



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2016-01174-01 (26685)
Demandante: EPS-S CONVIDA
Demandado: ESE HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY NIVEL III (Hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Suroccidente ESE)
Temas: Proceso de cobro coactivo -competencia Empresas Sociales del Estado. Competencia para el cobro.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 16 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El 17 de octubre de 2014, previa orden de embargo, la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III inició proceso de cobro coactivo No. 003 de 2014 con la expedición de mandamiento de pago contra EPS-S CONVIDA, por la suma de \$1.146.309.356 más intereses moratorios, por servicios de salud prestados a los afiliados al régimen subsidiado, entre 2011 y 2014¹.

Mediante Resolución 002 de 19 de mayo de 2015², la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III ordenó seguir adelante la ejecución y actualizar el crédito, entre otras decisiones.

En auto 004 de 21 de julio de 2015³, se liquidó el crédito y las costas procesales con corte a 31 de julio de 2015, por un valor de \$2.022.739.356.

La EPS-S CONVIDA formuló objeción a la liquidación del crédito⁴ y por auto 006 de 8 de septiembre de 2015, se declaró infundada, se aprobó la liquidación del crédito y se ordenó hacer efectivos los títulos judiciales⁵.

¹ Fls.117 a 120 c.a.

² Fls. 22 a 24 c.p.

³ Fls. 25 a 28 c.p.

⁴ Fls. 175 a 181 c.a.

⁵ Fls. 191 a 195 c.a.



DEMANDA

EPS-S CONVIDA, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del CPACA, formuló las siguientes pretensiones⁶:

“1.- Que es NULA de pleno derecho la Resolución No 002 del 19 de mayo de 2015, emitida por la Jefe Oficina Asesora Jurídica del HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY NIVEL III, (...)

2.- Que es NULA de pleno derecho el auto 004 del 21 de julio de 2015, por medio del cual se realiza la liquidación del crédito y costas procesales dentro del expediente n° 003/2014 del proceso ejecutivo de cobro coactivo iniciado por el HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY NIVEL III, (...)

El RESTABLECIMIENTO DE DERECHO QUE SE PRETENDE ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL... Es la devolución de los dineros embargados y pagados, encuadrados en actos administrativos arbitrarios, basados en simples documentos informativos de cartera, donde nunca existió un título valor que hiciera suponer que la EPS 'S CONVIDA, se convertiría en deudora de una obligación civil o comercial.”

Indicó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 1º, 2, 6, 29, 48, 58, 90 y 228 de la Constitución Política.
- Artículos 99 y 104 del CPACA.
- Artículo 56 de la Ley 1438 de 2011.
- Artículos 14 y 45 de la Ley 1122 de 2007.
- Artículo 5, par. 1 de la Ley 1066 de 2006.
- Ley 640 de 2001.
- Artículos 134 y 195 (6) de la Ley 100 de 1993.

El concepto de la violación se sintetiza así:

Afectación del interés general. Los actos demandados desconocen la solidaridad que debe existir entre las personas jurídicas del Estado. Atentan, también, contra el interés general y los bienes y recursos públicos, lo que termina afectando los derechos de los usuarios del Sistema General de Salud, en concreto, el de seguridad social, al no acceder a los servicios de salud financiados porque los recursos fueron embargados.

Desconocimiento del debido proceso. Falta de competencia. En el mandamiento de pago, la Empresa Social del Estado no especificó el orden territorial al que pertenece y dispuso el pago de una deuda con “*simples documentos denominados cruces de cuentas*”. En este caso, lo que se pretendió cobrar son facturas, producto de una actividad comercial, como es la venta de servicios de salud, de tal forma que la demandada se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, si se tiene en cuenta la exclusión del artículo 5, parágrafo 1 de la Ley 1066 de 2006.

⁶ La demanda y su corrección pueden consultarse en los fls. 1 a 8 y 54 a 67 c.p.



En virtud de la citada norma, el Hospital Occidente de Kennedy III Nivel ESE no era competente para adelantar el proceso administrativo de cobro de las deudas generadas en contratos u obligaciones civiles o comerciales celebrados con la EPS'S CONVIDA. La anterior consideración se acompasa con los artículos 14 y 45 de la Ley 1122 de 2007 y el artículo 195 numeral 6 de la Ley 100 de 1993, que dispone la aplicación del régimen de derecho privado para los contratos celebrados por las Empresas Sociales del Estado⁷.

En su caso, la ESE demandada embargó recursos que por su destinación específica son inembargables, lo que le causó un perjuicio grave e irremediable a los usuarios de los servicios de salud y al patrimonio de la EPS.

Desviación de poder y falta de motivación. Con la expedición de los actos acusados se incurrió en desviación de poder y falta de motivación al invocarse una competencia inexistente y suplir la función de las autoridades judiciales competentes para dirimir la controversia, puesto que la demandada realizó el cobro coactivo de obligaciones civiles y comerciales sin tener facultad para ello.

En este caso, la factura y la certificación de auditoría de la unidad jurídica conforman el título valor que presta mérito ejecutivo. Sin embargo, la ESE demandada no adelantó el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria y, en cambio, declaró a la EPS como deudora y luego ordenó seguir adelante la ejecución para, finalmente, liquidar el crédito y las costas procesales.

