

Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	160838
Elaborada por:	LUISA CAMILA ENRIQUEZ LUNA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1539033
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA 183 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE POPAYAN
Valor económico inicial:	\$12.030.769,00
Valor económico indexado:	\$12.030.769,00
Última actuación:	PRESENTACION DE LA SOLICITUD DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

Partes del proceso o caso:

Tipo de parte procesal	Tipo de documento	Identificación	Nombre/Razón social	Calidad
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	901037916	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	CONVOCADO
OTRA PARTE	Cédula de Ciudadanía	10543242	JESUS HERNANDO EUSCATEGUI ROSERO	CONVOCANTE

Hechos:

1.1. MEDIANTE RESOLUCIÓN NO. 36707 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2019, ADRES ORDENÓ EL COBRO AL SEÑOR JESUS HERNANDO EUSCATEGUI ROSERO, POR LA SUMA DE \$12.030.769.00, MÁS LOS INTERESES MORATORIOS. LO ANTERIOR POR CONCEPTO DE GASTOS MÉDICOS, QUIRÚRGICOS, HOSPITALARIOS Y/O INDEMNIZACIÓN RECONOCIDOS Y PAGADOS EL FOSYGA HOY ADRES, ORIGINADOS EN EL ACCIDENTE DE TRÁNSITO OCURRIDO EL DÍA 09 DE MAYO DE 2017, EN EL CUAL SE VIO INVOLUCRADO EL VEHÍCULO DE PLACA LDW18.

1.2. QUE EL DÍA 14 DE OCTUBRE DE 2021, SE NOTIFICÓ POR AVISO PUBLICADO EN LA PÁGINA WEB DE ADRES, EL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN NO. 36707 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2019, QUEDANDO EN FIRME Y EJECUTORIADA EL DÍA 02 DE NOVIEMBRE DE 2021.

1.3. A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN NO. 4532 DEL 10 DE JUNIO DE 2022, SE LIBRÓ MANDAMIENTO DE PAGO CONTRA EL SEÑOR JESUS HERNANDO EUSCATEGUI ROSERO, POR LA SUMA DE \$12.030.769.00, MÁS LOS INTERESES MORATORIOS.

1.4. MEDIANTE RESOLUCIÓN NO. 0000801 DEL 28 DE MARZO DE 2023, SE RESOLVIERON LAS EXCEPCIONES DE ELEVADAS POR EL CONVOCANTE, DECLARÁNDOLAS NO PROBADAS Y SE ORDENÓ SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN DEL PROCESO DE COBRO.

1.5. EL DÍA 04 DE ABRIL DE 2023, SE NOTIFICÓ ELECTRÓNICAMENTE LA RESOLUCIÓN NO. 0000801 DEL 28 DE MARZO DE 2023.

1.6. EL SEÑOR EUSCATEGUI ROSERO PRESENTÓ RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NO. 0000801 DEL 28 DE MARZO DE 2023.

1.7. A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN NO. 1475 DEL 15 DE MAYO DE 2023, ADRES CONFIRMÓ EN TODAS SUS PARTES LA RESOLUCIÓN NO. 0000801 DEL 28 DE MARZO DE 2023 Y DECIDIÓ NO REPONER.

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	COBRO INDEBIDO DE OBLIGACION	

Valor económico del proceso o caso

Pretensiones:

Descripción	Unidad monetaria	Valor
	PESOS	12.030.769,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Pruebas allegadas al caso por las partes:

3.1. Parte convocante:

- 3.1.1. Copia de la Resolución 4532 de 2022.
- 3.1.2. Copia de la Resolución 0000801 del 28 de marzo de 2023.
- 3.1.3. Copia de la Resolución 36707 del 27 de septiembre de 2019.
- 3.1.4. Copia de la Resolución 1475 del 15 de mayo de 2023.
- 3.1.5. Captura de pantalla de la notificación electrónica enviada el 17 de mayo de 2023.

3.2. Parte convocada:

- 3.2.1. Insumo suministrado por el Grupo Cobro Coactivo de la ADRES el cual consta de expediente administrativo (56 folios) y Concepto del área de Cobro coactivo.

