



R3DkODE-39

R4D1C4D0_1
R4D1C4D0_2
R4D1C4D0_3
Consulte su trámite en:
L1NK
C0DV3R

QRC0D1G0

Bogotá D.C.,

Asunto. Consulta sobre el ejercicio de la facultad de cobro coactivo
Radicado. 2026423002501052 ID Control. 2096241

Respetada señora:

Procedente de la Superintendencia Nacional de Salud, a través de traslado por competencia, hemos recibido la comunicación referida en el asunto, mediante la cual solicita identificar el alcance, procedencia y los límites de la facultad de cobro coactivo de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE, respecto del cobro de obligaciones que no se encuentran comprendidas dentro del ámbito de facturación por la prestación de servicios de salud y que involucran deudores externos o ajenos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluyendo acreencias de menor cuantía, así como sanciones de carácter administrativo o disciplinario. Al respecto, me permito señalar lo siguiente:

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

La consulta que se resuelve a través del presente concepto se formula de la siguiente manera:

“(…)OBJETO DE LA PETICIÓN

Identificar el alcance, la procedencia y los límites de la jurisdicción de cobro coactivo de la cual se encuentra investida la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., conforme a lo dispuesto por el legislador y en armonía con las disposiciones de la Procuraduría General de la Nación, frente al cobro de obligaciones que escapan al ámbito de la facturación de servicios de salud y que involucran a deudores externos o ajenos al sistema, incluyendo las acreencias de menor cuantía y las sanciones de carácter administrativo o disciplinario.

III. FUNDAMENTO DE HECHO

1.La Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. es una Institución Prestadora de Servicios de Salud que presenta una cartera cuyos deudores no hacen parte de las entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y en la cual el valor de algunas de las obligaciones no supera los dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes.

2.La Procuraduría General de la Nación administrativos, señaló en Circular 2 de 2023: “ (...)Por lo expuesto y en atención al gran volumen de procesos de cobro coactivo y embargos tramitados sin fundamento legal y sin el mínimo cumplimiento de requisitos la Procuraduría General de la Nación INSTA a los destinatarios de la presente Circular, a observar rigurosamente el ordenamiento jurídico

Ministerio de Salud y Protección Social

Dirección: Carrera 13 No. 32-76, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador en Bogotá: (+57) 601 330 5043

Resto del país: (+57) 01 8000 960020



y jurisprudencial antes citado, a adelantar las actuaciones que correspondan en el marco de sus funciones y a denunciar los casos que se conozcan sobre esta irregular e ilegal práctica de cobros coactivos en procedimientos administrativos por parte de las ESES y el embargo de recursos del SGSSS.

3.El Consejo de Estado Colombiano, señaló que, es inexistente la facultad de jurisdicción coactiva por parte de las Empresas Sociales del Estado-ESE, precisando: El parágrafo 1 del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 excluye a las E.S.E como prestadores de servicios de salud de la facultad de cobro coactivo, en consideración a que compiten en igualdad de condiciones con los particulares y demás actores del sistema nacional, distrital y territorial en la prestación de dichos servicios, en especial, en materia de cobranza, en similares o iguales condiciones que los particulares (Rad 110010306000202300074 700).

4.El artículo 237 de la ley 1952 de 2019, atribuye jurisdicción coactiva para el cobro de multa a la entidad a la cual preste o haya prestado sus servicios el sancionado – Subred Integrada de servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., cuando la suspensión en el cargo haya sido convertida en días de salario.

PROBLEMA JURIDICO

El problema jurídico se circunscribe a dar respuesta a los interrogantes formulados en la consulta, los cuales refieren al ejercicio de la facultad de cobro coactivo por parte de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE de Bogotá, respecto del cobro de obligaciones que no se encuentran comprendidas dentro del ámbito de facturación por la prestación de servicios de salud y que involucran deudores externos o ajenos al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS.

FUNDAMENTOS NORMATIVOS, JURISPRUDENCIALES Y CONCEPTUALES

Para dar respuesta a lo solicitado, se tendrán en cuenta los siguientes aspectos normativos, jurisprudenciales y conceptuales.

Artículo 194 de la Ley 100 de 1993¹

Artículo 83 de la Ley 489 de 1998²

Artículos 2 y 5 del Acuerdo 641 de 2016³ del Concejo de Bogotá

Artículo 2.5.3.8.4.1.1⁴ del Decreto 780 de 2016⁵

Sentencia C-953/2007⁶ de la Corte Constitucional

Artículo 7 del Decreto 120 de 2026⁷

¹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

³ Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones

⁴ Artículo 2.5.3.8.4.1.1 Naturaleza jurídica. Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos.