La obligación no es clara, expresa ni exigible. La resolución que ordena seguir adelante la ejecución y la que liquida el crédito son nulas porque no están soportadas en obligaciones claras, expresas y exigibles. La obligación no es clara porque la legitimidad de las facturas no se estableció a través de un proceso judicial, así que el monto liquidado no corresponde a la realidad y se embargaron dineros por suma superior al cruce de cartera. No es expresa, porque el capital e intereses no están sustentados ni probados, dado que las facturas con las que se insinúan las deudas no se relacionan en los actos acusados. Y no es actualmente exigible porque las “*insinuadas deudas*”, sustentadas en información de cartera, no fueron sometidas a plazo o condición.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demandada formuló como excepciones previas la “*falta de requisito de procedibilidad de conciliación*”, “*inepta demanda por no haberse integrado el acto administrativo complejo*” y “*caducidad*”⁸.

⁷ Como soporte doctrinal, la demandante citó, entre otros, el Concepto 198619 de 2012 del Ministerio de Salud y de la Protección Social en el que se indicó que las Empresas Sociales del Estado no tienen la facultad para iniciar cobro coactivo y deben acudir a la vía judicial para el cobro de su cartera, con base en la exclusión del artículo 5, parágrafo 1 de la Ley 1066 de 2006.

⁸ Las excepciones propuestas se decidieron en primera instancia en auto de 15 de diciembre de 2020, en el sentido de declarar probada parcialmente la de inepta demanda por falta de requisitos formales, respecto de la Resolución 002 de 19 de mayo de 2015, que ordenó seguir adelante la ejecución, porque no se agotó el requisito de conciliación. No prosperaron las demás excepciones invocadas por la demandada. En esa providencia se precisó que, aunque en las pretensiones no se relacionó el auto 006 de 8 de septiembre de 2015, debe entenderse demandado porque resolvió las objeciones contra el auto 004 de de 2015, que liquidó el crédito y las costas, así que es un acto accesorio al principal. (Fls. 221 a 242 c.p).



Asimismo, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por las razones que siguen:

Los hospitales Pablo IV de Bosa I Nivel, Bosa II Nivel ESE, Sur Nivel I ESE y Occidente Kennedy III Nivel, entre otros, fueron fusionados en la Empresa Social del Estado denominada SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUROCCIDENTE, en virtud del Acuerdo 641 de 6 de abril de 2016, *“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”*.

La EPS-S CONVIDA debía pagar por los servicios de urgencias y hospitalarios prestados por el Hospital a usuarios del régimen subsidiado en salud afiliados a la EPS-S CONVIDA, seis (6) meses después. Al no hacerlo, la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III adelantó las actuaciones necesarias para el recaudo de las rentas a su favor, proceder que está enmarcado en la legalidad y efectividad de los fines del Estado.

La sentencia de la Corte Constitucional C-793 de 2002 avala el procedimiento de cobro coactivo adoptado por la ESE, pues deja en claro que cuando se trata de créditos que tengan como fuente las actividades que establece la Ley 715 de 2001, dentro de las que se encuentra la prestación del servicio de salud, procede el embargo porque se refiere a recursos que financian el sistema de salud. Así que la inembargabilidad no abarca la totalidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales no pueden hacer unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse por medio de cuentas separadas. Si la EPS-S CONVIDA tenía en la misma cuenta embargada dineros de ambas fuentes, es un hecho de culpa exclusiva de la demandante.

El cobro coactivo no se hizo respecto a las facturas sino con fundamento en la resolución que declaró a la actora como deudora por servicios de salud prestados a los afiliados al régimen subsidiado. Entonces, no debía acudir a la jurisdicción ordinaria para el cobro de la deuda. No procede la aplicación de la exclusión del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 porque las deudas no se contrajeron en razón de un contrato de mutuo ni se trata de obligaciones civiles o comerciales. La demandada tampoco desarrolla actividades de cobranza similares a la de los particulares.

En consecuencia, la ESE del Distrito Capital es competente para adelantar el proceso administrativo de cobro con el fin de hacer efectiva la cartera a su favor, de conformidad con el Concepto 8039-1- 0445132 de 2009 de la Superintendencia Nacional de Salud y en aplicación de la Ley 1437 de 2011 (arts. 98, 99 y 104) y del Decreto 1421 de 1993.

Aunado a lo anterior, la sentencia C-666 de 2000 no puede servir de precedente jurisprudencial comoquiera que en la misma no se hizo referencia a las Empresas Sociales del Estado, entidades públicas descentralizadas de categoría especial que no constituyen organismos vinculados.

La demandante confunde la naturaleza y las prerrogativas públicas de la ESE, como el cobro coactivo, con el régimen jurídico aplicable en contratación, de conformidad con el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993. Según el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidades



públicas descentralizadas y, por ende, pueden ejecutar los créditos fiscales contenidos en actos administrativos que se presumen legales, en concordancia con el artículo 169 del Decreto Ley 1421 de 1993, por cuanto no se les aplican las normas de derecho privado, salvo en materia de contratación.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones⁹:

El trámite del cobro coactivo implica la preexistencia de un título que preste mérito ejecutivo, esto es, de un acto administrativo ejecutoriado que imponga una obligación de pagar una suma líquida de dinero a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden. De manera que en este proceso no es posible atacar la legalidad del título ejecutivo.