Requisitos con que cumple la solicitud de conciliación:

Designación del funcionario al que se dirige
--

Individualización de las partes y sus representantes
Aspectos que se quieren conciliar y los hechos en los que se fundamentan
Pretensiones que formula el convocante
Relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso
Demostración del Agotamiento de la vía gubernativa
Estimación razonada de la cuantía
Manifestación bajo la gravedad de juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos
Indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes
Copia de la petición de conciliación enviada previamente al convocado
Firma del apoderado del solicitante o solicitantes

Decisiones del comité de conciliación relacionadas con el proceso objeto de estudio

Decisiones tomadas por el comité en casos similares:

Nro. Ekogui	Número de identificación	Decisión del comité	Conclusiones del comité
1440264		No concilia	<p>El Comité por unanimidad dispone no conciliar ya que el actuar de ADRES se supeditó al hecho de que la IPS que atendió al SR. Fredy Vallejo allegó los soportes necesarios para cubrir la prestación del servicio de salud por ausencia de SOAT de conformidad con la normativa vigente.</p> <p>Ahora bien, en lo que atañe a las particularidades señaladas por la convocante, en el caso de evidenciar que la ARL AXXA COLPATRIA en virtud de la calificación de accidente laboral generada proceda con el pago, el Comité deberá proceder con el análisis respectivo, ya que la propietaria de la motocicleta y convocante, efectuó el pago de la suma de \$387.600 y \$31.800 y en tanto, deberá restituirse el monto de la prestación.</p> <p>En caso que AXXA COLPATRIA no acceda a cubrir los gastos de salud generados con ocasión del accidente de tránsito de 10 de junio de 2015 calificado como de naturaleza laboral, es necesario tener en cuenta que las prestaciones fueron garantizadas por la IPS Hospital departamental de Nariño y reclamadas a la ADRES que en virtud de la normativa especial habilita la repetición contra el propietario de la motocicleta.</p>

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

- 2.1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0000801 del 28 de marzo de 2023 y en consecuencia declarar probadas las excepciones propuestas.
- 2.2. Que declare la Nulidad y deje sin efecto todos los Actos Administrativos expedidos por la ADRES tales como, la Resolución 4532 de 2022, la Resolución 36707 del 27 de septiembre de 2019 y la Resolución 1475 del 15 de mayo de 2023.
- 2.3. Que se efectúe el levantamiento de embargo decretado a en la cuenta de ahorros activa en el Banco de Occidente No. 057-81597-9.
- 2.4. Dar por terminado el proceso de Jurisdicción Coactiva - Expediente: LDW18.
- 2.5. Que se condene en costas procesales y agencias en derecho.

Principal problema jurídico

Determinar si la ADRES debe revocar las Resoluciones No. 36707 del 27 de septiembre de 2019, 4532 del 10 de junio de 2022, 0000801 del 28 de marzo de 2023 y Resolución No. 1475 del 15 de mayo de 2023, mediante la cual se ordenó el cobro contra del propietario y/o conductor del vehículo no asegurado por el SOAT, por expedirse presuntamente con violación al debido proceso y falsa motivación, atendiendo lo dispuesto en el artículo 106 del Decreto 2106 de 2019, con el que se modificó el artículo 114 del Decreto Ley 1019 de 2012

Análisis de caducidad y/o prescripción

Para el presente caso, el convocante hace alusión al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Del cual se tiene que el término para ser ejercido se encuentra consagrado en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 ibídem, el cual señala:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...)”

Ahora bien, en el caso concreto se encuentra que la solicitud de conciliación fue radicada ante la Procuraduría Judicial Administrativa el 21 de septiembre de 2023; y la Resolución N.º 1475 del 15 de mayo de 2023, que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No. 0000801 del 28 de marzo de 2023 quedó en firme el 17 de mayo de 2023 conforme con la constancia de notificación. Así las cosas, en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad, toda vez que transcurrieron más de los cuatro meses que dispone la norma para la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Análisis del caso

Como en el presente asunto se cuestiona la actuación adelantada por la ADRES en la etapa de constitución de título que si bien ordena el cobro no atañe al proceso de cobro coactivo propiamente dicho, se abordará en primera medida la gestión que se adelantaba desde la Oficina Asesora Jurídica una vez la Dirección de Otras Prestaciones pagaba una reclamación o indemnización por muerte como consecuencia de un accidente de tránsito sin cobertura SOAT o que, habiéndola tenido, excedió el tope:

Paso 1: Ordenación del gasto de la reclamación por parte de la Dirección de Otras Prestaciones.

Paso 2: Giro por parte de la Dirección de Gestión de Recursos Financieros de la ADRES.

Paso 3: la DOP envía la relación de reclamaciones pagadas para que se constituya título.

