



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 01 de agosto de 2022

Señores  
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN  
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
Ciudad

El suscrito:

TORO RIVERA JUAN JOSE, con C.C. No. 1.075.280.242

Autor del artículo de grado titulado PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO EN LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO, presentado y aprobado en el año dos mil veintidós (2022) como requisito para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo.

Autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE: *Juan Jose Toro Rivera*

Firma: 

Vigilada Mineducación





DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-07</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>	<b>1 de 3</b>
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

**TÍTULO: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO EN LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO.**

**AUTOR (ES):**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
TORO RIVERA	JUAN JOSE

**DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
N/A	

**ASESOR (ES):**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LOPEZ DAZA	GERMAN ALFONSO

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE: ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**FACULTAD:** CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

**PROGRAMA O POSGRADO:** ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**CIUDAD:** NEIVA

**AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2022

**NÚMERO DE PÁGINAS:** 20

**TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):**

Diagramas \_\_\_ Fotografías \_\_\_ Grabaciones en discos \_\_\_ Ilustraciones en general \_\_\_ Grabados \_\_\_  
Láminas \_\_\_ Litografías \_\_\_ Mapas \_\_\_ Música impresa \_\_\_ Planos \_\_\_ Retratos \_\_\_ Sin ilustraciones **X** \_\_\_  
Tablas o Cuadros \_\_\_

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento: N/A

**MATERIAL ANEXO:** N/A



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-07</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>	<b>2 de 3</b>
---------------	---------------------	----------------	----------	-----------------	-------------	---------------	---------------

**PREMIO O DISTINCIÓN** (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria): N/A

**PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:**

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
Cobro Coactivo	Coercive Collection
Facultad	Faculty
Empresa Social del Estado	State Social Enterprise
Jurisdicción Contenciosa	Contentious Jurisdiction
Sentencia Judicial	Judicial Sentence
Proceso Ejecutivo	Executive Process

**RESUMEN DEL CONTENIDO:** (Máximo 250 palabras)

La Jurisdicción coactiva, dentro del contexto colombiano, ha venido trabajando una serie de conceptos como lo son el imperio, la soberanía, poder y autoridad que pueden ejercer las entidades territoriales que posean estas facultades coactivas, distintas a las que comúnmente conocen en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la esencia de la Jurisdicción Coactiva es poder recaudar en forma eficaz las deudas a favor de las entidades públicas, para que estas puedan lograr el eficaz cumplimiento de sus fines, siendo estas asimiladas a obligaciones dinerarias y de recaudo, con lo que se asimilan a obligaciones claras, expresas y exigibles, que no generan para su cobro, la obligación de acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Dentro del régimen que reglamentan la función de las Empresas Sociales del Estado, también se les ha otorgado esta facultad de cobro coactivo, dentro de la ley 1066 de 2006 en su artículo 5, expresa de forma generalizada que entidades públicas pueden poseer estas facultades coactivas, facultad que se ha ido implementando dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo, dentro de la jurisprudencia deja ponderada la posibilidad de realizar cobros coactivos de sentencias judiciales entre Empresas Sociales del Estado, como la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 25 de octubre de 2017 CP. Luis Antonio Rodríguez Montaña, rad.250002337000-2013-01036-00.

Al final del presente proyecto investigativo se dejarán unas conclusiones muy concretas, pues el procedimiento de cobro coactivo en las Empresas Sociales del Estado, es una realidad, y se ha implementado de manera preferente, como una opción viable por encima de hacer las reclamaciones y demandas que competen a la vía contenciosa mediante un proceso ejecutivo, aunque existan similitudes y diferencias claras entre ambas vías, que se expondrán en el presente trabajo de investigación.



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

3 de 3

**ABSTRACT:** (Máximo 250 palabras)

The Coercive Jurisdiction, within the Colombian context, has been working on a series of concepts such as empire, sovereignty, power and authority that can be exercised by the territorial entities that possess these coercive powers, different from those commonly known in the Contentious Jurisdiction. Administrative, the essence of the Coercive Jurisdiction is to be able to effectively collect debts in favor of public entities, so that they can achieve the effective fulfillment of their purposes, being these assimilated to monetary and collection obligations, with which they are assimilated to clear, express and enforceable obligations, which do not generate for collection, the obligation to go to the Contentious-Administrative Jurisdiction.

Within the regime that regulates the function of the State Social Enterprises, they have also been granted this power of coercive collection, within Law 1066 of 2006 in its article 5, it expresses in a generalized way that public entities can possess these coercive powers, power that has been implemented within the administrative procedure of coercive collection, within the jurisprudence it weighs the possibility of making coercive collections of judicial sentences between Social Enterprises of the State, such as the sentence of the Administrative Court of Cundinamarca of October 25, 2017 CP . Luis Antonio Rodríguez Montaña, rad.250002337000-2013-01036-00.

At the end of this research project, some very specific conclusions will be left, since the coercive collection procedure in State Social Enterprises is a reality, and has been implemented preferentially, as a viable option over making claims and demands. that fall under the contentious route through an executive process, although there are clear similarities and differences between both routes, which will be exposed in this research work.

**APROBACION DE LA TESIS: No Aplica**

Nombre Presidente Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO EN LAS  
EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO.**

ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR THE COERCIVE COLLECTION IN  
THE SOCIAL COMPANIES OF THE STATE

**JUAN JOSE TORO RIVERA**

Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la  
Universidad Surcolombiana del Huila.

PROYECTO DE GRADO PARA ACCEDER A TITULO DE ESPECIALISTA EN  
DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

ABOGADO DE LA UNIVERSIDAD LIBRE SEDE BOSQUE POPULAR DE  
BOGOTÁ.