Cualquier cuestionamiento relacionado con la obligación debió plantearse con la interposición de los recursos ante la administración y, posteriormente, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra los actos que determinaron la deuda objeto de cobro, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En este caso, se entiende agotada la etapa inicial del proceso de cobro coactivo, conformada por la expedición del mandamiento de pago, la resolución de las excepciones y la orden de seguir adelante la ejecución, puesto que ya se liquidó el crédito. En esta etapa, la ejecutada solo puede controvertir aspectos relacionados con el estado de la cuenta de la deuda y no es posible revivir discusiones propias de la conformación del título o de su falta de ejecutoria.

Por lo anterior, no se estudia la competencia del Hospital Occidente de Kennedy Nivel III para proferir el acto que determinó la obligación, ni se revisan los documentos de los cuales surgió la suma de dinero adeudada porque son aspectos que la demandante debió cuestionar mediante la proposición de excepciones contra el mandamiento de pago y al no alegarse en esa etapa escapan a la órbita de este proceso.

El análisis se dirigió a *“la legalidad de los actos que liquidaron el crédito y las costas procesales [...] , teniendo en todo caso que revisar la competencia del funcionario que profirió las decisiones impugnadas [...]”*. Al efecto, el Tribunal abordó los siguientes aspectos:

Competencia de las Empresas Sociales del Estado para ejercer la facultad de cobro coactivo. Las Empresas Sociales del Estado no están cubiertas por la exclusión del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 porque no celebran contratos de mutuo, ni desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, dado que el objeto de tales entidades es la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social, de conformidad con el numeral 2 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, no prosperó el cargo de falta de competencia del funcionario ejecutor.

⁹ Fls. 244 a 258 c.p.



Monto liquidado por el Hospital Occidente de Kennedy III Nivel y procedencia de la liquidación de intereses. En la etapa de la liquidación del crédito, el hospital demandado siguió las instrucciones del cálculo de la deuda previstas en el mandamiento de pago, pues tuvo en cuenta el capital fijado en \$1.146.309.356 y determinó los intereses moratorios, en concordancia con la orden impartida.

No es este el momento procesal para que la demandante alegue inconformidad frente a esos valores, pues las debió discutir al momento de formular excepciones contra el mandamiento de pago y tenía la posibilidad de demandar el acto que fallaba las excepciones y ordenaba seguir adelante la ejecución de la obligación. En consecuencia, son inmodificables la orden de pago y la disposición de seguir adelante con la ejecución, en las que se determina el valor del capital más intereses moratorios. En ese entendido, no prospera el cargo.

El Tribunal no se pronunció sobre las costas procesales en primera instancia.

RECURSO DE APELACIÓN

La demandante apeló la sentencia por las razones siguientes:

Los títulos valores no pueden ejecutarse mediante el procedimiento de cobro coactivo. El mandamiento de pago se apoya en unas facturas de prestación de servicios que no encuadran en ninguna de las categorías de título ejecutivo, descritas en los artículos 828 del ET y 99 del CPACA. Las facturas cuyo cobro se pretende son títulos valores regulados en el Código de Comercio.

En los casos en los que se busque la ejecución de títulos valores bajo el procedimiento de cobro coactivo es necesario expedir un acto administrativo en el que se declare deudor. Como ese acto no existe, no es posible aplicar el procedimiento de cobro coactivo a títulos valores. Lo procedente es acudir a los jueces. En ese entendido, en este asunto no existe competencia del demandado para ejecutar, mediante cobro coactivo, los títulos valores relacionados en el mandamiento de pago.

Las Empresas Sociales del Estado no tienen facultad de cobro coactivo. Según lo dispuesto en el artículo 5, parágrafo 1º de la Ley 1066 de 2006, la facultad de cobro coactivo no es absoluta para las entidades públicas a las que se les aplica el régimen privado. Esa consideración la apoyó en el Concepto 61876 de 2012 de la Superintendencia Nacional de Salud en el que se acudió a lo considerado en la sentencia C-666 de 2000, para concluir que, aunque las ESE no son entidades vinculadas tampoco desarrollan actividades de gestión o administrativas. Aunado a que frente a las deudas originadas en contratos de prestación de servicios de salud, las ESE desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a la de los particulares, para lo cual deben regirse por las normas de derecho privado aplicables al giro principal de sus negocios, conforme lo establecido por el numeral 6º del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 16 del Decreto 1876 de 1994, por lo que no tienen la facultad excepcional de jurisdicción coactiva, es decir, que se les aplica la exclusión del artículo 5, parágrafo 1 de la Ley 1066 de 2006.



La demandante resaltó también lo considerado en los Conceptos 46633 de 21 de febrero de 2011 y 2014112008200991 del 9 de junio de 2014 del Ministerio de Salud y Protección Social que, en términos generales, son similares al Concepto 61876 de 2012 de la Superintendencia Nacional de Salud.

A pesar de ser entidades públicas, las Empresas Sociales del Estado están sometidas al régimen jurídico del derecho privado. De este modo, los negocios jurídicos celebrados en desarrollo de sus funciones están sometidos también a ese régimen, lo que impide que puedan ejercer la facultad de cobro coactivo para el cobro de títulos valores (facturas).