Paso 4: La OAJ recibe las reclamaciones, e inicia una tarea de validación de datos que después de culminada, da lugar a la expedición de un acto administrativo que constituya el título respectivo, el cual debe ser notificado y una vez se encuentre en firme, permitiría continuar con la fase de cobro coactivo mediante acto administrativo de mandamiento de pago y el decreto de medidas cautelares.

Aclarado lo anterior, la Resolución N.º. 36707 del 27 de septiembre de 2019 constituyó el título ejecutivo en el caso que nos ocupa, es decir generó la obligación de recuperar el dinero pagado por la ADRES con ocasión del accidente de tránsito ocurrido el día 09 de mayo de 2017, entendido no como una sanción, sino como consecuencia de la subrogación en el pago de los gastos médicos que incurrió esta Administradora, pues al haber carecido de Póliza SOAT, el accidentado debía

reintegrar el recurso erogado por el sistema.

7.1 Normatividad aplicable

De acuerdo con el artículo 192 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y 42 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, para transitar por el territorio nacional todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito. La obligación de contar en todo momento con una póliza SOAT vigente está en cabeza de los propietarios de los vehículos automotores que circulan en el país.

Por su parte, el Decreto 780 de 2016 en su artículo 2.6.1.4.1.3 establece los servicios de salud y las prestaciones económicas a las que tienen derecho las víctimas y sus beneficiarios, de daños corporales causados en un evento catastrófico de origen natural, evento terrorista o en accidentes de tránsito ocurridos en el territorio nacional, bien sea con cargo a la entidad aseguradora que hubiere expedido el SOAT, respecto de los daños causados por el vehículo automotor asegurado y descrito en la carátula de la póliza, o con cargo a la Subcuenta Ecat del Fosyga ahora ADRES, para las víctimas de accidentes de tránsito de vehículos no asegurados o no identificados; o en los eventos catastróficos o actos terroristas; éstos servicios de salud y prestaciones económicas son:

- Servicios médico-quirúrgicos (Se reconoce a la Institución Prestadora de Salud que acredite haber prestado los servicios de salud).
- Gastos de Transporte y movilización al establecimiento hospitalario o clínico.
- Indemnización por incapacidad permanente.
- Indemnización por muerte y gastos funerarios.

Los servicios médico-quirúrgicos comprenden las siguientes actividades:

- Atención de urgencias
- Hospitalización o Suministro de material médico quirúrgico, osteosíntesis, órtesis y prótesis
- Suministro de medicamentos
- Tratamiento y procedimientos quirúrgicos
- Servicios de Diagnóstico
- Rehabilitación

La prestación de los servicios de salud cuando ocurre un accidente de tránsito, eventos catastróficos o actos terroristas, deben estar orientados a la protección de los principios de equidad, eficacia, solidaridad, integralidad y calidad, proporcionándole una atención integral al paciente, protegiendo los derechos constitucionales de la víctima, en especial al derecho a la salud, y de los que legalmente están previstos en la Ley, que para tal efecto (ascienden a un total de ochocientos salarios mínimos legales diarios vigentes).

De conformidad con el artículo 17 del Decreto 1429 de 2016, el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, en asocio a las víctimas de accidentes de tránsito que frente a los casos expresamente determinados por la ley eran reconocidas por el extinto FOSYGA, actualmente son competencia de la Dirección de Otras Prestaciones de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud-ADRES.

En complemento de lo anterior, el artículo 2.6.1.4.3. del Decreto 780 de 2016, definió como Accidente de Tránsito, a aquel suceso ocurrido dentro del territorio nacional, en el que se cause daño en la integridad física o mental de una o varias personas, como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor (se excluyen los producidos por vehículo automotor en espectáculos o actividades deportivas). En este sentido, se entiende como víctima, a toda persona que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, y Beneficiario a la persona que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de que tratan los artículos 2.6.1.4.1.3 a 2.6.1.4.2.19 del mencionado Decreto, de acuerdo con las coberturas allí señaladas.

Por lo dicho, atendiendo que en el particular encuentra que el vehículo de placa LDW18 estaba involucrado en el accidente de tránsito ocurrido el día 09 de mayo de 2017 según consta en las reclamaciones las reclamaciones Nos. 11201595, 11226933, 11226934 y 11258815, al evidenciarse el tránsito del automotor sin póliza SOAT contra daños que pudiere causar la motocicleta, se hacía viable ejercer la obligación de la ADRES para repetir contra del señor JESUS HERNANDO EUSCATEGUI ROSERO, persona que omitió el deber legal de adquirir su póliza y por ende, contar con un respaldo en caso de una eventualidad.