[Juanjo\\_9427@hotmail.com](mailto:Juanjo_9427@hotmail.com)

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>RESUMEN</b> .....	3
<b>ABSTRACT</b> .....	4
<b>PALABRAS CLAVE</b> .....	5
<b>KEYWORDS</b> .....	5
<b>INTRODUCCION</b> .....	5
<b>CAPITULO I</b> .....	8
<b>1.El procedimiento Administrativo de cobro coactivo en Colombia</b> .....	8
<b>2.Las Empresas Sociales del Estado y el cobro coactivo frente a cobro de recursos de la salud.</b> .....	13
<b>CAPITULO III</b> .....	21
<b>3. Sentencia del 25 de octubre de 2017 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Expediente No. 250002337000-2013-01036-00.</b> .....	21
<b>4 Conclusiones</b> .....	26
<b>5.Referencias bibliograficas</b> .....	27

## RESUMEN

La Jurisdicción coactiva, dentro del contexto colombiano, ha venido trabajando una serie de conceptos como lo son el imperio, la soberanía, poder y autoridad que pueden ejercer las entidades territoriales que posean estas facultades coactivas, distintas a las que comúnmente conocen en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la esencia de la Jurisdicción Coactiva es poder recaudar en forma eficaz las deudas a favor de las entidades públicas, para que estas puedan lograr el eficaz cumplimiento de sus fines, siendo estas asimiladas a obligaciones dinerarias y de recaudo, con lo que se asimilan a obligaciones claras, expresas y exigibles, que no generan para su cobro, la obligación de acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Dentro del régimen que reglamentan la función de las Empresas Sociales del Estado, también se les ha otorgado esta facultad de cobro coactivo, dentro de la ley 1066 de 2006 en su artículo 5, expresa de forma generalizada que entidades públicas pueden poseer estas facultades coactivas, facultad que se ha ido implementando dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo, dentro de la jurisprudencia deja ponderada la posibilidad de realizar cobros coactivos de sentencias judiciales entre Empresas Sociales del Estado, como la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 25 de octubre de 2017 CP. Luis Antonio Rodríguez Montaña, rad.250002337000-2013-01036-00.

Al final del presente proyecto investigativo se dejarán unas conclusiones muy concretas, pues el procedimiento de cobro coactivo en las Empresas Sociales del Estado, es una realidad, y se ha implementado de manera preferente, como una opción viable por encima de hacer las reclamaciones y demandas que competen a la vía contenciosa mediante



un proceso ejecutivo, aunque existan similitudes y diferencias claras entre ambas vías, que se expondrán en el presente trabajo de investigación.

### **ABSTRACT**

The Coercive Jurisdiction, within the Colombian context, has been working on a series of concepts such as empire, sovereignty, power and authority that can be exercised by the territorial entities that possess these coercive powers, different from those commonly known in the Contentious Jurisdiction. Administrative, the essence of the Coercive Jurisdiction is to be able to effectively collect debts in favor of public entities, so that they can achieve the effective fulfillment of their purposes, being these assimilated to monetary and collection obligations, with which they are assimilated to clear, express and enforceable obligations, which do not generate for collection, the obligation to go to the Contentious-Administrative Jurisdiction.

Within the regime that regulates the function of the State Social Enterprises, they have also been granted this power of coercive collection, within Law 1066 of 2006 in its article 5, it expresses in a generalized way that public entities can possess these coercive powers, power that has been implemented within the administrative procedure of coercive collection, within the jurisprudence it weighs the possibility of making coercive collections of judicial sentences between Social Enterprises of the State, such as the sentence of the Administrative Court of Cundinamarca of October 25, 2017 CP . Luis Antonio Rodríguez Montaña, rad.250002337000-2013-01036-00.

At the end of this research project, some very specific conclusions will be left, since the coercive collection procedure in State Social Enterprises is a reality, and has been implemented preferentially, as a viable option over making claims and demands. that fall under the contentious route through an executive process, although there are clear similarities and differences between both routes, which will be exposed in this research work.

**PALABRAS CLAVE**

Cobro Coactivo, Facultad, Empresa Social del Estado, Jurisdicción Contenciosa, Sentencia Judicial, Proceso Ejecutivo.

**KEYWORDS**

Coercive Collection, Faculty, State Social Enterprise, Contentious Jurisdiction, Judicial Sentence, Executive Process.

**INTRODUCCION**

Dentro de las Empresas Sociales del Estado se ha venido implementando el procedimiento de cobro coactivo incluido dentro del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011, que está incorporado en el título IV en sus artículo 98 al 101, este procedimiento de cobro coactivo se he venido implementando de una forma entusiasta en general por aquellas entidades territoriales que cuentan con una facturación constante y una cartera que requiere agilidad en los tramites de cobro, como es el caso de las Empresas Sociales del Estado, que al ser instituciones prestadoras del servicio de salud y por las características que poseen como, el de tener personería jurídica, que pertenecen al orden descentralizado, con autonomía administrativa y presupuesto propio, se ven muy interesadas en establecer dentro de sus manuales de recaudo la implementación del procedimiento de cobro coactivo, que incluyan desde particulares, Empresas Prestadoras de Salud (EPS) , hasta otras Empresas Sociales del Estado (ESE) e IPS, por lo cual resulta interesante analizar la legislación vigente que regula el procedimiento de cobro coactivo, y la jurisprudencia al respecto.