En ese entendido, una vez realizado el examen de legalidad de los actos acusados se evidencia la causal de nulidad por infracción de las normas en que debían fundarse y la expedición sin competencia.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

La demandada y el Ministerio Público no intervinieron en la oportunidad prevista en el artículo 247 numerales 4º y 6º del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala decide si la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III (Hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Suroccidente ESE) tenía competencia para expedir los autos 004 de 21 de julio de 2015 y 006 de 8 de septiembre de 2015, por los cuales se liquidó y aprobó el crédito y las costas procesales y se ordenó hacer efectivos unos títulos judiciales, al interior del proceso de cobro coactivo No. 003 de 2014 adelantado contra la EPS-S CONVIDA.

Sea del caso precisar que el estudio se limitará a analizar si la exclusión contenida en el artículo 5, párrafo 1º de la Ley 1066 de 2006 es aplicable a las Empresas Sociales del Estado, por ser el fundamento jurídico en el que se apoyó la demanda y con base en el mismo se expusieron los argumentos de defensa y se pronunció el tribunal.

Conforme con el estudio que a continuación se realiza, se revoca la sentencia apelada y, en su lugar, se accede parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Función administrativa vs servicio público de salud. En virtud del artículo 49 de la Constitución Política, la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado, a quien le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y establecer las políticas para su prestación, así como ejercer vigilancia y control, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También debe fijar las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares. La norma dispone además que los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.



Por su parte, según los artículos 365 y 366 de la Constitución Política, el servicio público de salud puede ser prestado directamente por el Estado, a través de entidades públicas o por particulares, como una expresión de la libertad económica (art. 333 ib).

En cumplimiento de los anteriores mandatos constitucionales, se expidió la Ley 100 de 1993, que creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud, para regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso para toda la población, en todos los niveles de atención.

La prestación de un servicio público no implica, por sí solo, el ejercicio de una función pública. Así lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 2003¹⁰, en la que estudió la aplicación de la ley disciplinaria a los particulares. La Corte precisó que la función pública se refiere al conjunto de funciones que debe cumplir el Estado, a través de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, los órganos autónomos e independientes y las entidades públicas que colaboran armónicamente para la consecución de sus fines (art. 113 CP). No obstante, la Constitución Política permite que en casos especiales los particulares puedan investirse de la autoridad del Estado y ejercer funciones públicas administrativas (arts. 123-3, 210-2 y 267-2) o judiciales (art. 118-3).

En la sentencia que se hace mención, la Corte diferenció los conceptos de función pública y servicio público para concluir que un particular que presta un servicio público no cumple una función pública, por lo que no está sometido a la ley disciplinaria, salvo que esa actividad (la prestación del servicio) implique el ejercicio de determinadas potestades inherentes al Estado, atribuidas expresamente por la ley. Para el caso concreto del servicio de salud sostuvo que:

*“[...] Las empresas prestadoras de salud igualmente están encargadas de un servicio público regido por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, cuya prestación está reglamentada, vigilada y controlada por el Estado (art. 49 C.P.), pero sin que ello signifique el sometimiento de las entidades privadas promotoras y prestadoras de salud a la ley disciplinaria, en tanto en si misma su actividad **no implica el ejercicio de una función pública.**”*

Solamente en el caso en que dicha prestación haga necesario el ejercicio de determinadas potestades inherentes al Estado, que hayan sido atribuidas de manera expresa por el legislador al particular encargado de la misma, habrá lugar a la aplicación en su caso de dicho régimen y ello exclusivamente en relación con el ejercicio de dichas potestades. [...]”

Valga resaltar también algunos pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado en los que, en el marco de acciones populares, precisaron que, el derecho colectivo de acceso y prestación eficiente de los servicios públicos no es una expresión de función administrativa sino de una actividad económica intervenida por el Estado. En efecto en la sentencia de 13 de mayo de 2004¹¹, esta Corporación sostuvo:

¹⁰ M.P. Álvaro Tafur Galvis. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 17, 46, 53, 93, 143, 160, 165 (parciales) de la Ley 734 de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único” y contra el artículo 115 (parcial) de la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia”

¹¹ Exp. 50001-23-31-000-2003-00020-01(AP), C.P. María Elena Giraldo Gómez



“[...] el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente no se está frente al desarrollo de una función administrativa en los términos del artículo 209 Constitucional, sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines (art. 2 C. N.).

[...]

De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que [...] exige la intervención del [Estado] [...]a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio. [...]”

En consecuencia, el servicio de salud es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares sin que, en general, implique el ejercicio de una función pública o administrativa.

Facultad de iniciar proceso administrativo de cobro coactivo de las Empresas Sociales del Estado (ESE). El artículo 112 de la Ley 6 de 1992 otorgó jurisdicción coactiva (hoy cobro coactivo) a las entidades públicas del orden nacional, organismos adscritos y vinculados, entes de control y a la Registraduría Nacional del Estado Civil para hacer efectivos los créditos a su favor. En sentencia C-666 de 2000, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “vinculados”. En esa oportunidad, la Corte hizo el estudio de constitucionalidad en relación con las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, en su condición de órganos vinculados y declaró exequible la palabra “y vinculados” del artículo 112 de la Ley 6 de 1992, en el entendido de que *“la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere exclusivamente al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas confiadas por el legislador de modo expreso a los entes vinculados, siempre que en la misma norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio, únicamente en cuanto a los aludidos recursos”*.