7.2 Obligación de portar la póliza SOAT

El artículo 10 del Decreto Ley 1032 de 1991, en concordancia con la Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificada por la Ley 1383 de 2010, en virtud de los cuales, para transitar por el territorio nacional, todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito.

Por su parte el artículo 167 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por los Decretos 1283 de 1996, Decreto 3990 de 2007, derogado por el Decreto 056 de 2015, actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016 al regular el procedimiento de cobro y pago de los servicios prestados a víctimas en accidentes de tránsito, en su artículo 2.6.1.4.1.3 establece: "... las víctimas de que trata este Capítulo tendrán derecho a/cubrimiento de gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones; indemnización por incapacidad permanente, gastos de transporte y movilización al establecimiento hospitalario o clínico, indemnización por muerte y gastos funerarios en las cuantías señaladas en la normativa vigente".

La Subcuenta ECAT del Fosyga – hoy ADRES - cubre los costos en los cuales incurren las IPS con ocasión de la atención médica originada en accidentes de tránsito cuyos vehículos sin cobertura SOAT, para lo cual deben satisfacer los lineamientos específicos que dispuso el Gobierno Nacional en el marco de sus funciones reglamentarias, de donde se deriva la existencia de unos requisitos y formatos que deben ser lo suficientemente claros, y específicos, que a su vez deben ir acompañados de los anexos necesarios, que soporten la prestación del servicio y la atención médica a la víctima.

Los documentos que soportan la prestación del servicio y/o atención médica son objeto de radicación ante el ente auditor o la ADRES para su verificación, a través de una auditoría jurídica, médica y financiera, que, de cumplir con los requisitos establecidos en la normatividad y evidenciar el adecuado diligenciamiento de los soportes y anexos, permiten el reconocimiento y pago directo a la IPS prestadora.

7.3. Del insumo técnico proferido por el grupo de cobro coactivo

De acuerdo con los hechos indicados en la solicitud de conciliación, el día 25 de septiembre de 2023 se requirió insumo técnico al grupo de Cobro Coactivo de Oficina Asesora Jurídica de la ADRES, mediante correo electrónico dirigido a la funcionaria Sonia Clemencia Rodríguez Forero (sonia.rodriguez@adres.gov.co), con la finalidad de abarcar los siguientes puntos:

1. Insumo técnico/jurídico, que permita establecer la trazabilidad sobre las actuaciones administrativas y operativas adelantadas en el proceso de cobro adelantado.
2. Remitir el expediente administrativo del proceso.
3. Precisar el monto actual de la obligación e informar si se tiene constituidos títulos judiciales

Al respecto, el grupo de cobro coactivo emitió respuesta el día 29 de septiembre de 2023. De acuerdo con esto, el área competente inicialmente indicó:

"Vale decir que en materia procesal las entidades públicas que ejercen la Jurisdicción Coactiva, entre ellas ADRES, se han regido a las disposiciones normativas tales como la Ley 1066 de 2006, que ordenó el tránsito de procedimiento a las entidades públicas que recauden dineros del nivel nacional o territorial, a regirse bajo las disposiciones normativas que el Estatuto Tributario contemple y, que solo en casos excepcionales o que el mismo Estatuto lo disponga se debe remitir al Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso y/o Código Contenciosos Administrativo hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, además de adoptar un reglamento de recaudo interno, que para el caso de ADRES en este momento es la Resolución No. 037 de 19 de enero de 2018.

(...)

Finalmente, no es viable el argumento del convocante de que la ADRES al momento de expedir la Resolución 36707 del 27 de septiembre de 2019, lo hizo fuera de tiempo, toda vez que ya habían transcurrido más dos (2) años desde que se pagaron las reclamaciones a la entidad prestadora del servicio de salud, como se procede a exponer:

(...) Y como se observa, la obligación determinada con la Resolución 36707 del 27 de septiembre de 2019 se generó con anterioridad a la promulgación de citado Decreto, en este punto es importante resaltar que en cuanto a la situación de la aplicación de la ley en el tiempo, la Corte Constitucional en revisión del fallo dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila mediante sentencia T-110-11 del 22 de febrero de 2011, señaló que "...la irretroactividad de la legislación es un dispositivo que se refiere a la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas, a partir de la entrada en vigencia de una disposición jurídica nueva. El alcance de esta prohibición consiste en que la norma no tiene per se la virtud de regular situaciones que se han consolidado jurídicamente antes de su promulgación. Ello sería posible sólo si la misma norma así lo estipula."

