

**GARANTÍAS DE LA NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PARA
EL COBRO DE ACREENCIAS DE ORIGEN ASISTENCIAL DERIVADAS DE
ACCIDENTES DE TRANSITO**

CRISTHIAM IVÁN HERRERA HERNÁNDEZ

RENATO ANDRÉS MUÑOZ BELALCAZAR

YAIR ALBERTO QUIROGA DAZA

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

2015

**GARANTÍAS DE LA NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PARA
EL COBRO DE ACREENCIAS DE ORIGEN ASISTENCIAL DERIVADAS DE
ACCIDENTES DE TRANSITO**

CRISTHIAM IVAN HERRERA HERNÁNDEZ

RENATO ANDRÉS MUÑOZ BELALCAZAR

YAIR ALBERTO QUIROGA DAZA

**TRABAJO DE GRADO PARA LA ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO
ADMINISTRATIVO**

DIRECTOR

LUIS CARLOS PÉREZ FERRO

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

2015

RESUMEN

El presente trabajo tuvo como objeto principal analizar la efectividad de las garantías normativas en el trámite de la notificación de actos administrativos proferidos como base para efectuar el procedimiento de cobro coactivo de las acreencias asistenciales derivadas de accidentes de tránsito en los que participan uno o varios vehículos no asegurados con póliza de accidentes de tránsito SOAT. En desarrollo de la investigación se revisó el procedimiento administrativo del cobro persuasivo y coactivo, con especial énfasis en las formas de notificación de las resoluciones contentivas de las órdenes de cobro objeto de estudio. Fue así como se visualizó el marco de garantías legales para lograr un debido proceso y la observancia de diversos principios tales como; de eficacia, economía y publicidad, los cuales se aplican en ejercicio de la facultad que ostenta la Administración para el cobro directo de sus acreencias.

Como resultado del estudio se estableció, que al ser el FOSYGA quien asume inicialmente el costo de la atención de las víctimas de tales accidentes de tránsito, este se subroga el derecho de repetición contra el propietario del vehículo no asegurado y comprometido en el accidente, identificando que si bien existen mecanismos eficaces para la recuperación de acreencias, también surgen dificultades de tipo administrativo, operativo y logístico que dificultan la notificación, generando consecuencias jurídicas tales como la posible vulneración al debido proceso entre otros, frente a lo cual se propusieron herramientas que podrían coadyuvar a la consecución de la notificación.

PALABRAS CLAVE: Accidente de Tránsito, Notificación, SOAT, FOSYGA, Jurisdicción Coactiva.

ABSTRACT

The present work had like main object to analyze the effectiveness of the normative guarantees in the step of the notification of administrative acts uttered as base to make the procedure of coercive collection of the derived assistance for debts in its favor of traffic accidents in those that participate one or several vehicles non insured's with policy of traffic accidents SOAT. In development of the investigation the administrative procedure of the persuasive and coercive collection was revised, with special emphasis in the forms of notification of the resolutions contained of the orders of collection study object. It was as well as the mark of legal guarantees was visualized to achieve a due process and the observance of diverse such principles as; of effectiveness, economy and publicity, which are applied in exercise of the ability that it shows the Administration for the direct collection of their for debts in its favor.

As a result of the study he/she settled down that to the being the FOSYGA who assumes the cost of the attention of the victims of such traffic accidents initially, this the repetition right is subrogated against the proprietor of the vehicle uninsured and committed in the accident, identifying that although effective mechanisms exist for the for debts in its favor recovery, they also arise difficulties of administrative, operative and logistical type that hinder the notification, generating such juridical consequences as the possible infringement to the due process among other, in front of that which you/they intended tools that could cooperate to the attainment of the notification.

Keywords: Accident traffic, Notification, SOAT, FOSYGA and Coercive jurisdiction.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Resumen	
Abstract	
INTRODUCCIÓN	3
1.1 OBJETIVOS	6
2 OBSTACULOS PARA LA NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIONES DE COBRO DE ACREENCIAS ASISTENCIALES DERIVADAS DE ACCIDENTES DE TRANSITO CON VEHÍCULOS SIN SOAT.....	9
2.1 Constitución del Acto Administrativo base del cobro fase administrativa.....	14
2.2 Principio de Publicidad.....	19
3 PRECEDENTES NORMATIVOS VIGENTES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	24
3.1 Fuente Constitucional	24
3.2 Normatividad General.	24
3.3 Concurrencia de normas de naturaleza constitucional y legal frente a la facultad de repetición.	29
3.4 Procedimiento de notificación - Principio de Publicidad	43
4 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO	52
4.1 Determinación del valor a Cobrar.....	52
4.2 Acto administrativo de cobro y Título Ejecutivo	55

4.3 Cobro Persuasivo.	57
4.4 Cobro Coactivo.....	59
5 HERRAMIENTAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS.	63
5.1 Fortalecimiento en capacitación de los trabajadores de empresas de servicios de correspondencia.	63
5.2 Propuesta de modificación de la Resolución 3407 de 2012 en cuanto al numeral tercero (3) del artículo séptimo (7)	64
5.3 Coordinación administrativa para acceso o suministro de información de domicilios laborales.	65
5.4 Elaboración de listas de chequeo para filtrar expedientes con información errada.....	66
5.5 Capacitación del personal de apoyo operativo y administrativo.	66
5.6 Implementación de vínculo en página electrónica para publicación de Actos Administrativos.....	67
6 CONCLUSIONES	68

Referencias

INTRODUCCIÓN

Son varios los procedimientos que prescribe la legislación colombiana para obtener el cobro de acreencias a favor del Estado, por un lado se encuentra la tradicional vía de la jurisdicción ordinaria, encausada por el derecho civil, abierta tanto para particulares como para entidades de derecho público, caracterizada por ser un proceso en el que concurren demandante, demandado en igualdad de condiciones. De otra parte, en respuesta a las múltiples necesidades de tipo económico que ostenta el Estado, y dada la búsqueda del saneamiento de cartera y el tratamiento oportuno al manejo fiscal bajo el principio de economía procesal, y a su vez con el propósito de contribuir a la descongestión judicial, surge la jurisdicción coactiva administrativa, como una potestad especial de la Administración, para la obtención del pago de sus acreencias.

Conforme a lo anterior, la presente investigación habrá de enfocarse en la notificación de los actos administrativos, bajo la observancia del principio de publicidad, como una herramienta del procedimiento administrativo, otorgado por la ley, para facilitar el cobro de acreencias originadas por la atención asistencial que requieren las víctimas de accidentes de tránsito ocasionados con vehículo carentes de SOAT, cuya cobertura, por mandato constitucional, inicialmente le corresponde al Estado.

Como se puede apreciar, el desarrollo de la investigación está orientado por la línea central de investigación: “DERECHO PARA LA JUSTICIA, LA CONVIVENCIA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL”, establecida por el centro universitario, toda vez que el procedimiento de notificación abordado como objeto de estudio y las situaciones que giran a su alrededor, están

incluidos dentro de la relación dinámica existente entre el ciudadano como ente destinatario de la normas al igual que de los principios jurídicos, que en materia constitucional son el criterio orientador para garantizar la solidez de la convivencia social como fin fundamental del Estado, lo cual le exige a la Administración una actuación jurídica basada en el respeto de los derechos constitucionales, conllevando de esta forma a la conexión con la Línea Primaria de Investigación consistente en “DERECHO CONSTITUCIONAL, REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD”, habida cuenta de la evolución de que ha sido objeto el proceso administrativo, lo cual se puede ver reflejado en la expedición de la nueva normatividad que hoy en día regula el procedimiento de notificación, y cuyo resultado, obedece desde luego, a los parámetros de estandarización que propone tácitamente la comunidad internacional en el marco de la globalización del Derecho Constitucional, con un enfoque por un lado garantista, pero que a su vez busca facilitar la participación de la comunidad internacional.

Bajo la perspectiva expuesta, se aprecia como la temática abordada para la presente investigación, reviste una importancia tanto para el Derecho Administrativo Nacional, como para el Internacional, por cuanto los temas que abarca en su desarrollo tuvieron origen en la normatividad extranjera, tal es el caso de la legislación francesa, en la cual, por citar un ejemplo, se inspiró la nueva definición de la vía administrativa de que trata la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para referirse a los mecanismos que traía la extinta vía gubernativa, regulada por el anterior Código Contencioso Administrativo, siendo precisamente éste el campo en el que se vislumbra el procedimiento de notificación objeto de estudio, que conlleva al ejercicio de los recursos legales de que es titular el ciudadano para controvertir los actos administrativos.