En este punto es relevante acudir también a los artículos 1, 2 y 5 de la Ley 1066 de 2006, *“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*.

El artículo 1 dispone que, en virtud de los principios que regulan la administración pública (art. 209 CP¹²), los servidores públicos que tienen a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deben realizar su gestión en forma ágil, eficaz, eficiente y

¹² **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.



oportuna para lograr liquidez.

El artículo 2 impone varias obligaciones a las entidades públicas que en forma permanente ejerzan funciones o actividades públicas o presten servicios del Estado y tengan que recaudar dineros públicos del nivel nacional o territorial. Y el artículo 5, les otorga la facultad de obtener dicho recaudo por el procedimiento de cobro coactivo descrito en el Estatuto Tributario. La norma dispone lo siguiente¹³:

“ARTÍCULO 5o. 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 1o. 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.

(....).” (Subrayas de la Sala)

Es el párrafo 1º del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, antes transcrito, en el que se apoya la demandante para sostener que las Empresas Sociales del Estado (ESE) no tienen facultad para adelantar el procedimiento administrativo de cobro coactivo.

Para dilucidar el asunto es necesario referirse, en términos generales, a la naturaleza de las Empresas Sociales del Estado y al régimen aplicable al giro principal de sus negocios.

Entre las instituciones que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se encuentran las Empresas Sociales del Estado, que conforme con lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993¹⁴, son entidades públicas descentralizadas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa creadas por la ley, si son de orden nacional o por ordenanzas o acuerdos, si son de orden territorial. El artículo 195, numeral 2, ib, dispone que el objeto de las Empresas Sociales del Estado es la prestación de los servicios de salud o de seguridad social, como servicio público a cargo del Estado. En la misma norma, numeral 6, prevé que en materia contractual las ESE se rigen por el derecho privado.

¹³ El texto transcrito corresponde al vigente antes de la expedición de la Ley 1819 de 2016, que adicionó un inciso.

¹⁴ **ARTÍCULO 194. NATURALEZA.** 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.



Los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993, fueron reglamentados por el Decreto 1876 de 1994, que en el artículo 15¹⁵ señala que las Empresas Sociales del Estado se sujetan al régimen jurídico propio de las personas de derecho público, con las excepciones legales. El artículo 16¹⁶ de ese mismo decreto precisa que en materia de contratación, las ESE se rigen por las normas del derecho privado, sujetas a la jurisdicción ordinaria, pero que pueden acogerse a cláusulas exorbitantes (Decreto 1876/1994, compilado en el Dec. 780/2016)¹⁷.

En concordancia con las anteriores normas, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 incluye a las Empresas Sociales del Estado entre las entidades descentralizadas del orden nacional y precisa que son órganos del Estado que, aunque tienen autonomía administrativa, están sujetos al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. Esta disposición es aplicable a las entidades territoriales, según el párrafo 1º de dicha norma.

Asimismo, el artículo 26 de la Ley 1122 de 2007¹⁸ señala que la prestación de los servicios de salud por parte de las instituciones públicas solo se hará a través de las Empresas Sociales del Estado.

En ese entendido, las Empresas Sociales del Estado forman parte de la estructura estatal al ser entidades públicas descentralizadas a las que se les encargó la prestación, en forma directa, del servicio público de salud, que está a cargo del Estado (art. 49 CP).

Sin embargo, como quedó dicho, la Ley 100 de 1993 dispuso que las ESE, en la contratación por la prestación de los servicios de salud se sujetan al derecho privado. Ello obedece a que la contratación que hacen con las Entidades Promotoras de Salud (EPS)¹⁹

¹⁵ Artículo 15º.- Régimen jurídico de los actos. Las Empresas Sociales del Estado estarán sujetas al régimen jurídico propio de las personas de derecho público, con las excepciones que consagren las disposiciones legales.

¹⁶ Artículo 16º.- Régimen jurídico de los contratos. A partir de la fecha de creación de una Empresa Social del Estado, se aplicará en materia de contratación las normas del Derecho Privado, sujetándose a la jurisdicción ordinaria conforme a las normas sobre la materia. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 98 del Decreto-ley 1298 de 1994, las Empresas Sociales del Estado podrán discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública. (...)

¹⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

¹⁸ **ARTÍCULO 26. DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.** La prestación de servicios de salud por parte de las instituciones públicas solo se hará a través de Empresas Sociales del Estado (ESE) que podrán estar constituidas por una o varias sedes o unidades prestadoras de servicios de salud. En todo caso, toda unidad prestadora de servicios de salud de carácter público deberá hacer parte de una Empresa Social del Estado, excepto las unidades de prestación de servicios de salud que hacen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado y de aquellas entidades públicas cuyo objeto no es la prestación de servicios de salud. En cada municipio existirá una ESE o una unidad prestadora de servicios integrante de una ESE. (...)

¹⁹ **Ley 100 de 1993. ARTÍCULO 177. DEFINICIÓN.** Las Entidades Promotoras de Salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan de Salud Obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente Ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes Unidades de Pago por Capitación al Fondo de Solidaridad y Garantía, de que trata el título III de la presente Ley. Nota: Aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-616 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



públicas²⁰, mixtas²¹ o privadas²² implica una actividad comercial, en el entendido que suministra o presta el servicio de salud.