7.4. De los argumentos expuestos por el convocante - Del análisis efectuado por el grupo prejudicial:

7.4.1. Primera etapa en sede administrativa

De acuerdo con el insumo aportado por el grupo de coactivo, para hacer efectiva la obligación derivada del pago y/o subrogación de la obligación, tendiente a que se adelante el cobro de los créditos a favor de la ADRES, se evidenció que el presente asunto se ejecutó bajo el cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso de conformidad con lo preceptuado en los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, con la expedición de la Resolución N°. 36701 de 2019, mediante la cual ordenó el cobro en contra del convocante en calidad de propietario del automotor por la suma de \$12.030.769.00. Acto administrativo que fue legalmente notificado mediante publicación de aviso el día 14 de octubre de 2021 y, agotado el término de traslado de que trata el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor EUSCATEGUI ROSERO no ejerció su derecho de contradicción con la impugnación del acto.

En ese orden de ideas, la Resolución N°. 36701 del 27 de septiembre de 2019, cobró ejecutoria el día 02 de noviembre de 2021, conforme con lo preceptuado en el numeral tercero (3°) del artículo 87, ibidem.

Dado que el convocante manifiesta que la ADRES no podía expedir la Resolución N.º 36707 del 27 de septiembre de 2019, al haber perdido competencia para ello según lo dispuesto en el artículo 106 del Decreto 2106 de 2019, con el que se modificó el artículo 114 del Decreto Ley 1019 de 2012, se presentan las siguientes consideraciones:

Sobre el particular, vale la pena precisar que, la expedición del acto administrativo que ordenó el cobro en su contra se cimentó en lo preceptuado por el artículo 114 del Decreto Ley 019 de 2012, el cual rezaba:

“ARTÍCULO 114. REPETICIÓN DE CRÉDITOS A FAVOR DEL FOSYGA. El cobro de los crédito a favor del FOSYGA correspondientes a las reclamaciones reconocidas y pagadas por la nación - Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA con ocasión de los daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, como consecuencia del incumplimiento de la obligación de contar con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT vigente, estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social quien mediante acto administrativo ordenará el cobro y podrá hacerlo efectivo a través de la jurisdicción coactiva a través de procedimiento administrativo de cobros coactivos”.

Siguiendo al pie del tenor literal del precitado artículo, no se indicaba o establecía el tiempo en el cual la ADRES debía expedir el acto administrativo que ordenara el cobro contra el obligado.

Posteriormente, la mencionada norma fue modificada más no derogada por el artículo 106 del Decreto Ley 2106 de 2019, estableciendo el término en el cual la Entidad debe constituir el título a su favor, término que corresponde a los dos (2) años a partir del pago de las reclamaciones asumidas por la ADRES.

El contenido del artículo 106 de Decreto Ley 2106 de 2019, comenzó a regir a partir de su promulgación, es decir, a partir del día 22 de noviembre de 2019, en consecuencia, para el caso en estudio, con anterioridad a entrada en vigor de la normativa referida, no había una situación jurídica consolidada. Toda vez que, los hechos se originaron a partir del accidente de tránsito acaecido el día 09 de mayo de 2017, que de igual manera la fecha en que ADRES efectuó el último giro por la reclamación contenida en la Resolución 36707 del 27 de septiembre de 2019, se presentó el día 02 de agosto de 2018, es decir con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 2106 de 22 de noviembre de 2019.

De lo anterior se puede concluir que, en el presente asunto no había una situación jurídica consolidada antes de la promulgación del Decreto 2106 de 2019, sin embargo, la ejecutoria de la Resolución N.º 36707 de 2019, ocurrió el 02 de noviembre de 2021 por lo que ADRES constituyó el título en los términos del artículo 106 del Decreto 2106 de 2019 esto es en el término de 2 años contados a partir de la entrada en vigencia del Decreto 2106 de 2019, es decir, a partir del 22 de noviembre de 2019.