Ahora bien, dado el contexto de la globalización de que es objeto el derecho público y el acto administrativo, desde una perspectiva extranjera se podrá abordar el presente trabajo con un análisis de fácil comprensión, toda vez que relaciona de una manera práctica la interacción de los procedimientos administrativos adoptados por el Estado colombiano, los cuales son similares a los aplicados por otras naciones regidas bajo el modelo del Estado Social de Derecho, donde se pueden presentar problemas similares en torno a la omisión, situaciones tales como la publicación de los actos administrativos como requisito para el cabal surtimiento del procedimiento de notificación en los precisos casos que demandan de dicho ritual para consolidar la adquisición de la fuerza ejecutoria que conlleva al proceso ejecutivo de cobro coactivo.

En la búsqueda del cumplimiento de los objetivos planteados, se abordó la metodología del estudio casuístico a través de una investigación cualitativa, fáctica, analítica y descriptiva de análisis documental, hermenéutico y argumentativo, que condujo a la identificación de varias circunstancias revestidas de características esenciales que obstaculizan el acceso a la información para una correcta notificación, situación que puede generar consecuencias jurídicas negativas para los sujetos procesales. Conforme a estos hallazgos y el tratamiento dado a los mismos, surge el siguiente interrogante de investigación: ¿Cuál es la efectividad de los mecanismos normativos para garantizar la correcta notificación de los actos administrativos en el cobro de acreencias de origen asistencial, derivadas de accidentes de tránsito con vehículos sin SOAT?

En este contexto la respuesta habrá de edificarse bajo el ejercicio de un adecuado análisis jurídico, pero teniendo en cuenta la perspectiva de la planeación administrativa, operativa y logística que opera en el ente administrativo responsable.

1.1 OBJETIVOS

Con la realización del presente trabajo, se busca cumplir un objetivo general inherente a establecer la efectividad de los mecanismos normativos para garantizar la notificación de los actos administrativos, bases del cobro de acreencias de origen asistencial derivadas de accidentes de tránsito con vehículos sin SOAT en relación al principio de publicidad.

De igual forma, la investigación se pretende el desarrollo específico de objetivos tales como:

1) Dejar un precedente documentado que sirva de base de consulta para el manejo del procedimiento administrativo de cobro coactivo de acreencias económicas de origen asistencial derivadas de accidentes de tránsito con vehículo no asegurado, dejando la puerta abierta para posibilitar nuevas investigaciones.

2) Dar a conocer la normatividad sustancial y procedimental aplicable al procedimiento administrativo de cobro coactivo en relación con la repetición de los créditos a favor del FOSYGA derivados de los servicios asistenciales de las víctimas de accidentes de tránsito con vehículo no asegurado.

3) Determinar los principales factores que impiden o limitan la materialización del procedimiento de notificación de los actos administrativos base del cobro coactivo de las acreencias, y

4) Servir de base informativa para la elaboración de seis (6) herramientas administrativas que permitan coadyuvar en la disminución de factores que afecten el procedimiento de notificación o la obtención del pago de acreencias.

Para la consecución de tales propósitos se requieren profundizar en el análisis de los principales aspectos, normas y autoridades encargadas del ejercicio de la atribución especial de la jurisdicción coactiva, haciendo énfasis en la identificación de las diferentes situaciones de modo, tiempo y lugar que en un determinado momento pueden entorpecer la efectividad del procedimiento de notificación del acto administrativo que sirve como base para ejercer la ejecución el cobro coactivo.

Conforme a lo expuesto, el trabajo se sustenta en un primer y segundo capítulo, que giran en torno a la problemática presentada en el procedimiento de notificación de los actos administrativos objeto de estudio, cuando omiten pasos propios para la determinación del criterio de exigibilidad que debe revestir el título base del cobro, para lo cual se abordará el tema desde el origen de los supuestos fácticos para el ejercicio del derecho de repetición que forma parte de la temática de estudio, con la descripción de la problemática y la normatividad aplicable analizada en su contexto integral para facilitar la comprensión del lector frente a la ubicación y el tiempo en que se desarrolla.

Por su parte, el tercer capítulo exhibe un sustento argumentativo más específico desde la perspectiva jurídica y administrativa, frente a la descripción del procedimiento de cobro coactivo y su aplicación, lo cual conllevará a un cuarto capítulo, como es la formulación de acciones encaminadas a la adopción de medidas preventivas y correctivas como una herramienta para clasificar las situaciones que en un determinado momento puedan afectar el procedimiento de notificación de los actos administrativos que conllevan una orden de pago, al igual que el tratamiento para mitigar los riesgos jurídicos que se puedan llegar a generar, estructurando una respuesta a la pregunta de investigación, contribuyendo al desarrollando de un mecanismo de diagnóstico, de acción y prevención, cuya puesta en práctica contribuirá a la disminución de actuaciones u omisiones administrativas que ponen en riesgo o amenazan tanto los derechos fundamentales procesales, como aquella potestad especial en cabeza de la administración para la obtención del pago de sus acreencias económicas.

2 OBSTACULOS PARA LA NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIONES DE COBRO DE ACREENCIAS ASISTENCIALES DERIVADAS DE ACCIDENTES DE TRANSITO CON VEHÍCULOS SIN SOAT.

De acuerdo a la magnitud del articulado normativo, la producción jurisprudencial y doctrinaria aplicable al tema de estudio, este se concentrará en incluir de una manera resumida, pero no menos argumentada, las consideraciones necesarias para abordar cada uno de los subtemas inherentes a la problemática del trabajo de investigación, de tal forma que se facilite el análisis y comprensión del lector, delimitando la información aportada de conformidad con el tema principal objeto de estudio, y por ende sin entrar a realizar grandes precisiones sobre temas cuyo estudio no sea prioritario para logro de los objetivos propuestos, habiéndose de entender que cada título o subtema se abordará de conformidad con su conexidad con el tema de estudio y con el nombre del capítulo.

2.1 Origen de las acreencias a favor del FOSYGA

La conducción de vehículos está clasificada como una actividad que conlleva la noción de peligro, por cuanto en circunstancias anormales producto de la inexperiencia, imprudencia o violación de las normas de tránsito, puede conllevar a la generación de daños a las personas o a la propiedad, generando distintos tipos de responsabilidad, tales como la civil, penal o administrativa.

El Código Nacional de Tránsito Terrestre, define el accidente de tránsito como: “Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos

que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho.” (LEY 769 , 2002). En este contexto y dado el volumen de accidentes producidos en el ejercicio del derecho constitucional de libre circulación, la regulación de la actividad de conducir ha llevado a la producción de diferentes normas inherentes a la legislación de tipo, civil, penal y administrativo, siendo esta última disciplina del derecho, la que se entrará a analizar para determinar el origen de las acreencias de que es titular la Nación.

El Decreto 663 de 1993, más conocido como Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, dispone en su artículo 192, que en el ejercicio de circulación vehicular los automotores que transiten en el territorio nacional, deben estar amparados por una póliza de Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito SOAT, situación que concuerda con el artículo 42 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, (LEY 769 , 2002).

En concordancia con lo anterior, se tiene que ante el surgimiento de un accidente de tránsito, las víctimas o su beneficiarios, según sea el caso, conforme a lo dispuesto en el precitado Decreto 663 de 1993 artículo 193, en concordancia con los artículos 6,7, 9, 19 y 25 del (DECRETO 056, 2015), (DECRETO 19, 2012) Ley Anti trámite y el (DECRETO REGLAMENTARIO 967, 2012), tendrán derecho a los siguientes beneficios del SOAT:

- Muerte y Gastos Funerarios 750 SMLDV
- Gastos Médicos 500 SMLDV
- Incapacidad Permanente 180 SMLDV
- Gastos de Transporte 10 SMLDV

Teniendo en cuenta lo expresado, quedan definidos los beneficios de contar con una póliza de Seguro Obligatorio SOAT al momento de surgir un siniestro.