Valga aclarar que el servicio público de salud también es prestado por particulares, lo que implica que existe una libre competencia entre unos (ESE) y otros (particulares), razón suficiente para considerar que la prestación de ese servicio hace parte del giro ordinario de sus negocios y cualquier deuda derivada del cumplimiento de una obligación civil o comercial relacionada con la prestación del servicio de salud debe ser cobrada en sede judicial.

Lo anterior significa que en relación con la actividad civil o comercial (prestación de servicios de salud) que desarrollan las ESE, es aplicable la exclusión del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, es decir, que para cobrar las deudas generadas con ocasión de esa actividad no es procedente ejercer la facultad de cobro coactivo que esa norma les concede a las entidades públicas. Esta consideración tiene sustento en el hecho de que las ESE compiten en igualdad de condiciones con los particulares que también prestan servicios de salud, de manera que ejecutar las deudas a su favor, a través del procedimiento administrativo de cobro coactivo, generaría un desequilibrio en las relaciones entre las partes involucradas.

Para el caso de las ESE, la Sala estima oportuno acudir a un pronunciamiento de la Corte Constitucional en el que abordó este mismo estudio, pero respecto de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. En concreto, en la sentencia C-666 de 2000, que se citó en párrafos precedentes, la Corte consideró que permitir que adelanten el cobro coactivo “organismos vinculados” a la administración pública que habitualmente desarrollan actividades semejantes a las de los particulares, “[...] implica un desconocimiento de la naturaleza de las cosas, en tanto la atribución no puede considerarse como razonable, si se tienen en cuenta las funciones que cumplen los entes vinculados y el papel que desempeñan en la economía.”

En esencia, en esa sentencia se sostuvo lo siguiente:

“[...] Es importante destacar que 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 (artículo 2 C.P).”

Conferir dicha facultad excepcional a entes del indicado carácter para hacer cumplir obligaciones contractuales viola el principio de equidad respecto de las partes

²⁰ Empresas Industriales y Comerciales del Estado (L. 489/98, arts. 69 y 85) y sociedades públicas (L. 489/98, arts. 94, inc.1 y 38, lit. f). Sobre el régimen privado de contratación consultar Ley 1474 de 2011, art. 93, modificatorio de la Ley 1150 de 2007, art. 14.

²¹ Sociedades de economía mixta (L. 489/98, arts. 97). Sobre el régimen privado de contratación consultar Ley 1474 de 2011, art. 93, modificatorio de la Ley 1150 de 2007, art. 14.

²² Cajas de compensación familiar (L. 21/82, art. 39/L. 100/93, art. 181, lit c), sociedades comerciales y empresas de economía solidaria y cooperativas (L. 454 de 1998, arts. 2 y 6, par. 2/Ley 100/93, art. 181)



comprometidas en un conflicto (artículo 13 de la Carta), ya que es importante destacar que, dados los fines que persiguen las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, éstas suelen competir en igualdad de condiciones con los particulares. Así, pues, 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.

*Debe recalcar 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 (artículo 29 **Ibídem**).*

De esta forma, si se tienen en cuenta las tareas que usualmente son asignadas a los entes vinculados, para la Corte el reconocimiento de una facultad como la descrita supondría, en los términos generales que contempla la disposición objeto de proceso, un exceso de poder que conduciría, por contera, al desconocimiento de la garantía de toda persona de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la Carta).

De lo anterior advirtió la Corte que procedería declarar la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas en esa oportunidad ("y vinculados" del art. 112 de la Ley 6/1992). Sin embargo, aclaró que es posible que el legislador asigne a los entes vinculados funciones "netamente" administrativas, que implican el ejercicio de autoridad, lo que justifica el trámite excepcional del cobro coactivo para recaudar recursos provenientes de dichas funciones, siempre que la ley autorice tal atribución, por lo que declaró la exequibilidad, pero condicionada.

Para el presente caso, aunque las ESE son entidades adscritas, se asemejan a las vinculadas porque en materia contractual se rigen por el derecho privado y ejercen actividades similares a las de los particulares, lo que permite ubicarlas en el mercado en igualdad de condiciones que sus competidores públicos o privados.

En atención a las disposiciones mencionadas, se concluye que, si bien las Empresas Sociales del Estado son entidades públicas descentralizadas que prestan en forma permanente el servicio público de salud, que está a cargo del Estado, el cumplimiento de esa actividad no constituye una función administrativa, como quedó dicho en el capítulo anterior. En ese entendido, aquellas obligaciones a su favor que sean consecuencia de la prestación del servicio de salud no pueden perseguirse en ejercicio del procedimiento de cobro coactivo ordenado en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y demás normas concordantes.

En los anteriores términos, al excluir a aquellas entidades públicas cuyas deudas se generen como consecuencia de la celebración de contratos de mutuo o por obligaciones civiles o comerciales, que pueden ser cobradas de forma similar o igual que los particulares, el parágrafo 1º del referido artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 menciona



supuestos que son predicables a las ESE, en relación con su función de prestar en forma permanente el servicio público de salud, si se tiene en cuenta que los créditos a favor de estas se originan en el ejercicio de una actividad propia del giro ordinario de sus negocios, cuyo cobro debe exigirse en las mismas condiciones que lo hacen los particulares.