Ahora bien, en razón a la emergencia sanitaria ADRES suspendió términos entre el 6 de abril de 2020 al 14 de mayo de 2021, a través de Resolución 2433 del 02 de abril del 2020, que contempló:

“Artículo 1. Suspensión de términos. Suspender los términos de las actuaciones administrativas que se adelanten ante la ADRES a partir la entrada en vigor de la presente resolución y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, suspender los términos de las actuaciones disciplinarias adelantadas por la ADRES, con el ánimo de garantizar el debido proceso y derecho de defensa que consagra la Constitución Política y la Ley 734 de 2002, a partir de la entrada en vigor de la presente resolución hasta tanto

permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Para tal efecto se incorporará copia de la presente Resolución a todos los expedientes que se encuentren en trámite de primera y segunda instancia en esta Entidad”.

A su turno, la Resolución No. 552 de 2021 estableció lo siguiente:

“Artículo 1. Reanudación de términos. Reanudar los términos que se encontraban suspendidos en virtud de lo señalado en el artículo primero de la Resolución 2433 de 2020, modificada por la Resolución 3026 de 2020”.

Conforme lo anterior, se procedió a retomar el proceso de notificación que se suspendió en razón a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, es por ello que, existe un tiempo entre la expedición de la resolución que ordena el cobro en contra del convocante y su respectiva notificación personal.

Precisado lo anterior, incluyendo el periodo de la suspensión de términos de la ADRES, el término de 2 años contados a partir desde el 22 de noviembre de 2019 (promulgación del Decreto 2106 de 2019), fenecía el 30 de diciembre de 2022.

En el presente caso la ejecutoria de la Resolución N.º 36707 del 27 de septiembre de 2019 que constituyó el título ejecutivo, ocurrió el 02 de noviembre de 2021 es decir con anterioridad al 30 de diciembre de 2022. Razón por la cual, ADRES constituyo el título ejecutivo dentro del término legal, de conformidad con lo dispuesto por el citado Decreto 2106 de 2019, y por tanto no operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

.

7.4.2. Caducidad de la acción de cobro

Dado que, en el presente asunto, la situación jurídica que genera la acción de cobro en aplicación del Decreto 2106 de 2019 se consolidó el 02 de noviembre de 2021 mediante la ejecutoria de la Resolución N.º 36707 del 27 de septiembre de 2019, se entiende que el título ejecutivo fue constituido por la administración antes de que operara el fenómeno jurídico de la caducidad.

A manera de resumen, para el presente caso, la línea temporal de los hechos se ilustra:

ACCIDENTE DE TRANSITO FECHA DE ULTIMO PAGO RECLAMACIÓN RESOLUCIÓN INICIAL

DECRETO 2106 DE 2019	INICIO SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS	Resolución 2433 del 2020	REANUDA TÉRMINOS
Resolución 552 de 2021	NOTIFICADA POR AVISO	FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN 36707	FECHA MAXIMA
DECONSTITUCIÓN DEL TITULO			

cumplimiento de los 2 años decreto 2106 de 2019

09 de mayo de 2017	02 de agosto de 2018	N.º 36707 del 27 de septiembre de 2019	22 de noviembre de 2019	6 de
abril de 2020	14 de mayo de 2021	14 de octubre de 2021	2 de noviembre de 2021	29 de diciembre de 2022

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece:

“ARTÍCULO 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.
4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Dicho lo anterior, y contados los términos desde la promulgación del Decreto 2106 de 2019, esto es el 22 de noviembre de

2019, se observa que quedó ejecutoriada la obligación de devolver los recursos impuesta en la Resolución N.º 36707 del 27 de septiembre de 2019, antes de que operara el fenómeno jurídico de la caducidad y por tanto, no resulta procedente revocar ni la Resolución 36707 de 2019 ni la Resolución N.º. 000801 del 28 de marzo de 2023, mediante la cual se libró mandamiento de pago.

7.4.3. Segunda etapa - procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Orgánico Financiero

Por otra parte, conviene pronunciarse en la siguiente fase del procedimiento la cual requiere la existencia del título ejecutivo previamente constituido; como sucedió para el caso en mención con la expedición de la Resolución N.º. 36701 de 2019 y tal como se acaba de enunciar, se procedió con la siguiente etapa al tenor de lo dispuesto en el artículo 828 del Estatuto Tributario, en cual señala los documentos que prestan mérito ejecutivo para el cobro coactivo y que sirven de soporte jurídico para que la administración proceda a iniciar el proceso mediante la expedición del correspondiente mandamiento de pago.