Ahora bien, una de las principales problemáticas económicas y sociales, como consecuencia de los accidentes de tránsito, se presenta cuando al producirse, se causan daños corporales a las personas o víctimas, con la particularidad de que uno o varios vehículos involucrados no cuentan con la póliza descrita, por cuanto adicional a la responsabilidad civil y/o penal que ello puede conllevar, la responsabilidad de la cobertura económica de los beneficios descritos, inicialmente estará a cargo de la Nación – Fondos de Solidaridad y Garantía FOSYGA, cuyo pago se realizará con recursos de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA.

Sin embargo, y como se explicará más adelante, dicho fondo se subroga el derecho para repetir por el valor de los gastos cubiertos, contra el propietario del vehículo carente del SOAT al momento del accidente, dando origen a la facultad de ejercer el procedimiento de cobro coactivo de conformidad con las normas sustanciales y procedimentales que regulan la materia y que se entrará analizar de manera detallada a lo largo del presente trabajo, enfocándonos en el procedimiento de notificación del acto administrativo que sirve de base para el ejercicio del respectivo cobro.

La información inherente a la ocurrencia de accidentes de tránsito donde están involucrados vehículos no asegurados, muestra una realidad alarmante frente al incumplimiento de la normatividad que exige el requisito de contar con una póliza de seguro obligatorio de

accidentes de tránsito – SOAT para el ejercicio de la circulación vehicular. Es así como de acuerdo a los datos consultados en el informe de la auditoría realizada por parte Contraloría Delegada Para la Participación Ciudadana - Contraloría General de la República, presentado en el mes de abril del año 2014, se puede apreciar que la ocurrencia de este tipo de eventos en relación a las vigencias 2011 – 2012, evidencia que las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud – IPS, presentaron la siguiente cantidad de reclamaciones por colisión de vehículos no asegurados o con póliza falsa.

Tabla 1

Relación de Reclamaciones de Servicios Asistenciales Presentadas por Accidentes de Tránsito Ocasionados con participación de vehículos sin Póliza de Accidente de Tránsito – SOAT:

RELACION DE RECLAMACIONES		
Causal de Reclamación en relación a Aseguramiento	Año 2011	Año 2012
	Cantidad de Reclamaciones	Cantidad de Reclamaciones
No asegurado	8.935	17.839
Póliza falsa	868	1.021
Total general	9.803	18.860

Fuente: (Informe Final Actuación Especial de Fiscalización a la Subcuenta ECAT- FOSYGA, 2014)

Es oportuno aclarar, que las cifras descritas no corresponden al número de accidentes de tránsito sino de reclamaciones de servicios asistenciales presentadas en las anualidades descritas, de igual forma es preciso tener en cuenta que por cada víctima de accidentes de tránsito se

pueden generar varias reclamaciones de servicios médico quirúrgicos por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud IPS. Sin embargo, ya con los datos expuestos, se puede tener una luz referente a la gran cantidad de procesos de cobro persuasivo y coactivo respecto a las reclamaciones de las vigencias descritas, frente a lo cual, y conforme al informe de auditoría precitado en acápites anteriores, se tiene que en el año 2012, se adelantaron por parte de la entidad a cargo 18.695 cobros persuasivos derivados, de los cuales por concepto de gastos médico-quirúrgicos asumidos por el FOSYGA corresponden 18.159 reclamaciones cobradas.

Del informe de auditoría realizado en el mes de abril del año 2014 por el ente de control, se extrae que en lo referente al tema de estudio, para la fecha antes descrita, la entidad a cargo había emitido No. 7.124 resoluciones en trámite, ordenando el cobro coactivo, por valor de Diecinueve Mil Seiscientos Veintiséis Millones Seiscientos Sesenta y Seis Mil Doscientos Cincuenta y Tres pesos (\$19.626'666.253), de los cuales por este medio fueron cancelados Ciento Treinta y Cuatro Millones Cuatrocientos Treinta y Siete Mil Novecientos Veintinueve Pesos (\$134'437.929) y por abonos parciales setenta y Cinco Millones Ochocientos Cincuenta y Ocho Mil Trescientos Setenta y Cinco Pesos (\$75'858.375). Por otra parte, se extrae que un número de 5.758 reclamaciones son de imposible cobro por motivos tales como; muerte de los deudores, número de documento de identificación del deudor errada, cédulas no encontradas en los sistemas de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, devoluciones de correo certificado, inexistencia de placa vehicular, Etc., evidenciando de esta forma, que la mayoría de casos que ocasionan la imposibilidad aludida, se generan por deficiencias en la recepción de la información, de allí la importancia que el ente de control manifiesta, respecto a que se deben tomar medidas administrativas para garantizar que se recopilen de manera correcta

los datos inherentes a las reclamaciones los cuales son necesarios para evitar la pérdida de la posibilidad de ejercer correctamente las opciones de recuperación de la cartera generada (Informe Final Actuación Especial de Fiscalización a la Subcuenta ECAT- FOSYGA, 2014)

Como se puede apreciar, frente a las imposibilidades de ejercer el proceso de cobro, se tiene que una de las principales causales obedece a la devolución de correos certificados, lo que permite concluir que ante la imposibilidad de ejercer el cobro mediante, el envío de correspondencia física, es indispensable la creación de un medio virtual para publicitar tanto los documentos contentivos del cobro persuasivo, como los que se surten en procura de la notificación personal y por aviso respecto a los actos administrativos de cobro, para de esta forma obtener la garantía de que el procedimiento de notificación se realice de forma efectiva, sin embargo revisada la página virtual del Ministerio de Salud y Protección social, se tiene que el vínculo electrónico de publicación, únicamente se presta para la publicidad de actos administrativos de carácter general, más no se relacionan los actos administrativos objeto de estudio, razón por la cual, es este un aspecto más en el que se fundamenta el interrogante de la presente investigación.

2.2 Constitución del Acto Administrativo base del cobro fase administrativa.

Teniendo en cuenta, que el presente trabajo se centra en la notificación de los actos administrativos que sirven de base para el ejercicio del procedimiento de cobro coactivo de acreencias de origen asistencial a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, inherentes a las reclamaciones reconocidas y pagadas por dicho fondo 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; se ha ubicado la normatividad que regula el procedimiento de constitución de dicho acto administrativo, así mismo abordarán los recursos legales que proceden contra él, y los obstáculos presentados para la correcta notificación de la resolución inicial y la que resuelve el recurso contra ella interpuesta, lo cual constituyen el fundamento del planteamiento del problema de investigación.

Dentro de la temática abordada, es preciso iniciar haciendo una distinción frente al procedimiento de cobro coactivo, es decir, que de conformidad con el artículo primero de la Resolución No. 3407 de 2012, mediante la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera para la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, el procedimiento comprende; por una parte, una fase de constitución del acto administrativo, el cual se proyecta con base al estado de cuenta del monto insoluto de la obligación certificado por el Administrador Fiduciario del FOSYGA, conforme a lo cual, se emite una resolución contentiva de una orden de ejecución por vía coactiva, cuya notificación se practicará conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (RESOLUCION 3407, 2012)

Por otra parte, una vez el acto administrativo haya surtido su etapa de notificación y se encuentre debidamente ejecutoriado, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Resolución No. 3407 de 2012, facultará a la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o quien esta delegue, para adelantar el proceso de cobro persuasivo y coactivo propiamente dicho, sobre la base un título

claro, expreso y exigible; etapa que se adelantará con la aplicación de los procedimientos formales previstos en el Estatuto Tributario Nacional.

Como se puede apreciar, la distinción realizada radica en el hecho, de que la etapa de la vía administrativa, anteriormente conocida como vía gubernativa, una vez realizada la notificación que faculta al destinatario de la resolución para ejercer contra ella los recursos administrativos procedentes, se surte en observancia de las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, mientras que la etapa del procedimiento de cobro coactivo, la cual parte del hecho de la existencia de un título ejecutivo claro, expreso y exigible, se surte en observancia del Estatuto Tributario Nacional.

Al respecto, es importante aclarar, que contra el acto administrativo contentivo de la orden de cobro que se estudia, únicamente procede el recurso de reposición, por no existir superior jerárquico o funcional en cabeza de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, ya que pese a ser una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, esta goza de autonomía administrativa y financiera, situación que concuerda con el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011).