Como punto de inicio existe un debate frente a la facultad de cobro coactivo, de la que pudiese hacer uso las E.S.E, para varios autores dentro de la doctrina existe controversia si estamos frente a actividades exorbitantes que puedan ejercer las E.S.E frente a la implementación del cobro coactivo para el recaudo de los servicios prestados, inclusive haciéndose efectiva contra otras E.S.E; Para poder analizar este contexto de controversia debemos revisar el mismo contexto con el que se venía aplicando el Procedimiento de Cobro Coactivo, pues ocurrió una reacción similar de la Doctrina de la época en que se estableció y entro en vigencia la ley 1066 de 2010, pues anterior a su vigencia se establecía era dentro del Estatuto Tributario, porque el cobro coactivo como se verá antes de la expedición de la presente ley era un tema netamente tributario, como quiera que posterior a la expedición de la ley las entidades territoriales se han preocupado de resguardar sus finanzas, de maneras distintas y al parecer más eficaces, a los medios que comúnmente fueron utilizados como el proceso ejecutivo ante jurisdicción administrativa, y es esta facultad de cobro coactivo, que eventualmente nos hace preguntar, ¿si el recaudo legítimamente constituido de una E.S.E, así como cualquier otra entidad territorial que tenga esa calidad de recaudadora y manejo de dineros públicos, deben excluirse de incluir cobros coactivos por la ventaja que tienen frente a terceros particulares, privados u otras E.S.E del estado?, es una pregunta sobre la que ahondaremos desarrollando varios puntos, revisando como ya mencione la legislación vigente, y la jurisprudencia.

Por otro lado también tenemos un problema jurídico dentro de la legislación, para obtener un poco de contexto del presente problema a plantear, el legislador por medio del parágrafo del artículo 5 de la ley 1066 de 2006, determino como una necesidad especial el satisfacer con una inmediata y expedita solución que las entidades públicas asumieran la

facultad de cobrar coactivamente las obligaciones exigibles a su favor y, así, materializar directamente en la práctica la recuperación de cartera, que se ha adoptado ya en codificaciones como en el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario dentro del Título VIII, sin embargo este articulado si bien se pensaría en un inicio estaría dirigido a entidades recaudadoras que manejen dinero públicos y que su constitución se direcciona por normas de derecho público, se hace extensiva la interpretación de su aplicación pues no existe prohibición de que las Empresas Sociales del Estado o de Economía Mixta, no se les aplique esta posibilidad, es más, dentro las E.S.E partimos de que los recursos del Sistema General de Participación (SGP), son inembargables, hay excepciones como la descrita en el artículo 5 de la ley 1066 de 2006, pues también como se planteara es un mandato del legislador, más que un mecanismo de simple cobro, y que se vuelve imperativo la aplicación en las E.S.E, al tratarse de dineros públicos de la salud, y al tratarse también de una entidad recaudadora, la subsistencia de la misma y el aporte al estado depende de la capacidad de recaudo que se pueda realizar de manera eficaz, así frente a particulares se encuentre en algún tipo de posición ventajosa.

También mediante el artículo 98 de la ley 1437 de 2011, establece el deber de recaudo y la prerrogativa de cobro, además de la constitución de títulos que presten merito ejecutivo en consonancia con el artículo 104 numeral 6, por lo anterior se puede evidenciar que existen unas similitudes entre el procedimiento de cobro coactivo con el proceso ejecutivo singular ante jurisdicción administrativa, por lo cual también se analizara la distinción entre estos mecanismos y revisaremos si las E.S.E mediante la implementación del cobro coactivo quieren apartarse de la jurisdicción administrativa para adoptar mecanismos más eficaces e inmediatos con el fin de recaudar los dineros adeudados.

Se debe presentar un análisis a las obligaciones derivadas de los contratos se suscriben las Empresas Sociales del Estado, entre otras, las que se generan por la prestación de servicios, que se traducen en facturas, se encasillan dentro de los documentos que prestan merito ejecutivo a favor del Estado, es así que también mediante el artículo 99 del CPACA – Ley 1437 de 2011; se hace necesario buscar mecanismos más efectivos y ágiles, como el proceso administrativo de cobro coactivo para el recaudo de los recursos precisamente derivados de la venta de servicios médicos asistenciales, como fuente principal de ingresos, con los cuales se financian los diferentes compromisos adquiridos para garantizar su sostenibilidad en el entendido que es fundamental garantizar el flujo de recursos para cumplir con sus fines.

Por último, se realizará un especial análisis de la sentencia del Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 25 de octubre de 2017 cp. Luis Antonio Rodríguez Montaña, rad.250002337000-2013-01036-00, que dejó decantada la posibilidad de que las Empresas Sociales del Estado puedan realizar procedimiento de cobro coactivo, inclusive a otras entidades que administren recursos del SGP.

## **CAPITULO I**

### **1.El procedimiento Administrativo de cobro coactivo en Colombia**

El procedimiento de Cobro Coactivo, solo puede entenderse como una jurisdicción que ejerce la Administración Pública, y que hace parte de un privilegio exorbitante del estado que le permite cobrar por sí mismo las deudas a su favor, utilizando los mismos poderes jurisdiccionales que se le confieren a los jueces ordinarios, y que, para el caso, ejecuta un funcionario de la propia administración, sin la necesidad de recurrir a la justicia ordinaria para hacerlo, adquiriendo dentro del proceso al menos en aspecto una doble cualidad, la de juez y parte.

Por ejemplo, como lo indica la Corte Constitucional, expresa en el siguiente sentido la naturaleza del Cobro Coactivo:

La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales (...) La finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales. Pero esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquéllas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado. La conversión de las entidades vinculadas en "jueces" y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquéllas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales (Sentencia C-666,2000, p.10 y 16).

El Cobro Coactivo tiene un marco normativo, que inicia por supuesto desde la Constitución Política de Colombia, por ejemplo, es bien conocida la permeabilidad que ha tenido el artículo 29 dentro de las actuaciones Jurisdiccionales del Estado, no es ajena la jurisdicción coactiva a la aplicación de un Debido Proceso, "*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*" (Const.,1991,art.29). Por lo cual aunque estemos frente a una instancia administrativa, debe estar estructurado un proceso claro, que garantice el derecho de defensa, como veremos mas adelante.

Al mismo tiempo dentro del artículo 116 constitucional “*Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos (Const.,1991,art.116)*”. Por lo cual no se pone en duda la legitimidad y constitución de jurisdicciones administrativas.