En consecuencia, tal como señala en las pretensiones el convocante, pretende que se declare la nulidad de la Resolución N.º. 000801 del 28 de marzo de 2023, la cual libró mandamiento de pago, por tal motivo, se abordará lo concerniente a la segunda etapa del procedimiento que inicia con la expedición de la orden de mandamiento de pago prevista en el artículo 826 del Estatuto Tributario.

Al respecto, concepto emitido por el grupo de Cobro Coactivo de Oficina Asesora Jurídica de la ADRES, abordó los interrogantes planteados en los siguientes términos:

“(…) Aunado a lo anterior, la Resolución 36707 del 27 de septiembre de 2019 proferida por esta entidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional, concordante con el artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presta mérito ejecutivo, facultando a la Entidad para ejecutar de manera coactiva la obligación a través de las medidas cautelares que se han decretado con fundamento la normatividad vigente contenida en los artículos 837, 838, 838-1, 839, 839-1, 839-2 y 840 del Estatuto Tributario Nacional, concordante con el artículo 593 y siguientes del Código General del Proceso.

Al respecto, es de tenerse en cuenta, que el cimiento de las medidas cautelares recae en la obtención efectiva del pago total de la obligación, como se ha señalado, el cual se pretende no resulte ilusorio, en este sentido, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado a cerca del concepto de estas, previendo:

“Para la Corte, las medidas cautelares, son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido”. (Subrayado fuera del texto original)

Siguiendo este mismo lineamiento, el Alto Tribunal Constitucional, dispone:

“La Corte Constitucional ha señalado que las medidas cautelares son un instrumento procesal que tienen por objeto “garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado.” (Subrayado fuera del texto original)

Al punto de la medida cautelar de embargo sobre las cuentas bancarias y demás productos financieros, en los procesos administrativos de cobro coactivo se da aplicación al artículo 837-1 del Estatuto Tributario Nacional (...)

En los oficios de embargo se indica, lo siguiente:

Por su parte, se advierte, que, como se indicó en el numeral primero que, deben abstenerse de embargar las cuentas que contengan sumas recibidas por concepto de pensiones y demás prestaciones reconocidas por la Ley 100, según las limitaciones determinadas en el artículo 34 de la misma normatividad y demás bienes inembargables.

3. Precisar el monto actual de la obligación e informar si se tiene constituidos títulos judiciales

Se procedió a liquidar la obligación con corte a 6 de octubre, en la suma de \$15.459.568, del mismo modo, se informa que con corte a 31 de agosto de 2023, la ADRES no tiene constituidos a su favor, títulos de depósito judicial por la obligación descrita.”

De conformidad con el expediente administrativo, es factible concluir que el acto administrativo Resolución No. 0000801 del 28 de marzo de 2023 se surtió los efectos jurídicos requeridos para constituir el título ejecutivo atacado, dado que el señor EUSCATEGUI ROSERO ha tenido a disposición la oportunidad procesal para interponer los recursos de Ley dentro del procedimiento administrativo de cobro, como en efecto ocurrió mediante radicados 20231420006592 y 20231420008022 del 03 de enero de 2023, el convocante, presentó las excepciones contra la Resolución No. 4532 del 10 de junio de 2022, que libró el mandamiento de pago.

De igual manera ocurrió mediante los radicados 20231421136162 y 20231421134052 del 02 de mayo de 2023, el señor JESUS HERNANDO EUSCATEGUI ROSERO, presentó escrito de Recurso de reposición en contra de la Resolución 0000801 del 28 de marzo de 2023, que resolvió excepciones.

Motivo por el cual, en ningún momento puede predicarse que las actuaciones adelantas por ADRES son viciadas de nulidad o falta de competencia. Pues es de reiterar la facultad de ADRES para ejecutar de manera coactiva la obligación a través de las medidas cautelares que se han decretado con fundamento la normatividad vigente contenida en los artículos 837, 838, 838-1, 839, 839-1, 839-2 y 840 del Estatuto Tributario Nacional, concordante con el artículo 593 y siguientes del Código General del Proceso, por lo tanto, no impiden a la Entidad continuar con el procedimiento de cobro descrito en el Estatuto Tributario.

Finalmente, se evidencia que el acto administrativo que presta mérito ejecutivo para iniciar el proceso de cobro coactivo fue la Resolución N.º 36707 del 27 de septiembre de 2019; no obstante, conviene precisar que el Estatuto Tributario sobre los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo señala que se entienden ejecutoriados en los siguientes eventos:

“Título VIII - Cobro Coactivo

Art. 829. Ejecutoria de los actos.

Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

En conclusión, encontramos que la Resolución 36707 del 27 de septiembre de 2019 presta mérito ejecutivo, facultando a la ADRES para ejecutar de manera coactiva la obligación a través de las medidas cautelares.

7.4.4. Cuestión accesoria

En el escrito de conciliación el apoderado de la convocante consideró vulnerado el derecho al debido proceso señalando la Resolución 037 de 19 de enero de 2018.

Al respecto, lo primero que se debe señalar es que en vigencia de la Resolución 037 de 2018 se encontraba en vigor el Decreto 019 de 2012 que disponía:

“REPETICIÓN DE CRÉDITOS A FAVOR DEL FOSYGA. El cobro de los créditos a favor del FOSYGA correspondientes a las reclamaciones reconocidas y pagadas por la nación -Fondo de Solidaridad y Garantía- FOSYGA con ocasión de los daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, como consecuencia del incumplimiento de la obligación de contar con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT vigente, estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social quien mediante acto administrativo ordenará el cobro y podrá hacerlo efectivo a través de la jurisdicción coactiva a través de procedimiento administrativo de cobros coactivos”

La Resolución 037 del 19 de enero del 2018 “Por la cual se establece el reglamento interno de recaudo de cartera de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES”, es una disposición de carácter reglamentario que encuentra sus límites en la Constitución y en la ley, por estar ubicado en el ordenamiento jurídico en un rango menor a ellas, y que de manera alguna podría tocar un tema de resorte exclusivo del legislador y, menos aún, llegar a

modificar o alterar lo previsto en la ley.

Sobre este asunto, por parte de la Oficina Asesora Jurídica, en el grupo de prejudicial, en un caso análogo solicitó concepto jurídico al Dr Fernando Álvarez Rojas, quien era asesor de la OAJ. Al respecto indicó:

“En vigencia de la Resolución 037 de 2018 se encontraba vigente el Decreto 019 de 2012 que disponía:

“REPETICIÓN DE CRÉDITOS A FAVOR DEL FOSYGA. El cobro de los créditos a favor del FOSYGA correspondientes a las reclamaciones reconocidas y pagadas por la nación -Fondo de Solidaridad y Garantía- FOSYGA con ocasión de los daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, como consecuencia del incumplimiento de la obligación de contar con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT vigente, estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social quien mediante acto administrativo ordenará el cobro y podrá hacerlo efectivo a través de la jurisdicción coactiva a través de procedimiento administrativo de cobros coactivos”,

De manera que no limitado en el tiempo el ejercicio de la prerrogativa de decisión previa de forma específica por el Decreto Ley 019 de 2012, no puede entenderse que la Resolución estableciera un término que de forma irrestricta impidiera el ejercicio de dicha prerrogativa.

Así las cosa, si bien la Resolución 037 de 2018 puede prever 2 años para la expedición del acto administrativo que sirva de título de recaudo para adelantar el cobro coactivo, este plazo no puede ser entendido como un término prescriptivo, ni como una restricción temporal para el ejercicio de la prerrogativa de decisión previa, sino como una directriz institucional que de incumplirse, puede dar lugar a procesos de carácter disciplinario para los funcionarios que, sujetos a cumplir con la resolución, no se hubiesen atendido a los términos previstos en ella, reiterando que en ningún caso tal previsión puede constituir un término prescriptivo o una cota temporal para el ejercicio de una competencia administrativa.”

Al respecto, es oportuno aclarar que, si bien mediante la Resolución 037 de 2018, modificada por la Resolución 4863 de 2018, se estableció el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera a cargo de la ADRES, estableció el término de dos (2) años para constituir el título ejecutivo con el fin de hac

Análisis del precedente judicial

N/A

Aplica directriz institucional o nacional:

NO

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité

No conciliar

Conclusiones

La Oficina Asesora Jurídica de la ADRES, considera que en el presente caso NO ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria, toda vez que los actos administrativos atacados fueron proferidos por la ADRES en cumplimiento del principio de legalidad y en prevalencia de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de que es titular el señor JESUS HERNANDO EUSCATEGUI ROSERO, por tanto, no se configura caducidad de la acción de cobro del título ejecutivo ejecutoriado con la Resolución N.º 36707 del 27 de septiembre de 2019, situación jurídica que genera la obligación de cobro debidamente consolidada.