La anterior precisión se realiza, con el fin de especificar, que la presente investigación se centrará en la primera de las etapas señaladas en el acápite anterior, claro está, sin dejar de lado la interacción, complementariedad y finalidad común que la vincula a la etapa de cobro coactivo,

cuya descripción normativa es indispensable abordar, para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

De acuerdo a lo descrito, se tiene que una vez agotada la etapa administrativa, que en relación a la entidad abordada, finaliza bien sea con la notificación del acto administrativo que resuelve el recurso de reposición en favor de la administración, o con el vencimiento de los términos que la ley otorga para ejercer dicho recurso, la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, queda facultada para emitir la ejecutoria de la resolución e iniciar el procedimiento de ejecución, con base en un título que contiene las exigencias del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil (DECRETO 1400, 1970), según el cual pueden demandarse por vía ejecutiva las obligaciones claras, expresas y exigibles, norma que se aplica en concordancia con la disposición de que trata el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al señalar que los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato (LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011).

Para el caso en comento se debe tener en cuenta que el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil permanece vigente, mientras se aplica la gradualidad de la entrada en vigencia del artículo 422 del Código General del Proceso cuya disposición es significativamente similar a la del artículo 488 de la norma a derogar, sin que altere el criterio de exigibilidad del título ejecutivo, los criterios modificatorios de la entrada en vigencia han sido dispuestos por el Consejo Superior de la Judicatura, el cual ha puesto como límite de entrada en vigencia de la

nueva norma hasta el 1º de diciembre de 2015, con algunas excepciones donde ya se está aplicando. (AMBITO JURIDICO, 2014).

Ahora bien, el problema surge cuando en la etapa de constitución del título ejecutivo, la cual se surte bajo la observancia de la precitada Ley 1437 de 2011, se presentan obstáculos que impiden una correcta notificación de la resolución inicial base del cobro, al igual que de la resolución que desata el recurso de reposición confirmando el acto administrativo inicial; obstáculos tales como; información errada del domicilio del deudor, negatoria a recibir la citación para comparecer a la notificación personal, imposibilidad de entrega de citaciones, imposibilidad de entrega de la notificación por aviso, direcciones de difícil acceso por situaciones de orden público, etc., situaciones que en definitiva y desde un punto de vista finalista pueden impedir la consecución del objetivo principal por el cual se otorgó la potestad especial a la Administración para obtener el pago efectivo de sus acreencias.

La ley antes descrita, previendo este tipo de situaciones al igual que con la intención de constitucionalizar el derecho administrativo, incluyó como norma rectoras en su artículo 3 los principios por los cuales se regirán las actuaciones y el procedimiento administrativo, de los cuales la investigación se enfoca principalmente en los señalados en los numerales 1 y 9 inherentes al Debido Proceso y Publicidad respectivamente, en los cuales se debe basar la actuación administrativa sub examine para dar solución a los inconvenientes planteados, sin desconocer los demás principios que en el ejercicio de una correcta planeación contribuirán a la solución pretendida.

2.3 Principio de Publicidad

Uno de los preceptos de rango superior cuya puesta en práctica es de estricto cumplimiento, consiste en el principio de publicidad, el cual de conformidad con el numeral 9 del artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la letra dice:

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma. (LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011)

Bajo esta definición, y respecto a la notificación de los actos administrativos, en comentarios a la Ley 1437 de 2011, el Doctor Enrique José Arboleda Perdomo, Ex Magistrado de la Sala de Consulta y Servicios Civil del Consejo de Estado, señala que uno de los cambios más importantes del nuevo código consiste en las formas de notificación electrónica, expresando lo siguiente:

Uno de los cambios realizados por el nuevo ordenamiento consiste en admitir que, en las condiciones de vida de hoy, con el actual volumen de procesos, pretender que todos los actos procesales del juez sean objeto de notificación personal, entendiendo por tal la

comparecencia física en el despacho judicial de la persona que ha de ser notificada, es prácticamente imposible, por lo que es preciso permitir y hasta obligar a conocer las decisiones judiciales a través de los diferentes medios de comunicación, los cuales no sólo facilitan que la información sea recibida en el medio o aparato destinado al efecto, sino que proporcionan la certificación de haber llegado a ese destino. El nuevo ordenamiento reconoce también que no todas las personas tienen acceso a estos medios de comunicación, por lo cual establece reglas diferentes según las circunstancias. Al punto que en determinados casos mantiene la notificación realizada en forma presencial. (ARBOLEDA PERDOMO, 2011, pág. 304)

Por su parte, el Doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO, definió la notificación como la forma de darle publicidad a los actos, hecho que conlleva a que se puedan generar los efectos jurídicos perseguidos, pero permitiendo de igual forma el derecho a la contradicción y defensa de cara a las actuaciones del Estado.

La forma de publicitación de los actos individuales es la notificación. Mecanismo de relación directa y carácter específico entre la administración y la persona respecto de la cual el acto debe producir efectos jurídicos. Refleja la protección que los asociados deben tener del Estado en cuanto a la contradicción de las decisiones administrativas y el derecho de defensa. (SANTOFIMIO, 1994, pág. 200)

Como se puede apreciar, el legislador dispuso el procedimiento de notificación de los actos administrativos de que trata el Capítulo V, artículos 66 al 73 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previendo que, ante el surgimiento de un obstáculo que impidan llevar acabo la notificación personal, quede plenamente abierta, y además obligatoria, la posibilidad de que esta se surta bajo la observancia del principio de publicidad con el uso de los medios de comunicación, y a través de los medios electrónicos tales como páginas electrónicas de las entidades estatales.

Ahora bien, pese a la existencia de la herramienta electrónica descrita, se puede apreciar que en la práctica, el uso de tales medios, si bien resulta ser legal, no suele ser el adecuado o efectivo en procura del fin para el cual se dispuso, por cuanto, entre otras situaciones, la infraestructura tecnológica del país, no permite el suministro de la señal de internet a todos los lugares del territorio colombiano, o simplemente por el hecho de que al no ser un servicio gratuito, no se puede garantizar su acceso para toda la población, lo cual puede dificultar el conocimiento de la información publicada en dicho medio a un gran porcentaje de los deudores del Estado, quienes no podrán hacer ejercicio de su derecho de contradicción, de donde se puede concluir que si bien es cierto que como surtimiento de un requisito legal que exige el procedimiento de notificación de las resoluciones contentivas de una orden de cobro a favor del FOSYGA, ésta se efectúa taxativamente, surge la inquietud de que si dicha publicación no va a llegar a los sitios donde no tiene cobertura la señal de internet o donde este no es un servicios gratuito, o simplemente no es accesible, resultaría procedente buscar un medio diferente para intentar la notificación.

Acorde a lo anteriormente expuesto y analizadas varias situaciones de tipo logístico, operativo y administrativo que inciden en el proceso de notificación que nos ocupa, surgió el

interrogante de investigación respecto a: ¿Cuál es la efectividad de los mecanismos normativos para garantizar la correcta notificación de los actos administrativos en el cobro de acreencias de origen asistencial derivadas de accidentes de tránsito con vehículos sin SOAT? Lo anterior, teniendo en cuenta, que en lo referente al procedimiento de notificación, la Ley 1437 de 2011 hace énfasis directamente en el medio de publicación para llevar a cabo la citación y la notificación por aviso, sin cuestionar que esta última logre su fin de llegar al destinatario, pero que, si se analiza en contexto con otros principios, se podrían formular estrategias que busquen o contribuyan a dar respuesta al interrogante de investigación, o por lo menos brindar las bases para la construcción de una herramienta tendiente a coadyuvar las posibles soluciones.

En este contexto, y en procura de abordar una respuesta argumentativa al interrogante mencionado, bajo las perspectivas administrativa, operativa y jurídica, que conlleva el procedimiento de notificación y la puesta en práctica de las herramientas tecnológicas, al igual bajo la revisión de las conductas y omisiones en las que puede incurrir la Administración como ente encargado de coordinar la ejecución de la etapa de notificación, y desde luego teniendo en cuenta el manejo integral que demanda el procedimiento de cobro coactivo en su etapa previa, se analizan los diferentes aspectos del proceso de notificación bajo estudio.