Sin embargo, a pesar de estar permitida la jurisdicción en la constitución, el tema de las facultades coactivas, tiene un precedente muy claro, y ese es el precedente en materia Tributaria, fue pionero, y reglamentó mucho esta facultad, por ejemplo, mediante la ley 6 de 1992 en su artículo 112:

**FACULTAD DE COBRO COACTIVO PARA LAS ENTIDADES NACIONALES.** De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional como Ministerios, Departamentos Administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, La Procuraduría General de la Nación y la Registraduría nacional del Estado Civil, **tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación.** Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad. (Ley 6, 1992).

No fue sino hasta la expedición de la ley 1066 de 2006, por el Congreso de la Republica, que establece de manera general para las entidades del estado, la facultad coactiva, dentro de la presente ley dice su artículo 5:

**FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o

caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad (Ley 1066, 2006).

Frente al procedimiento también existieron algunas normas respecto a la materia por ejemplo mediante ley 446 de 1998 se reglamentaron algunos artículos como el 41, 42, 59, sobre el procedimiento, que posteriormente quedarían derogados por la estructuración realizada mediante la ley 1437 de 2011 o Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que mediante sus artículos 98, 99, 100, y 101, dejó estructurado el procedimiento administrativo de cobro coactivo, con una prerrogativa muy bien demarcada a través del artículo 98, pues deja clara una obligación, mediante el deber que tienen las entidades de recaudar obligaciones creadas a su favor, estas entidades descritas en el párrafo del artículo 104:

**PARÁGRAFO.** Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de



su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50% (Ley 1437, 2011).

Mediante esta prerrogativa legal, reviste a las entidades publicas ademas de la facultad, brinda herramientas, para que puedan ser obligaciones objeto de cobro o merito ejecutivo, entendido desde la optica del articulo 422 del codigo general del proceso como "obligaciones claras, expresas y exigibles" (Ley 1564 de 2012), ademas enlistando los documentos que prestan merito ejecutivo, dentro del articulo 99.

El procedimiento administrativo de cobro coactivo tiene a suerte dentro de la disposicion de la presente normatividad, la misma regulacion en cuanto al proceso ejecutivo pues al tener las tres prerrogativas de la obligacion, se asimila a la constitucion del titulo ejecutivo del articulo 297 de la ley 1437 de 2011, ademas de que no interfieren entre si, pues el mencionado articulo en su numeral 3 nos dice:

Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones (ley 1437, 2011).

Si la documentación que se requiere para iniciar un proceso ejecutivo, la constitución del título judicial, el mandamiento de pago, que se asemejan y están incluidos dentro del procedimiento administrativo de cobro coactivo, que además otorga las mismas calidades frente a la obligación de pago y se predica de la obligación el mérito ejecutivo, parecería que el procedimiento estuviese bien consolidado para que se desde su inclusión dentro del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades públicas de las que se predica tienen la facultad para realizarlo, si bien han interiorizado dentro de sus procedimientos el cobro coactivo, bajo los beneficios de su implementación como la celeridad dentro del recaudo,

## CAPITULO II

### **2.Las Empresas Sociales del Estado y el cobro coactivo frente a cobro de recursos de la salud.**

Las Empresa Sociales del Estado en Colombia están reglamentadas a través de la de ley 100 de 1993, que expresa que la naturaleza de la E.S.E es:

La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo (Artículo 194).

Como objeto principal tiene la prestación del servicio de la salud, que se sitúa entre la cualidad de ser una entidad pública, pero descentralizada:

(...) mediante el fenómeno de la descentralización, el estado se desprende de específicas funciones, asignándolas a las entidades periféricas para que estas las ejerzan autónomamente, el Estado se desprende de específicas funciones, asignándolas a las entidades periféricas para que estas las ejerzan autónomamente, mediante la toma de decisiones necesarias para su planteamiento y ejecución,

Dentro de este contexto, el ente adquiere no solo posibilidad de administrarse, sino también de gobernarse (Santofimio, 1996, p. 433)

Además, también mediante ley 489 de 1998, dentro de su artículo 38, estableció que las Empresas Sociales del Estado se encuentran descentralizadas por servicios, por lo cual podemos advertir, en Colombia las E.S.E, cuentan con autonomía administrativa, siendo esta una empresa estatal, que presta servicios de salud, que cuenta con presupuesto propio, con personería jurídica, y patrimonio propio, y que también por disposición de ley 100 de 1993 las E.S.E en su artículo 195 numeral 6 *“En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública”* (Ley 100, 1993). Siendo esta última disposición la que genera más controversia frente a la facultad de cobro coactivo de las E.S.E, pues la ley 1066 de 2006, en el parágrafo 1 del artículo 5, dispone:

Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo **desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado** que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad (Ley 1066 de 2006).

Que acorde a lo anterior, dice la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-666 de 2000:

En todo caso, obedezca la jurisdicción coactiva a una función judicial o a una de naturaleza administrativa -polémica que, para los efectos del presente juicio de constitucionalidad no es indispensable dilucidar-, lo cierto es que aquélla va atada indiscutiblemente a los

conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad. Es por eso que el reconocimiento de tal atribución a “organismos vinculados” a la administración pública, cuyas actividades se asemejan a las que desarrollan habitualmente los particulares -motivo por el cual se rigen generalmente por las reglas del Derecho Privado, a diferencia de lo que ocurre con los entes adscritos, como los establecimientos públicos, que están encargados de ejercer funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público (Corte Constitucional, 2000).