Sea del caso precisar que las ESE pueden iniciar el procedimiento administrativo de cobro coactivo solo cuando existan créditos a su favor pendientes de pagar y que hayan sido producto de una actividad o función administrativa, en la que no está incluida la prestación de salud, dado que esta tiene inmerso un contrato de prestación de servicios de salud, en similares términos a los que prestan los particulares, del que concurren obligaciones civiles y comerciales.

Por último, las normas del CPACA (art. 98 y ss) que regulan el procedimiento administrativo de cobro coactivo no se contraponen a la exclusión del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, que es una norma especial que debe tenerse en cuenta al momento de verificar la competencia de las entidades públicas para adelantar dicho cobro.

Caso concreto

En el asunto objeto de estudio está acreditado que el Hospital Occidente de Kennedy III Nivel se transformó en una Empresa Social del Estado del orden distrital, adscrito a la Secretaría Distrital de Salud, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Acuerdo 17 de 1997 del Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá. Y que, posteriormente, quedó fusionado con las ESE Pablo VI Bosa, del Sur, Bosa y Fontibón para formar la ESE Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente, conforme con el artículo 2 del Acuerdo 641 de 2016 del Concejo de Bogotá, D.C.

Según el cuaderno de antecedentes, que hace parte del expediente judicial, la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III profirió la **Resolución 105 de 30 de abril de 2014**, por la cual declaró que EPS-S CONVIDA le adeuda \$1.146.309.356 por servicios de salud prestados a los afiliados al régimen subsidiado, entre 2011 y 2014²³. Contra esa decisión la EPS-S interpuso recurso de reposición²⁴ y por **Resolución 186 de 9 de julio de 2014**²⁵, se confirmó en todas sus partes la Resolución 105.

Mediante auto de 22 de septiembre de 2014, la ESE decretó el embargo de los dineros depositados en cuentas bancarias, cuyo titular sea la EPS-S CONVIDA²⁶.

Con base en las Resoluciones 105 y 186 de 2014, el 17 de octubre de 2014, la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III libró mandamiento de pago contra EPS-S CONVIDA, por la suma de \$1.146.309.356, más los intereses moratorios que se causen hasta el momento del pago²⁷. La ejecutada no formuló excepciones.

²³ Fls. 12 a 17 c.p./ 75 a 80 c.a.

²⁴ Fls. 89 a 92 c.a.

²⁵ Fls. 19 a 21 c.p./ 97 a 99 c.a.

²⁶ Fls. 109 a 110 c.a.

²⁷ Fls.127 a 129 c.a.



El 19 de mayo de 2015, la ESE demandada profirió Resolución 002²⁸, en la que ordenó seguir adelante la ejecución y actualizar el crédito, incluyendo intereses moratorios, entre otras decisiones.

El **21 de julio de 2015**, se profirió **auto 004**²⁹, en el que liquidó el crédito y las costas procesales, con corte a 31 de julio de 2015, por un valor total de \$2.022.739.356 (\$1.146.309.356 capital, \$876.374.000 intereses moratorios y costas \$59.000). La EPS-S CONVIDA formuló objeción a la liquidación del crédito³⁰.

Por **auto 006 de 8 de septiembre de 2015**, se declaró infundada la objeción, se aprobó la liquidación del crédito, se ordenó la efectividad de los títulos judiciales emitidos por las entidades financieras, uno por un valor de \$152.054.131 y el otro por \$2.000.000.000 y la devolución del remanente a favor de la EPS-S por la suma de \$129.134.775³¹.

Posteriormente, mediante auto 004 de 12 de julio de 2016, la ESE dispuso la terminación del procedimiento de cobro coactivo por pago total. En la parte considerativa de dicho auto, se señaló que al declararse infundada la objeción presentada por CONVIDA contra la liquidación del crédito, esta quedó aprobada y se ordenó hacer efectivos los títulos judiciales por \$2.022.683.356. Igualmente, que, al aplicarse dichos títulos por el valor en mención, se produjo el pago total de la obligación (capital, intereses y costas procesales) y quedó un remanente de \$129.311.775. Y que, ante el pago total de la deuda, lo procedente es la terminación del proceso de cobro coactivo, de conformidad con el artículo 833 del ET. En consecuencia, resolvió lo siguiente³²:

“PRIMERO: ORDENAR la terminación por pago total de la obligación del presente proceso administrativo coactivo, iniciado contra el deudor EPS CONVIDA, (...) con fundamento en la Resolución moratoria No. 105 de abril 30 de 2014.

SEGUNDO: DECRETAR el levantamiento de las medidas cautelares practicadas sobre las cuentas de la ejecutada, comunicando tal decisión a las respectivas entidades a quienes se les haya solicitado estas medidas.

TERCERO: Requierase a la EPS Convida a fin de que se pronuncie respecto a la aplicación del título judicial [...] a favor de la EPS en cuantía de \$129.311.775 en el proceso de cobro coactivo en curso con número de referencia 006 de 2015.

CUARTA: Una vez en firme, ordénase su correspondiente ARCHIVO.”