Partiendo del análisis de las situaciones que impiden la correcta notificación de los actos administrativos y la normatividad que aborda esta temática, se plantea la hipótesis respecto a que pese a que la normatividad vigente, en lo referente a dicho procedimiento ha propiciado los mecanismos apropiados para dar agotamiento a esta etapa; las disposiciones legales se concentran en su finalidad jurídica y procesal del agotamiento de los requisitos para que esta se

surta, sin tener en cuenta, la finalidad material de que el destinatario de los actos administrativos de carácter particular, en ciertos casos especiales como los descritos en acápites anteriores donde no se facilita la notificación, tenga el conocimiento material de la información que se quiere dar a conocer con la notificación, por lo cual es válido acudir a mecanismos alternativos para coadyuvar por la obtención del fin que persigue la notificación en su intrínseca relación con el proceso de cobro coactivo, el cual consiste en dar a conocer la existencia de la obligación y obtener su pago efectivo.

3 PRECEDENTES NORMATIVOS VIGENTES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

3.1 Fuente Constitucional

En el ejercicio de las atribuciones constitucionales, la rama administrativa del Estado, se encuentra facultada para ejercer la competencia frente al cobro de las obligaciones o créditos a su favor, dicha atribución en sus diferentes facetas normativas, prevé la obtención del reconocimiento de su condición de acreedor frente a los administrados. En este contexto, el análisis investigativo, tiene un punto de partida en la facultad estatal derivada de la naturaleza que aborda la jurisdicción coactiva, la cual emerge en primera instancia, de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de Colombia, específicamente en el artículo 116, que en su inciso tercero preceptúa, la forma excepcional de atribuirle la función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, en este sentido se puede concluir que la temática sub examine es de origen constitucional y de desarrollo legal.

3.2 Normatividad General.

La legislación colombiana otorgó a la administración facultades jurisdiccionales con el objetivo de lograr que los actos administrativos que contemplan el cumplimiento de las obligaciones a su favor puedan ejecutarse de manera expedita. Es decir, que el legislador contempló la posibilidad que entidades públicas adelanten procedimientos de carácter coactivo, en cuadrándose así dentro la denominada auto tutela administrativa, y en los que respecta a la

presente investigación ello se soporta con el artículo 114 del Decreto Ley 19 de 2012 más conocido como la Ley Anti-trámites. (LEY ANTITRAMITES DECRETO 019, 2012)

Hecha la anterior precisión, se abordará la problemática objeto de análisis, recordando que incluso con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, erigida bajo el imperio del Estado Social de Derecho, ya el Estatuto Tributario en sus artículos 823 y 824, describía, refiriéndose a las deudas de tipo fiscal por conceptos de impuestos, anticipos, retenciones, interés y sanciones, que el procedimiento por cobro coactivo está legalmente definido, como un procedimiento administrativo ejercido en cabeza del Subdirector de Recaudación de la Dirección General de Impuestos Nacionales, los Administradores de Impuestos y los Jefes de las dependencias de Cobranza, así mismo dispuso que serán competentes los funcionarios de las dependencias de Impuestos Nacionales, a quienes se les deleguen estas funciones. (DECRETO 624 ESTATUTO TRIBUTARIO, 1989)

Posteriormente, con la expedición de la Ley 6 de 1992, se vino a otorgar la atribución de la jurisdicción coactiva a las entidades nacionales, tal como lo describe su artículo 112 bajo el siguiente texto:

FACULTAD DE COBRO COACTIVO PARA LAS ENTIDADES NACIONALES. <Aparte tachado INEXEQUIBLE, Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> <Ver Notas del Editor> De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional como Ministerios, Departamentos Administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, La Procuraduría General de la Nación y la Registraduría nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos

exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad ~~o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.~~ (LEY 6, 1992)

Continuando con la descripción, se aprecia como la expedición normativa en materia de jurisdicción coactiva no ha sido pobre, al respecto la Ley 1066 de julio 29 de 2006 faculta las entidades públicas que tengan a su cargo la administración de recursos de manera permanente para ejecutar el procedimiento administrativo de cobro coactivo, según se puede observar en su artículo 5, así:

Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (LEY 1066, 2006)

En la Ley 1066 adicionalmente a la inclusión y facultad que se da a las entidades públicas para ejecutar el procedimiento administrativo de cobro coactivo, se incluyen mecanismos para la recuperación y normalización de la cartera pública, en aras de garantizar la debida y eficiente actuación de la administración, ampliando en gran medida, las circunstancias en las que el cobro coactivo se ejerce como una potestad administrativa de origen legal.

A la anterior disposición, se suma que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, particularmente en sus Artículos 98 a 101, aborda el Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo, definiendo el deber de recaudo a cargo del Estado respecto a las obligaciones creadas a su favor y que se encuentran respaldadas en documentos que prestan merito ejecutivo, además faculta bien sea la utilización de este mecanismo directamente o el de acudir a los jueces de la república mediante el procedimiento ordinario.

Es así como conforme a los artículos de la Ley 1437 de 2011, descritos en el acápite anterior, se puede concluir, que el procedimiento de Cobro Coactivo, conforme al parágrafo del artículo 104 del mencionado código, se encuentra previsto para las entidades estatales con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%, haciendo la precisión de que conforme al artículo 100 de la misma norma, su aplicación se aparta de los procedimientos que tengan reglas especiales de recaudo; y adicionalmente, frente al cobro de acreencias de tipo tributario se aplicaran las reglas propias de esta especialidad. (LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011, pág. 43).

Revisados los artículos del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo donde se hace referencia al procedimiento de cobro coactivo, es preciso reiterar que el Estatuto Tributario, quien dedica el Título VIII del Capítulo II, a este tema, expone dentro de su normatividad el planteamiento del procedimiento inherente a temas tributarios, de igual

forma menciona la Competencia Funcional y Territorial, describe los títulos que prestan merito ejecutivo, adicionalmente a esto, establece todo el procedimiento para el cobro coactivo en el cual se establecen los pasos a seguir dentro de dicho proceso, todo esto contenido dentro de los artículos 823 a 843-2.

Según lo anterior se puede establecer que el procedimiento administrativo de cobro coactivo ha sido objeto de amplio desarrollo normativo, encontrando diversas particularidades, entre las cuales, por ser objeto directo de la presente investigación, habrá de centrarse en las asociadas a la recuperación de la cartera de los recursos de la salud pública que forman parte del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, específicamente de una de sus subcuentas conocida legalmente como de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito ECAT, la cual se encuentra descrita en el artículo 220 literal D de la Ley 100 de 1993, y cuya administración, de conformidad con los artículos 35 y 36 del Decreto Ley 4107 de 2011, actualmente es ejercida por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, a quien le corresponde ejercer el cobro de los pasivos originados por los pagos de la prestación de servicios médicos de las víctimas de accedentes de tránsito en los que participan uno o más vehículos sin Seguro Obligatorio Contra Accidentes de Tránsito SOAT, servicios que han sido prestados por Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS, las cuales, en este tipo de eventos, por mandato constitucional están obligadas a brindar los servicios asistenciales de manera integral.

Como se puede ver, el procedimiento de cobro coactivo tiene como objetivo principal proteger el erario público, atendiendo a las necesidades y particularidades de cada entidad que lo

ejerce, situación que en todo su contexto debe realizarse con la plena observancia y aplicación del derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Nacional, el cual aplicará a toda clase de actuación judicial y administrativa.

3.3 Concurrencia de normas de naturaleza constitucional y legal frente a la facultad de repetición.

Conforme al abordaje del tema objeto de estudio, es oportuno referirse a las normas inherentes al manejo de las acreencias de que es titular el Estado, derivadas de la ocurrencia de accidentes de tránsito, ocasionados con vehículos que al momento del accidente no cuentan con la cobertura de un seguro obligatorio SOAT, generando como consecuencia, que el costo económico de la atención asistencial de las víctimas de dichos accidentes sea asumida económicamente por el Estado, quien a raíz de tales sucesos, y por conducto de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, se subroga el derecho para dirigir el cobro efectivo del valor de dichas acreencias contra el propietario del vehículo implicado. (DECRETO 056, 2015)

La Constitución Política de 1991 en su artículo 49 describe a la salud como un servicio público cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, quien es el garante de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud a todos los habitantes. De igual forma, instituye los lineamientos para la prestación de servicios de salud en manos de entidades privadas.