Lo anterior no configura un impedimento para las E.S.E, la implementación de manuales de recaudo y la estructuración del procedimiento, por una sencilla razón dentro de la ley 1437 de 2011, se dejó clara la intención del legislador al brindar la herramienta administrativa artículo 99 y 104, cuyo objeto es que, en cumplimiento de la función administrativa, que según Pacheco:

La tesis finalista puso de manifiesto dos incoherencias de la tesis mayoritaria<sup>1</sup>: la función administrativa ni se reduce al ejercicio de prerrogativas públicas ni impide la procedencia del régimen de derecho privado para actividades como la de prestación de servicios públicos liberalizados. Contrario a la tesis mayoritaria, equipara el ejercicio de función administrativa con la prestación de servicios públicos debido al contenido teleológico de esta última actividad y sostiene que tal equiparación no es incompatible con la procedencia general de derecho privado para tal actividad y la presencia

---

<sup>1</sup> De la distinción entre función administrativa y servicio público existe unas tesis que se contraponen para determinar el concepto, pues suelen ser tratados como sinónimos, la tesis mayoritaria distingue, dice Pacheco: “El servicio público de la función administrativa asemejando esta última con prerrogativas públicas; una postura orgánica simplifica los servicios públicos al hacerlos depender de la calidad del prestador; y una perspectiva finalista, aunque presenta una alta coherencia, requiere de normas expresas para resolver aspectos procesales que surgen al entender que la función administrativa puede ser o no autoritativa y puede regirse o no por el derecho privado”.

excepcional del derecho público en el caso de verificarse prerrogativas públicas (Pacheco, 2021, p.1).

Por otro lado, dentro de la ecuación procesalista, hay una serie de obligaciones que se han acentuado y que debemos tomar en cuenta, porque configura un pequeña radiografía del reforzamiento de derechos constitucionales, con unos alcances cuestionables, como suele ser característica común de sistemas constitucionales modernos, y de corte Kelseniano<sup>2</sup>, la Seguridad Social está concebida en norma constitucional como un derecho fundamental, y ratificado mediante acuerdos y convenios internacionales como el 102 de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que si bien no es una descripción de un sistema como tal, implica la obligación al cumplimiento de una serie de obligaciones de corte asistencial:

“Según la definición convencional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Seguridad Social debería incluir los siguientes programas: (i) Seguros Sociales que comprenden pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia; atención médico hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos profesionales, enfermedad común y maternidad, prestaciones monetarias por desempleo y Asignaciones Familiares; ii) programas de salud pública o sistemas nacionales de salud; iii) Asistencia Social, en términos de transferencias directas a los grupos más vulnerables y no elegibles para las prestaciones del Seguro Social” (Tarazona, 2010).

Involucrando dentro del sistema colombiano tanto a trabajadores como empleados, con aportes y/o cotizaciones que alimentan el Sistema de Seguridad Social, donde participan entidades públicas y actores privados, creando un sistema asistencial mixto, esto permite que el Sistema de Seguridad Social al

---

<sup>2</sup> Dentro de la teoría pura del derecho de Hans Kelsen, la única norma es la norma positiva, y cuando me refiero a un sistema constitucional moderno es aquellas que nacieron después del siglo 18, que iniciaron de forma dominante la creación de constituciones escritas donde se expresen los límites, derechos y obligaciones dados a gobernantes y gobernados.

permitir la acción de actores privados, con dos visiones y vocaciones distintas al prestar el servicio de salud, pues según la Constitución de 1991:

Consagra en forma explícita un derecho a la salud y reconoce como derechos fundamentales los derechos a la vida, a la integridad física y al libre desarrollo de la personalidad. Al mismo tiempo reconoce explícitamente el derecho a la atención de la salud y el derecho a la seguridad social que quedan íntimamente ligados (Restrepo, 2000, p. 83)

En el caso colombiano, se ha desarrollado ese derecho fundamental mediante las Entidades Promotoras de Salud (E.P.S), que de acuerdo a los tiempos que corren, se han visto superadas, y el fracaso de las E.P.S no es otro más que el mismo fracaso de ley 100 de 1993:

Este sistema de aseguramiento, no de salud, está basado en la intermediación financiera de las EPS, antes inexistente, y en la competencia de mercado de compañías aseguradoras y compañías prestadoras de servicios. A su vez, la Ley 100 redujo al Estado Colombiano a un simple “modulador” o “armonizador” de las leyes del mercado en el negocio de la salud (Londoño JL 1997 citado en Cadena & Useche, 2011, p. 84).

Inclusive hoy en día, me atrevería a afirmar ni siquiera están constituidas en las reglas de mercado que las constituyeron, ósea la oferta y demanda, en lo que mediante su constitución se creía realizaría una mejor oferta de servicios de salud, y los usuarios elegirían libremente su E.P.S, en razón de los servicios prestados; Actualmente las EPS son un intermediario administrador de los recursos en salud, que tercerizan la administración de esos recursos, que las E.P.S venidas a peor lo demuestra, como por ejemplo que en los últimos tres años se hubiesen liquidado (13) E.P.S, por la Superintendencia Nacional de Salud (Revista Portafolio, 2022).

Situación que devela la necesidad de recuperar recursos de la salud mediante Cobro Coactivo que tienen y ejercen las E.S.E, pues son esos mismos Cobros Coactivos son los que garantizan que esos recursos de la salud sigan circulando dentro del sistema.

Habiendo determinado la naturaleza de carácter administrativo y no judicial, lo cual implica intrínsecamente la manifestación de la voluntad de la administración, a la cual se le ha otorgado la facultad de ser juez y parte, dentro de un procedimiento que se asemeja a un proceso ejecutivo, y donde tiene cabida la constitución de obligaciones claras, expresas, y exigibles, este mandamiento de pago solo puede materializarse a través de las medidas cautelares

Se entiende por medidas cautelares aquellas decisiones que en el campo administrativo que nos ocupan, sirven de respaldo económico al resultado del proceso en la medida que se aseguran la eficiencia del mismo, cumpliendo con una orden preventiva y evitando que los bienes que pueden servir de respaldo al pago de la obligación se vendan o deterioren por parte del ejecutado (Ortiz, 2021).