En virtud de lo dispuesto en el artículo 833-1 del ET, no procedía recurso alguno contra la anterior decisión, la cual quedó ejecutoriada el 23 de febrero de 2017 (artículo 87 numeral 1 del CPACA), según constancia de ejecutoria vista en el cuaderno de antecedentes, en la que se indica que el 17 de febrero de 2017 se entregó copia del auto 004 de 12 de julio de 2016 a la Jefe Asesora Jurídica de CONVIDA, por lo que la

²⁸ Fls. 22 a 24 c.p./155 a 157 c.a.

²⁹ Fls. 25 a 28 c.p./ 167 a 168 c.a.

³⁰ Fls. 175 a 181 c.a.

³¹ Fls. 191 a 195 c.a.

³² Fls. 214 a 215 c.a.



notificación se dio por conducta concluyente en esa fecha³³.

En virtud de lo anterior, la terminación del proceso de cobro coactivo No. 003 de 2014 se dio por pago forzado, al hacerse efectivos los títulos judiciales constituidos. Sea del caso indicar que la terminación del proceso de cobro coactivo no fue puesta de presente por ninguna de las partes en sus intervenciones en el transcurso del presente proceso (demanda, contestación y alegatos de conclusión) ni lo advirtió el Tribunal, a pesar de ser un hecho ocurrido después de presentada la demanda.

De todas formas, en este proceso, el estudio de legalidad se limita a los **autos 004 y 006 de 2015, que liquidaron y aprobaron el crédito y las costas procesales y ordenaron la efectividad de los títulos judiciales** ³⁴. Y, en los términos del recurso de apelación, corresponde, como se indicó, analizar si la exclusión del artículo 5, parágrafo 1º de la Ley 1066 de 2006 es aplicable a las Empresas Sociales del Estado, para determinar si la demandada tenía o no competencia para expedir los referidos autos.

Según los antecedentes antes reseñados, está demostrado que la ESE demandada adelantó proceso de cobro coactivo, cuyo título ejecutivo fue la Resolución 105 de 2014 y su confirmatoria 186 de 2014, con el fin de lograr el pago de sumas que provienen de la prestación del servicio de salud, brindado por la ESE a los afiliados a EPS-S CONVIDA.

No obstante, como se precisó, según la exclusión expresa del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, las obligaciones civiles y comerciales derivadas de la prestación del servicio de salud a favor de las ESE, no deben ser cobradas por ésta a través de cobro coactivo, pues actúan en pie de igualdad con los particulares.

En ese entendido, se configura la causal de nulidad por falta de competencia de la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III que, valiéndose de su condición de entidad pública, expidió los autos 004 y 006 de 2015, relacionados con la liquidación del crédito y las costas procesales y la efectividad de los títulos judiciales.

Por lo expuesto, la demandada no tenía competencia para dictar el auto 004 de 21 de julio de 2015 que liquidó el crédito y las costas procesales y el auto 006 de 8 de septiembre de 2015, que aprobó el crédito y ordenó la efectividad de los títulos judiciales, actos a los que se limitaron el fallo de primera instancia y la apelación.

³³ Fl. 220 c.a.

³⁴ Como se precisó, en auto de 15 de diciembre de 2020, el Tribunal declaró probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales frente a la Resolución 002 de 19 de mayo de 2015, que ordenó seguir adelante la ejecución, al no agotarse el requisito de la conciliación. Además, en esa providencia entendió como acto demandado el auto 006 de 8 de septiembre de 2015, por el cual se resolvieron las objeciones contra el auto 004 de de 2015, que liquidó el crédito y las costas. (Fls. 221 a 242 c.p).



En consecuencia, prospera parcialmente el recurso de apelación y se revoca la sentencia apelada. En su lugar, se declara la nulidad de los actos acusados. Sin embargo, en este caso no es posible ordenar a título de restablecimiento del derecho que la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III (Hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Suroccidente ESE) devuelva a la EPS-S CONVIDA los dineros pagados forzosamente como consecuencia de la efectividad de los títulos judiciales constituidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo No. 003 de 2014, dado que esta Corporación no puede desconocer la existencia del auto 004 de 12 de julio de 2016 que puso fin al proceso administrativo de cobro, acto que está ejecutoriado. Por tanto, se niegan las demás pretensiones, esto es, las de restablecimiento del derecho.

Condena en costas. No se condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA³⁵, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del CGP incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”, requisito que no se cumple en este asunto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **REVOCAR** la sentencia apelada. En su lugar, dispone:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de los siguientes actos administrativos, expedidos por la ESE Hospital Occidente de Kennedy Nivel III (Hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Suroccidente ESE) en el proceso administrativo de cobro coactivo No. 003 de 2014, adelantado contra la EPS-S CONVIDA:

- **Auto 004 de 21 de julio de 2015**, que liquidó el crédito y las costas procesales, con corte a 31 de julio de 2015.
- **Auto 006 de 8 de septiembre de 2015**, que declaró infundada una objeción, aprobó la liquidación del crédito y ordenó la efectividad de los títulos judiciales emitidos por las entidades financieras.

SEGUNDO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

2. **No condenar** en costas.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

³⁵ CPACA. Art. 188. Condena en costas. “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.



Radicado: 25000-23-37-000-2016-01174-01 (26685)
Demandante: EPS-S CONVIDA
FALLO

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co

18

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador.aspx>



SC 5780-6