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

⁶ Referencia: expediente D-6763. Magistrado Ponente:Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

⁷ Por el cual se establece la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social.



Concepto con radicado 202211602499661 del 14 de diciembre de 2022 de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social

Concepto con radicado 2516 del 23 de julio de 2024 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

ANÁLISIS JURÍDICO

- **Naturaleza Jurídica de las Empresas Sociales del Estado**

Es importante indicar que el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, dispone que 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 - ESE, 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.

Es necesario aclarar que las Empresas Sociales del Estado de conformidad al artículo 83 de la Ley 489 de 1998, son creadas por la nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud, precepto normativo que indica:

“ARTICULO 83. EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO. Las empresas sociales del Estado, creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud se sujetan al régimen previsto en la Ley 100 de 1993, la Ley 344 de 1996 y en la presente ley en los aspectos no regulados por dichas leyes y a las normas que las complementen, sustituyan o adicionen.”

Así mismo, el Decreto 780 de 2016, en su artículo 2.5.3.8.4.1.1 previó que las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos.

Ahora, en la Sentencia C-953/2007⁸ de la Corte Constitucional, se precisó sobre las Empresas Sociales del Estado lo siguiente:

“Por lo tanto, se concluye que estas empresas constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, a la que compete la prestación directa de los servicios de salud a nivel nacional y territorial. La jurisprudencia constitucional ha señalado, en la sentencia C-665 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), sobre el carácter especial de estas entidades que: “[L]as empresas sociales del Estado son entes que no pueden confundirse con los establecimientos públicos y que constituyen una nueva categoría de entidad descentralizada concebida con un objeto específico que la propia legislación ha señalado y que justifica, por razón de los propósitos constitucionales que mediante su existencia persigue el legislador, unas ciertas reglas y una normatividad también especial. Como órganos del Estado, aún cuando gozan de autonomía administrativa, están sujetos al control político y a la suprema dirección del órgano de dirección al cual están adscritos”. (Subrayado fuera del texto)

⁸ Referencia: expediente D-6763. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA



- **Naturaleza jurídica de la Subred Integrada de Servicios de Salud del Distrito Capital**

El artículo 2 del Acuerdo 641 de 2016 expedido por el Concejo de Bogotá, dispone lo siguiente sobre la fusión de las Empresas Sociales del Estado del Distrito Capital:

“ARTÍCULO 2º. Fusión de Empresas Sociales del Estado. Fusionar las siguientes Empresas Sociales del Estado, adscritas a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C., como sigue:

Empresas Sociales del Estado de: Usme, Nazareth, Vista Hermosa, Tunjuelito, Meissen y El Tunal se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada “Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.”

Empresas Sociales del Estado de: Pablo VI Bosa, del Sur, Bosa, Fontibón y Occidente de Kennedy se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada “Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.”

Empresas Sociales del Estado de: Usaquén, Chapinero, Suba, Engativá y Simón Bolívar se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada “Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.”

Empresas Sociales del Estado de: Rafael Uribe, San Cristóbal, Centro Oriente, San Blas, La Victoria y Santa Clara se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada “Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.”

PARÁGRAFO 1. Cada una de las cuatro Empresas Sociales del Estado producto de la fusión prestarán servicios integrales de salud de todos los niveles de complejidad y se articularán en una sola Red Integrada de Servicios de Salud Distrital de conformidad con el artículo 25 del presente Acuerdo.

PARÁGRAFO 2. Los nombres de las actuales unidades de prestación de servicios de salud deberán conservarse para efectos de la identificación por parte de la ciudadanía.”

El artículo 5 ibidem dispone sobre la subrogación de derechos y obligaciones de las Empresas Sociales del Estado:

“ARTÍCULO 5º. Subrogación de derechos y obligaciones. Subrogar en las Empresas Sociales del Estado, que resultan de la fusión ordenada mediante el presente Acuerdo, las obligaciones y derechos de toda índole pertenecientes a las Empresas Sociales del Estado fusionadas.

Las Empresas Sociales del Estado que resulten de la fusión realizarán los ajustes presupuestales y financieros necesarios para el cabal cumplimiento de las obligaciones por ellas adquiridas.

Para efectos del cumplimiento del presente artículo y dentro del período de transición, el Gobierno Distrital, a través de las instancias correspondientes, con la coordinación de la Secretaría de Hacienda Distrital, efectuará las modificaciones presupuestales a que haya lugar.”

- **Cobro coactivo de las Empresas Sociales del Estado**



Sobre el particular, es preciso indicar que la Dirección Jurídica de este Ministerio mediante radicado 202211602499661 del 14 de diciembre de 2022 emitió concepto a través del cual se pronunció sobre la facultad de cobro coactivo de las Empresas Sociales del Estado, precisando al respecto:

“En primer lugar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 83 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 2º del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, las ESE constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, cuyo objeto consiste en la prestación de los servicios en salud.

