



Función Pública

Concepto 286891 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000286891

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000286891

Fecha: 19/07/2023 03:30:46 p.m.

Bogotá, D.C.

REFERENCIA: Tema: Empleo Subtema: Funciones RADICACIÓN: 20239000615492 del 13 de junio de 2023

En atención a su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si una ESE municipal puede adelantar procesos de cobro coactivo, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

El Decreto Ley [100](#) de 1993 expresó¹:

“ARTÍCULO. [194](#).-Naturaleza. Reglamentado por el Decreto Nacional [1876](#) de 1994. 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.”

Por su parte, la Ley [1066](#) de 2006² dispuso:

“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.

PARÁGRAFO 1°. 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.

PARÁGRAFO 2°. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1° y 2° del artículo [820](#) del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3. *Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.* (Subrayado y resaltado por fuera del texto original)

Así mismo, la Corte Constitucional se pronunció al respecto y, en Sentencia C-666 de 2000, señaló:

“Las actividades generalmente atribuidas por la ley a las entidades vinculadas corresponden, consideradas materialmente, a actos de gestión y no de autoridad y, por ello, aquéllas no deben estar investidas de una atribución exorbitante que está ligada al concepto de imperio del Estado. En estos eventos, los conflictos que se presenten con los particulares deben llevarse a los estrados judiciales, con el fin de respetar el debido proceso y los principios de imparcialidad y de juez natural.

...

Debe recalarse que las actividades generalmente atribuidas por la ley a las entidades vinculadas corresponden, consideradas materialmente, a actos de gestión y no de autoridad y, por ello, aquéllas no deben estar investidas de una atribución exorbitante que, como se explicó con anterioridad, está ligada al concepto de imperio del Estado. En estos eventos, los conflictos que se presenten con los particulares deben llevarse a los estrados judiciales, con el fin de respetar el debido proceso y los principios de imparcialidad y de juez natural.”

Con lo anterior, la Corte restringió el ámbito del cobro coactivo frente a las entidades descentralizadas vinculadas, en tanto consideró que la autorización legal que ostentan éstas para ejercer dicho poder se refiere exclusivamente al cobro de recursos provenientes de *“funciones netamente administrativas”*, tal y como lo indica textualmente el ya citado artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.

Así las cosas y, aunque las ESE son entidades públicas descentralizadas vinculadas con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, desarrollan actividades de gestión, como lo es la prestación de servicios de salud, más no actividades de autoridad.

Por lo anterior, esta Dirección Jurídica considera que, de conformidad con lo expresado por la norma y lo desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la facultad *excepcional* de jurisdicción coactiva de la que trata la Ley 1066 de 2006 no se hace extensiva a las ESE, en el entendido de que estas, como entidades vinculadas, no ejercen funciones administrativas ni de autoridad, sino que desarrollan actividades netamente de gestión.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Sara Paola Orozco Ovalle

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PAGINA

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

²"por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones."

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 22:55:22