Es el poder acceder a medidas cautelares, e interponer recursos, es la columna vertebral del cobro coactivo, pues la constitución de un mandamiento de pago solo tiene un objetivo, el de recaudo, específicamente el recaudo de cartera, como cualquier otra institución del estado con facultades similares, las E.S.E lo hacen frente a recursos de la salud, y estos recurso por disposición constitucional tienen varios candados y cinturón que refuerzan la disposición y cobro de los mismos, empezando por el Principio de Irrenunciabilidad de la Seguridad Social, cuando la Constitución Política consagra:

La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los

habitantes el derecho **irrenunciable** a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. **No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.** (Const.,1991,art.48)

Se puede señalar entonces, que, si bien la norma constitucional refuerza el derecho fundamental, no limita su administración más que a fines coherentes al rol que cumplen dichos recursos, esto con una regla de exoneración por la naturaleza parafiscal de los pagos en salud, dejando nada más que un refuerzo de asignación y uso de estos recursos, como por ejemplo podemos ver en sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2021, C.P Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez:

(...) En atención a la naturaleza parafiscal de los recursos de la Seguridad Social, [...] tales dineros únicamente pueden ser previstos y empleados para garantizar la prestación de los servicios sanitarios en los dos regímenes (subsidiado y contributivo), sin que quepa destinarlos para otros presupuestos. Asimismo, estos recursos ostentan la condición de ingresos no gravados fiscalmente, pues su naturaleza parafiscal (establecida en la Ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 48 constitucional) prohíbe su destinación y utilización para fines distintos a los consagrados en ella(...) (Consejo de Estado, 2021)

Por lo anterior, e hilando con la idea principal, no puede argumentarse el principio de irrenunciabilidad dentro del cobro mediante cobros coactivos, por la razón que aduce la constitución y se refuerza la interpretación vía jurisprudencial, el limite no es per se por ser recursos del sistema de seguridad social, si no que esos recursos no salgan del régimen de seguridad social, ósea sus fines



esenciales y constitucionales deben ser usados para consolidar el presente Derecho Fundamental, por lo cual no es ajeno para las Empresas Sociales del Estado realizar estos cobros, cuando su objeto es la prestación del servicio de salud, y por el contrario no constituye un abuso al derecho frente a esta prerrogativa de cobro, pues la constitución de un abuso del derecho implica necesariamente un cambio de paradigma en las relaciones sociales, económicas, y legales, de las disposiciones que regulan la materia, *“Surge como una figura jurídica resultante de la evolución del derecho que refleja la evolución de la vida social donde surgen nuevas instituciones, nuevas relaciones y, por ende, nuevas relaciones jurídicas, nuevas concepciones del derecho”* (Cuentas Ormachea, 1997, p.464).

No obstante, por lo menos para lo que es medidas cautelares, la Corte Constitucional en reciente Jurisprudencia, ratifica el precedente judicial en la sentencia T-053 de 2022:

En efecto, tratándose de los recursos destinados al sector salud del SGP la Corte Constitucional ha reafirmado su destinación específica y carácter en general inembargable, no obstante lo cual ha reconocido que dicha inembargabilidad puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales. En ese sentido, no cabe duda de que el precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora.

En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia

constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad (Corte Constitucional, 2022).

Por lo anterior el Cobro Coactivo en las Empresas Sociales del Estado, si bien tiene toda la viabilidad, carece de objeto en cuanto los recobros que podrían intentarse a través de un Cobro Coactivo no puede predicarse de recursos del sistema general de participaciones, son recursos exceptuados, que en definitiva deja sin fuerza los mandamientos de pago que realice las E.S.E.

### **CAPITULO III**

#### **3. Sentencia del 25 de octubre de 2017 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Expediente No. 250002337000-2013-01036-00.**

Mediante las consideraciones objeto del libelo presentado entre una E.S.E y una E.P.S, deja decantada la posibilidad de naturalizar el procedimiento de cobro coactivo en las E.S.E, pues lo importante es tener en mente el régimen mixto de la misma, por lo cual, si bien pueden tener esa doble connotación de Juez y Parte en el Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo, que sitúan a los particulares con los cuales tienen relaciones contractuales en igualdad de condiciones, frente a la facultad de cobro coactivo dice el Tribunal, que no se presenta una posición de ruptura del equilibrio económico o desventaja, estas no le son predicables o vinculantes, pues las E.S.E mediante el normal funcionamiento y ejercicio de su objeto , ósea la prestación del servicio de salud, en cuanto no existe exclusión de la facultad consagrada en la ley 1066 de 2006 artículo 5, y los articulo 98 y 104 de la ley 1437 de 2011, pues s bien el carácter del régimen contractual de las E.S.E es privado, no es preciso afirmar que el Juez natural de la prestación de ese servicio sea fuente de obligaciones civiles, comerciales, siendo de carácter publica la vía de conocimiento y juez natural de muchas de las actuaciones de las E.S.E, siendo competente para esos caso los Jueces Administrativos, por lo cual no es predicable de la misma la exclusión de la Ley 1066 de 2006 articulo 5 parágrafo 1,

y que por lo tanto gozan de las facultades de la prerrogativa de los artículos 98 y 104 de la ley 1437 de 2011.

Frente a al principio de inembargabilidad, explica la excepción a este principio constituido como regla general:

Arguye que es injusto pensar que CONVIDA, quien ostenta la calidad de empresa industrial y comercial del Estado, bajo la prerrogativa de manejar dineros públicos y poseer bienes con características de inembargabilidad pueda evadir las obligaciones que tengan a su cargo, más cuando estas son obligaciones que se derivan del desarrollo de su misionalidad (Pag 13).

