 de 2018 que reglamenta: "*Los Documentos y requisitos Para la Presentación de las Solicitudes de Recobro o Cobro.",* en los artículos 36 a 40 establece:

*"**Artículo 36. Documentos para el proceso de verificación de los recobros/cobros.** Además de los documentos generales de presentación de recobros/cobros previstos en el artículo anterior, para efectos de la verificación, las entidades recobrantes deberán indicar su solicitud junto con los siguientes documentos:*

1. *Formato de solicitud de recobro/cobro que para el efecto establezca ADRES*
2. *Copia de la factura de venta o documento equivalente*
3. *Documento soporte donde se evidencie la entrega de la tecnología (...)." (Subrayado fuera de texto)*

***"Artículo 37. Requisitos esenciales para la etapa de auditoría integral**. Para demostrar la existencia de la respectiva obligación y que, por lo tanto, procede el reconocimiento y pago de la solicitud de recobro/cobro por ADRES, la entidad recobrante deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos esenciales:*

/.../

6. La solicitud de reconocimiento y pago del servicio o tecnología en salud no financiada con recursos de la UPC se realiza ante ADRES en el término establecido.
/.../

8 El valor recobrado se encuentra debidamente liquidado, soportado y conforme a la regulación vigente." (Subrayado fuera de texto)

***"Artículo 39. Documentos e información específica exigidos para la presentación de solicitudes de recobro/cobro originadas en fallos de tutela.** Para los recobros/cobros originados en fallos de tutela, además de los documentos y requisitos de que tratan los artículos 35 y 36 de la presente resolución las entidades recobrantes deberán allegar:*

/.../

3.Copia completa y legible del fallo de tutela...

/.../". (Subrayado fuera de texto)

***"Artículo 40. Requisitos específicos para la factura de venta o documento equivalente**. La factura de venta o documento equivalente **expedido por el proveedor de la tecnología** en salud no financiada con recursos de la UPC o el servicio complementario deberá especificar:*

/.../

3. Descripción, valor unitario, valor total y cantidad de la tecnología en salud no financiada con recursos de la UPC o servicio complementario

/.../

*6. **Constancia de pago**, salvo cuando al momento de radicación de la solicitud, el proveedor, de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, se encuentre incluido dentro del listado de proveedores que resulte de la aplicación de la metodología que para el efecto defina el Ministerio de Salud y protección Social y ADRES, el cual será publicado en la página web de la administración de manera semestral."*

/.../." (Subrayado y resaltado fuera de texto)

De acuerdo con las disposiciones en cita, **las entidades prestadoras del servicio (IPS)** como proveedoras de los servicios no contemplados en los planes obligatorios de salud y debidamente autorizados, o los prestados por efectos de fallos de tutela ordenados por el juez, **deben expedir la correspondiente factura o documento equivalente y, las entidades promotoras de salud, entidades que están llamadas a garantizar la prestación de los correspondientes servicios**, asumen su pago, **cuyo valor es objeto de recobro a la ADRES** , entidad que legalmente **tiene a cargo esa prestación**. Para tal efecto la EPS debe presentar a la ADRES **la respectiva solicitud, utilizando los formatos prescritos y anexando los soportes respectivos, entre ellos, las copias de las facturas correspondientes, las cuales irán con la constancia de pago, a menos que el cobro lo adelante directamente ante la ADRES, el prestador del servicio.**

Es decir, las facturas que expiden los prestadores de los respectivos servicios de salud, en dichos eventos, a las EPS son un soporte para el recobro ante la ADRES. Lo anterior supone que, tiene **lugar una solicitud de reembolso de gastos por** la EPS a la ADRES. Si estamos estrictamente ante un reembolso de gastos no procede expedir una factura por ese hecho. La factura por la prestación del servicio la expide **el prestador** como tal que, en principio, paga la EPS. De allí que, entre los soportes que presenta la EPS a la ADRES para efectos del recobro, se mencione **"la copia de las facturas", toda vez que los originales se entienden expedidos, en su momento, por el prestador del servicio a la EPS.**

Tratándose de reembolsos, en materia tributaria no se encuentra definido un documento específico para ese efecto, en todo caso, en el Concepto 038989 de 2001, haciendo referencia expresa al Concepto 099115 de 1996, se indica que:

*"Cuando en virtud de un contrato deba solicitarse reembolso de gastos realizados para el contratante y a su nombre, debe diferenciarse lo que es tal reembolso, de lo que constituye la presentación directa y propia del contrato: ésta si es materia de facturación por parte del contratista, **mientras que la solicitud de reconocimiento y cancelación de reembolso que haya causado puede formularse mediante otro documento."** (Subrayado y resaltado fuera de texto)*

Precisando, finalmente el Concepto 038989 de 2001, que:

*"...el mandatario expedirá factura para cobrarle al mandante el ingreso que le corresponde por la intermediación realizada y **por medio de un oficio, memorando o cualquier otra comunicación semejante, (acompañada si se considera necesario de las facturas expedidas por terceros) solicitará al mandante el reembolso de los gastos en los que***

el mandatario haya incurrido en virtud de la gestión encomendada. *(Resaltado fuera de texto)*

Luego, si para efectos de tramitar la solicitud de recobro, la EPS sin perjuicio de los formatos que debe diligenciar para tal efecto, presenta a la ADRES un documento al que denomina "cuenta de cobro", ello no implica que el mismo tenga el carácter de factura, toda vez que la operación referida no atiende a una operación de venta de bienes y/o servicios por la EPS al ADRES. Se insiste en que si el objeto de la cuenta de cobro de la EPS, es recuperar el valor cancelado a la IPS y que corresponde pagar a la ADRES, estaríamos ante un reembolso de gastos.