Conforme al mandato constitucional, y siendo la salud uno de los principales componentes del Sistema de Seguridad Social, se erigió la (LEY 100, 1993) para regular el sistema en su integralidad. En lo que respecta al tema de estudio, se extraerá de esta normatividad lo relacionado con el Capítulo III, el cual en su artículo 218 dispone la creación del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el estatuto general de la contratación de la administración pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política.

Seguidamente, en el artículo 219 de la precitada norma, se encuentra la estructura del FOSYGA, el cual cuenta con cuatro subcuentas, a saber: a) Subcuenta de compensación interna del régimen contributivo; b) Subcuenta de solidaridad del régimen de subsidios en salud; c) Subcuenta de promoción de la salud, y d) Subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito.

Como dato adicional, y aunque no es objeto de análisis en el tema de investigación, se considera oportuno precisar, que además de las subcuentas descritas en la Ley 100 de 1993, existe la Subcuenta de garantías para la salud creada por el artículo 41 del Decreto Ley 4107 de 2011. (DECRETO 4107 , 2011)

Ahora bien, de conformidad con el eje temático de la investigación, se hace necesario profundizar lo relacionado con la Subcuenta de Seguro de Enfermedades Catastróficos y Accidentes de Tránsito, cuya cartera se pretende recuperar mediante el procedimiento de cobro

coactivo, objeto de análisis, previo el agotamiento de cada una de las etapas que le antecede; situación que se aplica frente al pasivo originado a causa de los múltiples accidentes de tránsito en el que concurren vehículos sin su respectivo Seguro Obligatorio SOAT.

De lo dispuesto por el artículo 167 de la Ley 100 de 1993, se tiene que los afiliados al Sistema General de Seguridad Social Integral en Salud, por sus siglas S.G.S.S.S., tendrán derecho al cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial, derivados de los casos de urgencias suscitados en accidentes de tránsito, acciones terroristas, catástrofes naturales y otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud o la autoridad que ejerza sus funciones (Actualmente, de conformidad con el artículo primero del Decreto 056 de 2015 dicha función es ejercida directamente por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del FOSYGA) (DECRETO 056, 2015). FOSYGA efectúa el pago directo a la Institución Prestadora del Servicio IPS, acorde a las tarifas establecidas por el Gobierno Nacional.

Para los casos de accidentes de tránsito, el cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos y demás prestaciones continuará a cargo de las aseguradoras autorizadas para administrar los recursos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. (LEY 100, 1993)

Frente a los eventos de accidentes de tránsito, el cubrimiento económico de los servicios médico-quirúrgicos y demás prestaciones continuará a cargo de las empresas aseguradoras autorizadas para administrar los recursos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

En concordancia con lo expuesto, el Decreto 3990 de 2007 reglamentó la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes del Tránsito- ECAT, sin embargo dicha norma fue derogada por el reciente Decreto 056 de 2015, el cual en su artículo tercero, numeral primero definió el accidente de tránsito de la siguiente forma:

Accidente de tránsito: 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.

No se entenderá como accidente de tránsito para los efectos de este decreto, aquel producido por la participación del vehículo automotor en espectáculos o actividades deportivas. (DECRETO 056, 2015)

Así mismo, el Decreto 056 de 2015 en el párrafo de que trata artículo 40, definió la subrogada facultad de repetición de que es titular el FOSYGA, para efectos de cobrar sus acreencias derivadas del costeo de los servicios médicos de víctimas de accidentes de tránsito con vehículos sin SOAT, de la siguiente forma:

De conformidad con lo previsto en el artículo 1668 del Código Civil, el FOSYGA se entiende subrogado en los derechos de quien hubiere recibido cualquier suma de la Subcuenta ECAT de dicho Fondo por concepto de pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos de que trata el presente decreto, con ocasión del incumplimiento del propietario del vehículo de la obligación de adquirir el SOAT. No obstante, la persona que conducía el vehículo no asegurado al momento del accidente, será solidaria por todo concepto de responsabilidad que le asista al propietario del

vehículo por cuenta del incumplimiento de la obligación de adquirir el SOAT. En estos casos, el FOSYGA adelantará las acciones pertinentes contra el propietario del vehículo para la fecha del accidente, encaminadas a recuperar las sumas que haya pagado por los servicios de salud, indemnizaciones y gastos de que trata el presente decreto y contra el conductor si lo estima pertinente. (DECRETO 056, 2015).

De esta forma se aprecia una de las principales prerrogativas de la que es titular la Dirección de Administración de los Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, frente al ejercicio del proceso de cobro descrito en los acápite anteriores, con un antecedente muy importante, y es que dicha facultad tiene un soporte normativo adicional derivado del Decreto Ley 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, este Decreto en su artículo 114, al respecto definió lo siguiente:

REPETICIÓN DE CREDITOS 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.

Subrayado Fuera de Texto. (DECRETO 19, 2012) .

Continuando con la descripción normativa que cada vez no acerca más a nuestro tema de investigación, no se podría dejar de lado la descripción de los beneficios que otorga el hecho de contar con Seguro Obligatorio SOAT vigente, al momento de presentarse accidentes de tránsito, es así como el Decreto 056 de 2015, en su artículo sexto y séptimo, describe los servicios de salud y prestaciones económicas a las que, de acuerdo con el artículo 167 de la Ley 100 de 1993 y los artículos 192 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - Decreto 663 de 1993, tienen derecho las respectivas víctimas, así:

Las víctimas de que trata este decreto, tendrán derecho al 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 (DECRETO 056, 2015). .

Servicios de salud de que trata el artículo 7 del Decreto 056 de 2015.

servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, suministrados a la víctima por un prestador de servicios de salud habilitado, destinados a lograr su estabilización, tratamiento y la rehabilitación de sus secuelas y de las patologías generadas como consecuencia de los mencionados eventos, así como el tratamiento de las complicaciones resultantes de dichos eventos a las patologías que esta traía. Los servicios de salud que deben ser brindados a las víctimas de que trata el presente decreto comprenden: 1. Atención inicial de urgencias y atención de urgencias. 2. Atenciones ambulatorias

intramurales. 3. Atenciones con internación. 4. Suministro de dispositivos médicos, material médico-quirúrgico, osteosíntesis, órtesis y prótesis. 5. Suministro de medicamentos. 6. Tratamientos y procedimientos quirúrgicos. 7. Traslado asistencial de pacientes. 8. Servicios de apoyo diagnóstico y terapéutico. 9. Rehabilitación física. 10. Rehabilitación mental. Decreto 056 de 2015.

Estos beneficios encuentran su razón de ser en las exigencias y justificaciones que frente al tema del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, trae el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en su Capítulo IV, artículo 192, al describir el taxativo criterio de obligatoriedad dispuesto legalmente para todo vehículo nacional y extranjero que transite por el territorio nacional, ejerciendo actividades de transporte diferentes a las actividades deportivas, adicionalmente se resalta la función social que cumple este seguro, cuyo objeto principal es:

a.) Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud; b.) La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo; c). Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y d.) La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones. (DECRETO 663, 1993)

Se puede concluir de lo anterior, que las personas que sufran lesiones derivadas de accidentes de tránsito, tendrán derecho a los servicios asistenciales y auxilios descritos, ya sea con cargo a la entidad emisora del Seguro Obligatorio SOAT, en relación a los daños producidos por el automotor asegurado y descrito en la póliza, o con cargo a la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del FOSYGA, respecto a las víctimas de accidentes de tránsito ocasionados con vehículos carentes de seguro obligatorio o no identificados. Es preciso aclarar que en el evento de los accidentes de tránsito con vehículos fantasmas o que no se pueden identificar, el costo de los servicios de salud requeridos por las víctimas es totalmente asumido por el FOSYGA, pero por substracción de materia no es posible dirigir el cobro de los valores económicos contra persona indeterminada.