Inclusive la presente sentencia es exigente frente a lo ya planteado en jurisprudencia reciente como la ya mencionada T-053 de 2022, citando a la sentencia C-599 de 2003<sup>3</sup>, en referencia al Sistema General de Participaciones, pues en ese sentido indica:

---

<sup>3</sup> **Corte Constitucional. Sentencia C-599 de 2003. Expediente No. D-4361. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis:** (...) la Corte estima que son totalmente aplicables en el presente caso los criterios establecidos por la Corporación en sus precedentes decisiones respecto del condicionamiento de la constitucionalidad de las normas que establecen la inembargabilidad de los recursos públicos.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales, como se señaló por la Corte desde la sentencia C-546 de 1992.

De la misma manera, que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado tiene como excepción el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual como se señaló en la sentencia C-354 de 1997 se acudirá al procedimiento señalado en el Estatuto orgánico de presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así mismo que en materia de recursos del sistema general de participaciones la Sentencia C-793 de 2002 precisó que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos de la participación de educación a que alude el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la misma ley como destino de dicha participación. Y ello por cuanto permitir por la vía del embargo de recursos el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad a que más adelante se

De conformidad con la jurisprudencia citada, se precisa que si bien los recursos del Sistema de General de Participaciones –SGP- (salud, educación, saneamiento básico y agua potable), en principio son inembargables; lo cierto es que dicha regla no es absoluta. En ese sentido, la Corte Constitucional consideró que las deudas contenidas en una obligación clara, expresa y actualmente exigible se deben cobrar mediante el procedimiento establecido en la Ley.

Igualmente, de la jurisprudencia transcrita se tiene que la embargabilidad de los recursos del Sistema General de Particiones como el de salud es posible, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (16).

---

refiere la Corte respecto de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico.

En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la Ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones.

Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse.

Téngase en cuenta así mismo que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones.

Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones. (Subrayado fuera de texto (Corte Constitucional, 2003).

Con la citada jurisprudencia, nos relativiza el principio de inembargabilidad ergo para las Empresas Sociales del Estado, se deja decantada la posibilidad de constituir sus procedimientos de cobro coactivo, en mi opinión sin la clásica timidez que caracteriza a los Representantes Legales de las E.S.E, por lo tanto predicar una exclusión de plano frente a disponer y constituir títulos ejecutivos en base de recursos del SGP, no va en contra de la disposición constitucional pues las Empresas Sociales del Estado, son actores con un origen público que ejecuta sus funciones obedeciendo un régimen legal privado por razones de competencia y para prestar un servicio en igualdad de condiciones con los privados, es entonces que precisamente se aplican los recursos de la salud, pues dada la naturaleza otorgada a la Empresa Social del Estado mediante ley 100 de 1993, *“...tanto las ESE como las EPS, al entrar en un sistema regido por la libre competencia y la venta de servicios, cambiaron su objetivo principal de garantizar la prestación del servicio a generar la mejor oferta de servicios que los usuarios estén dispuestos a pagar.”* (Moya, 2016)

Es entonces que la tarea de facturación propia es del normal funcionamiento de sus funciones para una Empresa Social del Estado, ayuda a capitalizar por parte del Estado la concentración de estos recursos, que no son más que la contraprestación del servicio de salud prestado, y que se da dentro del marco de la prestación del servicio de salud, independientemente del origen legal y régimen legal mixto, que rige de por sí a las Empresas Sociales del Estado, mediante la ley 100 de 1993 en su Artículo 9 *“Destinación de los recursos. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”* (Congreso de la Republica de Colombia, 1993, 23 de diciembre).

Por lo cual, la delegación de uso y disposiciones mediante los cobros coactivos, se ejerce mediante las facultades expresas de la misma ley, porque dispone la circulación de estos recursos dentro de la prestación del servicio de salud, y esta es la naturaleza de la facultad otorgada legalmente, que en un

principio eran propias de la naturaleza impositiva de los impuestos, tasas, contribuciones, y créditos fiscales, contenidas dentro de la materia Tributaria, por eso es como nos indica la sentencia C-649/02 (2002):

Esta Corte ha explicado que la denominada “jurisdicción coactiva”, es decir, la facultad para definir situaciones jurídicas sin necesidad de acudir a la acción judicial (autotutela ejecutiva), se enmarca dentro de la órbita de la función administrativa cuyo objetivo es lograr el cumplimiento de una obligación tributaria en sede administrativa. Empero, ello no significa que ese procedimiento sea ajeno al control de judicial, no solo porque el contribuyente puede demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa el acto impositivo de la obligación tributaria, sino, además, porque incluso puede demandar ante esa misma jurisdicción el acto que resuelve sobre las excepciones y ordena continuar con la ejecución (E.T. artículo 835). Vistas así las cosas, la Corte concluye que la jurisdicción contencioso administrativa mantiene el control al ejercicio de la función administrativa, tanto en la etapa de determinación y liquidación del tributo como en la de su recaudo forzoso (Corte Constitucional, 2002).

Es la propia naturaleza del Estado, que mediante su poder administrativo pueda constituir, pagos y deudas sin requerir la Jurisdicción administrativa, si bien esta disposición jurisprudencial se realiza dentro del marco del Estatuto Tributario, el legislador se vio en la necesidad de legislar esta facultad, para no perder las proporciones, el principio de igualdad *“igualdad de los individuos ante el derecho; ante la norma jurídica y la posibilidad de exigir como derecho y garantía fundamental la igualdad de trato ante la norma”* (Alarcón, 2011), entendida dentro de la capacidad de recaudo de entidades públicas distintas de las que perciben o recaudan recursos provenientes de impuestos, contribuciones, tasas o créditos

fiscales, y simplemente determinar que el solo origen de recursos públicos obliga a las entidades públicas en general, a un deber de recaudo.