Por su parte, el artículo 4 del Decreto 1876 de 1994, compilado en el artículo 2.5.3.8.4.1.4 del Decreto 780 de 2016, fijó los objetivos de las Empresas Sociales del Estado entre los cuales se encuentran los de (i) prestar los servicios de salud que la población requiera y (ii) producir servicios de salud eficientes y efectivos.

El artículo 155 de la Ley 100 de 1993 contempla los diferentes integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, previendo bajo una misma denominación “las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas o privadas”. El artículo 185 ibidem, a su vez, señala las funciones que deberán cumplir dichas entidades, sin diferenciar su naturaleza pública, privada o mixta. Por lo tanto, la función que por regla general realizan las IPS, independientemente de su naturaleza jurídica, es la de prestar los servicios de salud, acorde con la complejidad y la modalidad en que busquen ofertarlos, siempre de conformidad con el manual de habilitación vigente.

Es del caso indicar que, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, revistió de la facultad de cobro coactivo a las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado Colombiano, y que, en virtud de esta, tengan que recaudar rentas o caudales públicos, con exclusión de las obligaciones respecto de las cuales las entidades 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 tal régimen esté previsto en la ley o en los estatutos sociales.

Cabe indicar que, la Sentencia C-666 de 2000, la Honorable Corte Constitucional dejó en claro que la facultad de cobro coactivo está restringida a recursos provenientes de “funciones netamente administrativas”, confiadas por el legislador de modo expreso, siempre que en la norma de orden legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio. Es del caso indicar que, la sentencia en cita precisó que la potestad de cobro por jurisdicción coactiva, tratándose de funciones administrativas asignadas por ley, lleva implícita la noción de imperium, es decir, donde el Estado ejercita su poder de imperio, soberanía o autoridad.

Conforme con lo expresado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la facultad de cobro coactivo no es una competencia general para crear obligaciones a favor del Estado, sino para recaudar directamente, sin necesidad de acudir al juez de ejecución, las rentas o caudales públicos que estén contenidos en un título ejecutivo proveniente del deudor o creado por la propia entidad.

Por lo tanto, se tiene que para poder predicar el ejercicio de la potestad de cobro por jurisdicción coactiva como es el caso de las Empresas Sociales del Estado, que desarrollan actividades que se consideran de gestión (prestación de servicios de salud), y no administrativas, en las cuales compiten en igualdad de condiciones con los particulares, deberá mediar norma expresa de carácter legal en la que autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio. Esta

Dirección estima pertinente reiterar que dicha facultad se tornaría viable solo tratándose del recaudo de caudales producto del ejercicio de funciones netamente administrativas, es decir, de créditos nacidos a la vida jurídica de manera unilateral y como expresión de la facultad de imperio, soberanía, poder y autoridad del Estado sobre sus asociados, cuyas funciones le hayan sido confiadas por la Constitución o la ley de manera expresa, determinando las condiciones de su ejercicio.

En cuanto a lo señalado en la Circular Conjunta del 18 de octubre de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que indicó que las certificaciones, documentos o actas en que consten obligaciones a favor de las Empresas Sociales del Estado tendrán mérito ejecutivo y sobre las mismas iniciar el proceso de cobro coactivo, esta Dirección reitera que dicha facultad se tornaría viable solo tratándose del recaudo de caudales producto del ejercicio de funciones netamente administrativas, es decir, de créditos nacidos a la vida jurídica de manera unilateral y como expresión de la facultad de imperio, soberanía, poder y autoridad del Estado sobre sus asociados, cuyas funciones le hayan sido confiadas por la Constitución o la ley de manera expresa, determinando las condiciones de su ejercicio.

Por el contrario, en relación con las funciones de gestión que ejercen las Empresas Sociales del Estado, destinadas a hacer efectivo uno de los fines del Estado, como es la prestación del servicio público de salud, actividad en la que compiten en igualdad de condiciones con los particulares, estas no cuentan con la facultad de cobro coactivo.

Debe anotarse que la normativa en materia de prestadores de servicios de salud no ha establecido distinción respecto de la venta de servicios por parte de instituciones públicas y privadas. Por el contrario, esta materia se ha regulado de forma genérica, lo que indica que las ESE compiten en igualdad de condiciones con los particulares en la prestación de servicios de salud.