Ahora bien, no obstante a lo anterior, de conformidad con el artículo 40 del Decreto 056 de 2015, las empresas aseguradoras, podrán acudir a la acción judicial para repetir contra la Subcuenta ECAT del FOSYGA, por el costo económico de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos cancelados a la víctima o a los beneficiarios, cuando judicialmente se demuestre que la póliza que ampara el vehículo involucrado en el accidente de tránsito, es falsa. De igual forma, de conformidad con el mismo artículo, y en concordancia con el artículo 194, inciso 4 del Decreto 663 de 1993, están facultadas para ejercer la repetición contra el tomador del seguro por las sumas que haya cancelado por concepto de indemnización por SOAT, cuando esta persona o quien maneje el automotor al instante del accidente, con su autorización, haya actuado en forma dolosa, con culpa grave o dentro de las situaciones en que el seguro adolece de vicios o defectos inherentes a su contratación.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del conducto regular previsto para tales efectos, está facultado para ejercer la repetición contra la compañía emisora del SOAT, en los eventos en que con cargo a la Subcuenta ECAT se hayan cancelado los beneficios de que son titulares las víctimas de accidentes de tránsito, y se demuestre que el vehículo involucrado en el siniestro estaba amparado por una póliza SOAT vigente.

Conforme se ha señalado y en virtud del ya mencionado artículo 1668 del Código Civil, el Decreto 56 de 2015 dispuso que Fondo de Solidaridad y Garantía, se entiende subrogado en los derechos de quien hubiere recibido cualquier suma como indemnización de la Subcuenta ECAT del FOSYGA, con ocasión del incumplimiento del propietario del vehículo, de la obligación que le corresponde de adquirir el seguro daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito SOAT, y procederá a su cobro.

Frente a los precedentes legales descritos, es preciso aclarar, antes de continuar con la descripción normativa, que la administración del FOSYGA se ejerce mediante encargo fiduciario, en consecuencia, la facultad del cobro de acreencias a su favor, derivadas del valor de la atención médica de las víctimas de vehículos sin SOAT, inicialmente era ejercida por quien ostentaba la administración fiduciaria de dicho fondo, quien al ser una persona jurídica de derecho privado, para poder efectuar el cobro de las acreencias descritas, tenía que acudir a la vía de la jurisdicción ordinaria, cuyas etapas procesales se caracterizan por ser más extensas que las del procedimiento administrativo de cobro coactivo, a lo cual se suma el volumen de demandas ejecutivas que engrosaban la congestión de los despachos judiciales, motivo por el cual el procedimiento de recuperación de la cartera era cada vez más ineficiente.

Como antecedente al surgimiento de nuevas normas que crearían la facultad de cobro objeto de estudio, el Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, el 23 de septiembre del año 2011, suscribió con el contratista denominado “Consortio SAYP 2011” el Contrato de Encargo Fiduciario Número 467 de 2011, mediante el cual se le otorgó la administración de los Recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, el cual actualmente se encuentra vigente y publicado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP. (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2011)

Conforme a lo expuesto y previendo la necesidad de desarrollar un mecanismo más eficiente para el cobro de las acreencias a favor del FOSYGA, para lo cual sería oportuno expedir un reglamento interno de recaudo de cartera; el Ministerio de la Protección Social hoy Ministerio de Salud y Protección Social, en el numeral 2.6.9 de la cláusula séptima del contrato descrito en el párrafo anterior, dispuso como una de las obligaciones inherentes a la Subcuenta ECAT a cargo del Administrador Fiduciario del FOSYGA, la siguiente:

Adelantar durante el primer año de ejecución del contrato, el cobro pre-jurídico o jurídico de los procesos de repetición sobre las reclamaciones pagadas por el FOSYGA – Subcuenta ECAT por accidentes de tránsito en los que estén involucrados vehículos sin póliza SOAT, debidamente expedida por una compañía de seguros autorizada, anteriores y posteriores a la suscripción del contrato de encargo fiduciario, efectuar los acuerdos de pago y adelantar seguimiento permanente a los mismos incluyendo los procesos en curso que reciba del anterior administrador fiduciario. Subrayado fuera de texto. (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2011)

Por lo que adicionalmente a los beneficios que conlleva el procedimiento de cobro coactivo para la entidad que lo adopta, y teniendo en cuenta que el primer año de ejecución del Contrato de Encargo Fiduciario número 467 de 2011, estaba cumplido; el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 3407 del 23 de octubre de 2012 por la cual se estableció el Reglamento Interno de Cartera de los Fondos a Cargo de la Dirección de Administración de la Protección Social, el cual establece los criterios y pasos para efectuar el procedimiento de cobro coactivo, reglamentación surgida, desde luego, atendiendo a las precitadas disposiciones del artículo 114 del Decreto 019 de 2012, del numeral 3 del artículo 1668 del Código Civil, del artículo 192 inciso primero del Decreto 663 de 1993 que relaciona los criterios de obligatoriedad de adquirir el seguro obligatorio SOAT para todo propietario de vehículos en circulación.

No se podría concluir la temática asumida en este apartado del trabajo de investigación, sin hacer referencia a lo dispuesto por el Código Nacional de Tránsito Terrestre - Ley 769 de 2002, modificada por la (LEY 1383, 2010), en cuanto a lo relacionado con el Registro Nacional Automotor que llevará el Ministerio de Transporte, ya que el artículo 46 de dicha norma, ordena la inscripción en ese registro, respecto a los vehículos automotores, incluyendo la maquinaria capaz de desplazarse, para que de esta forma queden autorizados para circular por el territorio nacional. Así mismo el artículo 47 del código mencionado, dispone:

La tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor en un término no superior a quince (15) días. La

inscripción ante el organismo de tránsito deberá hacerse dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo. (LEY 769 , 2002)

La pertinencia de lo expuesto en el acápite anterior, radica en el hecho de que de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, quien figure ante el Estado como propietario de un vehículo, será responsable de las obligaciones que se deriven del derecho de propiedad que ostenta; esta aclaración se realiza teniendo en cuenta que el procedimiento de cobro objeto de estudio, se direccionará, no contra el poseedor, tenedor o conductor del vehículo, sino contra el propietario inscrito del automotor carente de SOAT que causó los daños corporales a la respectiva víctima, y que es quien figura como tal en el Registro Nacional Automotor, toda vez que una de las principales prácticas que por costumbre se suscita en el comercio de vehículos, es la venta de los mismos con el formulario de traspaso de propiedad abierto o sin que se perfeccione la inscripción material del nuevo propietario, situación que ante la ocurrencia de un accidente de tránsito no será oponible ante el FOSYGA, bajo el argumento de que quien figura como propietario ante el registro automotor, había vendido el vehículo antes de la ocurrencia del accidente de tránsito.

Al respecto, frente a la situación de la propiedad de los automotores cuyas ventas no se han registrado, en respuesta a la consulta formulada por el Ministerio de Transporte, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicación 1826 del 20 de septiembre de 2007, Consejero Ponente, doctor Enrique José Arboleda Perdomo, conceptuó lo siguiente:

La correcta interpretación de las normas legales sobre inscripción de la transferencia de la propiedad, consiste en poner en práctica el registro de la compraventa como obligación del vendedor, que aparece como propietario inscrito, sin perjuicio de que el comprador la pueda realizar, de manera que, en una actuación administrativa ante los organismos de tránsito, una u otra de las partes pruebe plenamente la existencia del contrato de venta para que procedan a inscribirlo. (CONSEJO DE ESTADO, Radicación No. 1826, 2007)

Adicionalmente a lo expuesto, es oportuno mencionar que el artículo 922 del Código de Comercio, señala:

TRADICIÓN DE INMUEBLES Y DE VEHICULOS AUTOMOTORES. La tradición del dominio de los bienes raíces requerirá además de la inscripción del título en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos, la entrega material de la cosa. ...PARÁGRAFO. De la misma manera se realizará la tradición del dominio de los vehículos automotores, pero la inscripción del título se efectuará ante el funcionario y en la forma que determinen las disposiciones legales pertinentes. La tradición así efectuada será reconocida y bastará ante cualesquiera autoridades. Subrayado fuera de texto. (CÓDIGO DE COMERCIO DECRETO 410, 1971)

De la misma manera, en cuanto al contrato de compraventa, el Código Civil en su artículo 1602, define que el contrato es ley para las partes, frente a lo cual es preciso hacer la observación de que las normas que regulan los acuerdos de voluntades entre particulares

pertenecen al derecho privado, en este orden de ideas, las partes delimitan las condiciones para el cumplimiento de sus deberes contractualmente adquiridos, sin embargo los deberes y solemnidades con origen en las normas sustanciales y procedimentales de contexto administrativo, se encuentran dentro del entorno regulado por el derecho público, de tal forma que la regulación inherente a las acreencias a favor del Estado, no es susceptible de modificación por las estipulaciones contractuales de los particulares, en consecuencia no son controvertibles por para oponerse al pago contra la nación, toda vez que las resoluciones de cobro, reviste un carácter legal e imperativo, pero susceptible de contradicción mediante la interposición del recurso de reposición como requisito previo para la adquisición de su firmeza, donde la forma de evitarla, se da con la prueba de que el presunto deudor no era el propietario a la fecha del accidente lo cual se aduce con el certificado de tradición vehicular, así mismo, se puede controvertir dicha firmeza con la demostración de que el vehículo comprometido realmente estaba asegurado al momento del accidente, o probando que la matricula del automotor había sido cancelada previamente por las causales legales, tales como hurto, destrucción, Etc.