Recordemos además, que según el artículo 615 del Estatuto Tributario:

"Para efectos tributarios, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, deberán expedir factura o documento equivalente, y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales." (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el **"Artículo 616-1, ibídem, señala que:**

***"La** factura de venta o documento equivalente es expedirá, en las operaciones que se realicen con comerciantes, importadores o prestadores de servicios o en las ventas a consumidores finales y que Los documentos equivalentes a la factura de venta, corresponderán a aquellos que señale el Gobierno Nacional." (Subrayado fuera de texto)*

Por lo tanto, para efectos de la consulta, si lo que pretende la EPS con el recobro es un reembolso de gastos, sobre un hecho que fue objeto de facturación por el prestador del servicio (IPS), es claro que el documento que presenta la EPS a la ADRES, denominado "cuenta de cobro", no corresponde a una futura ni documento equivalente, máxime que de acuerdo con la normatividad vigente los documentos equivalentes los señala el reglamento. Así mismo, toda vez que la DIAN en forma reiterada ha indicado que una "cuenta de cobro" no hace las veces de factura ni documento equivalente, ni existen documentos equivalentes bajo esa denominación, en consecuencia, el mencionado documento no es parte del ámbito y alcance de la factura electrónica regulada en el Decreto 2242 de 2016.

Sin perjuicio de lo anterior, según se desprende del numeral 6 del artículo 40 de la Resolución 001885 de 2018, habría casos en los cuales puede operar el pago directo entre la ADRES y el proveedor del servicio, evento en el cual éste presenta directamente la factura por los servicios prestados (cobro), factura que será física o electrónica dependiendo si la IPS es o no un obligado a expedir factura electrónica.

Así mismo, si la relación entre la EPS e IPS, fuera distinta al supuesto bajo el cual se realiza el análisis en el presente oficio, esto es: IPS prestador del servicio que lo factura, EPS entidad que lo garantiza y por tanto lo paga, ADRES, entidad legalmente responsable del pago y ante la cual la EPS solicita el recobro, será necesario que el consultante haga las precisiones pertinentes y este despacho obrará en consecuencia, por ejemplo, si la IPS fuera propiedad o tuviera vinculación con la EPS, tema que no se plantea en la consulta.

Finalmente, tratándose de reclamaciones por accidentes de tránsito y eventos catastróficos, supuestos que también se mencionan en la consulta, se observa que de acuerdo con la información que obra en la página web de la ADRES (https://www.adres.gov.co/) que en el apartado "Otras Prestaciones"/"Reclamaciones"/ "Manuales", incorpora el "Manual Operativo Gestión Reclamaciones", que entre otra normativa, alude al Decreto 056 de 2015, cuyo artículo 8*, señala que: "Tratándose de los servicios de salud previstos en el presente decreto, *prestados a una víctima de accidente de tránsito, de evento catastrófico de origen natural, de evento terrorista o de otro evento probado, el legitimado para solicitar el reconocimiento y pago de los mismos al Ministerio de salud y Protección Social o a la entidad que se defina para el efecto, o a la compañía de seguros que expida el SOAT, según corresponda, es el prestador de servicios de salud que haya atendido a la víctima.*" (Subrayado fuera de texto)

El artículo 26* del mismo decreto, relativo a los documentos exigidos para presentar la solicitud de pago de los servicios de salud prestados en dichos casos, señala que **los prestadores de servicios de salud** deberán radicar ante el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se defina para el efecto o ante la aseguradora, según corresponda, entre otros documentos, según se indica en el numeral 4: *"El original de la factura o documento equivalente de la IPS que prestó el servicio, que debe contener como mínimo la información señalada en el artículo 33* de este decreto"*, norma ésta que indica expresamente que, ese documento *"debe cumplir con los requisitos establecidos en la normas legales y reglamentarias vigentes." (*artículos incorporados en los artículos 2.6.1.4.2.2, 2.6.1.4.2.20 y 2.6.1.4.3.7, respectivamente, del Decreto Único Reglamentario 780 del Sector Salud y Protección Social.)*

Así las cosas, si de acuerdo con la normatividad que regula el tema, el prestador del servicio de salud, a quien corresponde a su vez expedir la factura correspondiente, es quien debe efectuar la reclamación directamente ante la ADRES, la factura respectiva será física o electrónica según el prestador del servicio sea o no obligado a expedir factura electrónica de acuerdo con el Decreto 2242 de 2015.

De igual manera, le informamos que ante el Ministerio de Hacienda se encuentra un Decreto Reglamentario sobre la expedición de factura electrónica, la cual deberá observarse por eventuales cambios a la regulación.

En los anteriores términos se atiende su solicitud.

Atentamente,

LORENZO CASTILLO BARVO
Subdirector de Gestión Normativa y Doctrina (E)
Dirección de Gestión Jurídica - Nivel Central
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia - DIAN
Carrera 8 Nº 6C - 38 Piso 4° - Edificio San Agustín - Bogotá D.C. - Colombia
PBX (57+1) 6079999

Proyectó: Aida Patricia Burbano