De acuerdo con lo expuesto, la posibilidad de que las Empresas Sociales del Estado se abroguen atribuciones de jurisdicción coactiva, estaría dada por el hecho de que la norma legal de creación o reorganización les otorgara autorización en tal sentido, determinando las condiciones para su ejercicio, autorización que únicamente podría darse respecto del cobro de deudas generadas en el ejercicio de funciones netamente administrativas, confiadas legalmente de modo expreso.” (resaltos fuera de texto)

Ahora bien, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto con radicado 2516 del 23 de julio de 2024, indicó sobre la facultad de cobro coactivo de las Empresas Sociales del Estado, lo siguiente:

“i) Las Empresas Sociales del Estado- E.S.E., desde un punto de vista orgánico son entidades públicas sometidas al régimen de derecho privado que compiten en igualdad de condiciones con otros actores en la prestación de servicios de salud y hacen gestión o actividades de cobro de manera similar o igual con los particulares que también prestan servicios de salud, por lo que se encuentran en el supuesto de exclusión del parágrafo 1 del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 para el ejercicio de la potestad de cobro coactivo;

iii) Los artículos 98 de la Ley 1437, 169 del Decreto Ley 1421 de 1993 para el Distrito Q) Capital y 112 de la Ley 6ª de 1992, deben ser interpretados sistemáticamente, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 en el sentido de que la exclusión que contiene la última disposición es aplicable a las E.S.E.

iv) Por todo lo anterior, las E.S.E no pueden hacer uso de esta prerrogativa de cobro coactivo so pena de quebrantar el equilibrio con los particulares que prestan servicios de salud en iguales condiciones.



v) No existe otra prerrogativa de cobro coactivo especial para las Empresas Sociales del Estado-E.S.E., que se aplique sin consideración de la regla prevista en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 por lo que éstas pueden, para el cobro de las acreencias derivadas de la prestación de servicios de salud, acudir ante la jurisdicción ordinaria”

RESPUESTA AL PROBLEMA JURIDICO PLANTEADO

Después de esbozado lo anterior, procedemos a resolver el problema jurídico planteado, dando respuesta a cada uno de los interrogantes formulados en la consulta, previa transcripción de los mismos, así:

“1. Se informe en qué casos la Subred puede ejercer la jurisdicción coactiva respecto de obligaciones que no provienen de facturación de servicios de salud ni de entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

“2. Se confirme si, conforme a lo previsto en el artículo 237 de la Ley 1952 de 2019, la Subred está facultada para adelantar cobro coactivo para obtener el pago de multas disciplinarias convertidas en días de salario.

3. Si es jurídicamente procedente adelantar procesos de cobro coactivo frente a deudas de naturaleza distinta, tales como reintegros por pagos indebidos, multas o sanciones administrativas, cuando los deudores no hacen parte de las entidades del SGSSS y los valores adeudados no superan dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes.”

Como los anteriores interrogantes tienen unidad de materia, se dará una sola respuesta de la siguiente manera:

De conformidad con lo dispuesto en los numerales 5, 7 y 16 del artículo 7 del Decreto 120 de 2026, esta Dirección emite conceptos de carácter general sobre la aplicación de las normas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud. No obstante, dicha competencia no comprende la emisión de pronunciamientos sobre situaciones particulares y concretas, como sería el determinar si una Empresa Social del Estado (ESE) puede ejercer jurisdicción coactiva respecto de obligaciones que no se derivan de la facturación de servicios de salud ni provienen de entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En relación con este asunto, resulta pertinente tener en cuenta el concepto jurídico con radicado No. 202211602499661 del 14 de diciembre de 2022 emitido por esta Dirección, en el cual se indicó que la autorización para el ejercicio de la jurisdicción coactiva únicamente podría predicarse respecto del cobro de obligaciones derivadas del ejercicio de funciones estrictamente administrativas expresamente atribuidas por la ley.

Ahora bien, en lo atinente a la situación objeto de consulta y en el marco de lo conceptuado en el pronunciamiento jurídico ya señalado, le corresponderá a cada Empresa Social del Estado, y en el caso específico a la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE de Bogotá, analizar dentro de la autonomía administrativa que le es propia y concede el artículo 194 de la

Ministerio de Salud y Protección Social

Dirección: Carrera 13 No. 32-76, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador en Bogotá: (+57) 601 330 5043

Resto del país: (+57) 01 8000 960020



Ley 100 de 1993, en qué casos puntuales puede desarrollar actividades de jurisdicción coactiva frente al ejercicio de funciones netamente administrativas, específicamente respecto al cobro de multas disciplinarias, reintegro por pagos indebidos, multas o sanciones frente a actores que no forman parte del SGSSS.

En los anteriores términos damos respuesta a la consulta formulada, no sin antes advertir que este pronunciamiento tiene los alcances determinados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido en su título II, por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 en cuanto a que *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.*”

Cordialmente,