#### **4. Conclusiones**

Queda decantada la facultad coactiva de las Empresas Sociales del Estado, aun cuando están en pugna constante la naturaleza del procedimiento, de hasta llegar a absurdos de poder iniciar procesos coactivos, pero sin medidas cautelares que lo respalden en muchos casos, por lo cual aunque no se ha discutido ampliamente sobre el tema, es bueno hacer uso de la facultad coactiva que no discrimina a las E.S.E, y mediante ella realizar las actuaciones necesarias de recaudo oportuno, sin embargo queda en el aire las responsabilidades y los peligros de la sanción disciplinaria y penal, de por ejemplo embargar cuentas que no sean maestras pero si contengan recursos del SGP, podría convertirse en un verdadero dolor de cabeza levantar medidas cautelares sin el criterio que corresponde.

Por lo cual a mi modo de ver no existe seguridad jurídica frente al tema, en cuanto hay fallos como el del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que permiten el desarrollo pleno de estas facultades, pero con fallos recientes como la sentencia T-053 de 2022, existe zozobra frente a la aplicación de medidas cautelares que son los dientes en un proceso administrativo de Cobro Coactivo, rompiendo el equilibrio entre la norma y su fuerza vinculante o su poder coercitivo *“esto es, el poder para hacer respetar, aun recurriendo a la fuerza, las normas dictadas no decimos nada distinto de lo que hemos afirmado reiteradamente con relación al derecho como conjunto de reglas de eficacia reforzada”* (Bobbio, 1997).

Por lo cual carecería de sentido el procedimiento, aunque reglado, permitido, e instrumentalizado, carece de un impacto real.

## 5.Referencias bibliográficas

### Doctrina

- Alarcón, H. M. (2011). *ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA COMPARADA*. Obtenido de [https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/12/87\\_a\\_122\\_analisis.pdf](https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/12/87_a_122_analisis.pdf)
- Bobbio, N. (1997). *Teoría General del Derecho*. Bogota: Temis S.A.
- Cadena, L., & Useche, B. (2011). Los profesionales de la salud y la crisis del sistema de salud en Colombia: ¿Indignación o acomodamiento? *Med Unab*, 84.
- Cuentas Ormachea, E. (1997). *El abuso del Derecho*. Obtenido de <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199701.016>
- Moya, G. W. (2016). *Las empresas sociales del estado y el derecho fundamental a la salud. estudio caso Hospital Simon Bolivar E.S.E (2002-214)*. Bogota D.c: Repositorio Universidad del Rosario. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11877/WillsDeMoya-Gabriela-2016.pdf?sequence=2>
- Ortiz, H. F. (2021). *El proceso administrativo de cobro coactivo*. (2da edición ed.).
- Restrepo, M. (2000). *Elementos para una doctrina del derecho a la salud en Colombia*. Defensoría del Pueblo.
- Reyes, R. P. (2021). Los conceptos de función administrativa y servicio público en la jurisprudencia y en la doctrina iuspublicista colombiana. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 26, pp. 11-48, 2021. doi:<https://doi.org/10.18601/21452946.n26.02>
- Santofimio, J. (1996). *Tratado de Derecho Administrativo, Introducción a los conceptos de administración pública y derecho administrativo*. Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia .
- Tarazona, A. A. (2010). *La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de Derecho en Colombia* (Vol. 15). Anuario de Historia Regional y de las Fronteras.



## Normativa

Congreso de la Republica de Colombia. (1992, 30 de junio). *Ley 6 de 1992*. Diario Oficial No 40.490, de 30 de junio de 1992. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0006\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0006_1992.html)

Congreso de la Republica de Colombia. (1993, 23 de diciembre). *ley 100 de 1993*. Diario oficial No. 41.148. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)

Congreso de la Republica de Colombia. (1993, 23 de diciembre). *Ley 100 de 1993*. Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html#1)

Congreso de la Republica de Colombia. (1993, 23 de diciembre). *Ley 100 de 1993*. Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html#1)

Congreso de la Republica de Colombia. (2006, 29 de julio). *Ley 1066 de 2006*. Diario Oficial No. 46.344 de 29 de julio de 2006. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1066\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1066_2006.html)

Congreso de la Republica de Colombia. (2011, 18 de enero). *Ley 1437 de 2011*. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html#1)

Congreso de la Republica de Colombia. (2012, 12 de junio). *Ley 1564 de 2012*. Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1564\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html)

Constitucion Politica de las Republica de Colombia [Const.]. (1991). *Articulo 116 [Titulo V]*. Asamblea Nacional Constituyente. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr003.html#116](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr003.html#116)

Constitucion Politica de las Republica de Colombia [Const.]. (1991). *Articulo 29 [Titulo II]*. Asamblea Nacional Constituyente.

Constitucion Politica de la Republica de Colombia. (1991). *Articulo 48 [Titulo III]*. Asamblea Nacional Constituyente. Obtenido de

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html)

## **Jurisprudencia**

Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-666*. M.P Dr. Jose Gregorio Hernandez Galindo, Recuperado el 15 de mayo de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-666-00.htm>

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-649*. M.P Dr. Eduardo Montealegre Lynett, Recuperado el 26 de 05 de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-649-02.htm>

Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-599 de 2003. Expediente No. D-4361. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.*

Corte Constitucional. (2022). *Sentencia T-053*. M.P Alberto Rojas Rios, Recuperado el 26 de 05 de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-053-22.htm>

Consejo de Estado. (2021). *Sentencia SUJ-025-CE.S2-2021*. Obtenido de <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/UnifFirmas.pdf>

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (2017). *Expediente No. : 250002337000-2013-01036-00*. Bogota.M.P Dr Luis Antonio Rodriguez Montaña, Recuperado el 27 de 05 de 27

## **Pagina Web**

Revista Portafolio. (8 de marzo de 2022). Con Medimas, son 13 las EPS liquidadas durante tres años. Colombia. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/con-medimas-son-13-las-eps-liquidadas-durante-tres-anos-562687>