De esta forma, y de acuerdo a los precedentes normativos expuestos en esta etapa del trabajo, se puede concluir que la responsabilidad de la persona contra quien se dirige el cobro objeto de investigación, se deriva del incumplimiento normativo configurado con la puesta en circulación de un vehículo que no cuente con el amparo de una póliza de seguro obligatorio - SOAT legal y vigente al momento de un accidente de tránsito, razón por la cual el costo de la atención asistencial brindada a una o varias víctimas, según sea el caso, debe ser asumida en principio por el Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, situación que al concurrir con el derecho de propiedad que ostentaba el deudor sobre el mencionado automotor, junto con las

responsabilidades que ello conlleva, configura las evidencias legales necesarias para iniciar justificadamente el proceso de cobro conforme a la regulación vigente, la cual ordena repetir contra el propietario del vehículo, por el valor reconocido y pagado a la IPS que suministró los servicios asistenciales a quien resultare víctima.

3.4 Procedimiento de notificación - Principio de Publicidad

Frente al tema de la notificación, es oportuno traer a colación la definición que al respecto, se ofrece la Jurisprudencia de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013) del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Radicación número: 70001-23-33-000-2013-00115-01 (47783), Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, precisando al respecto lo siguiente:

Naturaleza e importancia de las notificaciones.

El término notificar, en el sentido más simple, hace referencia a “hacer saber”, vocablo que en el ámbito jurídico alude directamente a la obligación que impone el ordenamiento de comunicar a las partes o a los terceros interesados para intervenir en determinado proceso el sentido y/o contenido de una decisión, lo anterior con el propósito de dar aplicación al Principio Constitucional de Publicidad, de lo cual depende generalmente la afectividad del Debido Proceso, en cuanto a partir de ese conocimiento los interesados suelen contar con la oportunidad de controvertir la decisión que se ha adoptado.

Así pues, mediante las notificaciones se logra la concreción del principio de publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos emanados de los órganos y autoridades estatales, con el propósito de otorgar certeza y seguridad a las personas acerca de la existencia y el contenido de las decisiones por ellos adoptadas, instituyéndose este principio en el presupuesto básico de la vigencia y la oponibilidad contra dichos mandatos, mediante los instrumentos creados para tal fin. (INDEBIDA NOTIFICACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, 2013)

Definido el concepto de notificación, es importante abordar la definición que de acuerdo con la Sentencia C-1436 de 2000 la Corte Constitucional, hace respecto al acto administrativo así: “manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados. (SENTENCIA C-1436, 2000) .

Realizadas las anteriores definiciones, analizaremos el tema de que trata el subtema en estudio, de acuerdo al precitado artículo 114 del Decreto No. 19 de 2012, según el cual, la emisión del acto administrativo que ordenará el cobro de las acreencias derivadas del pago de los gastos asistenciales de las víctimas de accidentes tránsito con vehículos no asegurados, estará a cargo de la Nación FOSYGA, dicho acto administrativo es de carácter particular y consiste en una Resolución, la cual conlleva una orden que sirve para realizar la ejecución por vía coactiva de las obligaciones a su favor, una vez se encuentre en firme y debidamente ejecutoriada.

Para efectos la creación del acto administrativo, la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, seguirá los lineamientos establecidos en la Resolución No. 3407 de 2012 - Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de los Fondos a su cargo, el cual en el artículo primero remite su proceder al parágrafo del artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional, en cuanto a la definición del monto por el cual se precisará el valor de la obligación que certifique el administrador fiduciario del FOSYGA, y una vez obtenida esta información, se emitirá el acto administrativo de cobro, el cual se notificará de conformidad a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Seguidamente el Reglamento citado prescribe lo siguiente:

La Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional, en el marco del cual, tomará como base el estado de cuenta mediante el que se certifique el monto insoluto de la obligación, expedido por el Consorcio SAYP 2011, como Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), o quien haga sus veces, emitirá el acto administrativo correspondiente, que se notificará de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, documentos que conformarán el título ejecutivo que servirá de base para iniciar el cobro persuasivo y coactivo. (...) Subrayado fuera de texto.

Al amparo de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 38 del Decreto-ley 4107 de 2011, la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas de la Dirección de

Administración de Fondos de la Protección Social o quien esta delegue, es la competente para adelantar el proceso de cobro persuasivo y coactivo de los créditos a favor de los Fondos a cargo de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, una vez se allegue por parte de dicha Dirección, el acto administrativo debidamente ejecutoriado, que tendrá como base la información suministrada por el Consorcio SAYP 2011 como administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), o quien haga sus veces o quien para el efecto se encuentre administrando los recursos del fondo y cuenta de que se trate a cargo de la referida Dirección. (RESOLUCION 3407, 2012)

Como se puede observar, el acto administrativo emerge de la facultad que para adelantar el proceso de cobro persuasivo y coactivo tiene la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o quien esta delegue la orden que conlleva ese acto administrativo en contra del deudor, se basa en la normatividad que regula los descrita en los subtemas anteriormente explicados, y conforme a la información suministrada por el administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, respecto a los nombres y apellidos del deudor con sus datos de identificación y dirección para efectos de la notificación, valor y numero de las reclamaciones ECAT, placa de vehículos accidentados, nombres de las víctimas, nombre de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, fecha del accidente, fecha del pago, etc...

Es preciso aclarar que en procura de evitar, el inicio del proceso administrativo de emisión de la resolución antes descrita, y aún antes de su ejecutoria, en observancia del

principio de economía procesal, se realizan diferentes actuaciones de carácter persuasivo, mediante las cuales la administración busca un acercamiento con el deudor, a fin de llegar un arreglo directo o conceder un acuerdo de pago con facilidades para el deudor que permita evitar la generación de intereses y costas procesales, al igual que un proceso más ágil y económico.

Hecha la anterior precisión, y continuando con la temática, se tiene que una vez emitida, suscrita y numerada, la Resolución contentiva de la orden de cobro, esta inicia el procedimiento de notificación que surte de acuerdo a las instrucciones previstas en los artículos 66,67, 68, 69, 71, 72 y 73 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las cuales se entrará analizar para abordar el problema de la investigación.

Conforme al artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, se intentará inicialmente la notificación personal del acto administrativo a su directo interesado, representante u apoderado o a la persona que el interesado autorice. En este trámite se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. (LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011)

La notificación personal también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades: 1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado

accepte ser notificado de esta manera, y 2. En estrados. Para decisiones que se adopten en audiencia pública será notificada verbalmente.

Para efectos de la notificación personal, de conformidad con el Artículo 68 de la ley 1437 de 2011 se enviará la citación a la dirección interesado, al número de fax o al correo electrónico que figure en el expediente o registro mercantil, para que concurra a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

De la disposición contenida en el artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se tiene que frente al desconocimiento de los datos referidos en el acápite anterior, sobre la información del presunto deudor, para efectos del envío de la citación precitada, esta deberá publicarse en la página electrónica o en un lugar de acceso público de la entidad por un término de cinco (5) días.

Al respecto, es oportuno señalar que pese a la discrecionalidad prevista en el inciso final del artículo 68 de la Ley 1437, respecto a dejar a criterio de la Administración el publicar la citación, bien sea en la página de internet o en un lugar de acceso público de la entidad, desde un punto de vista crítico, se considera en el desarrollo del presente trabajo, que la norma restringe la posibilidad de lograr el acercamiento con el administrado, por cuanto si no se llegase publicar el acto administrativo en un medio de mayor concurrencia general como es el medio electrónico, y a cambio se prefiere publicar únicamente en una cartelera de la entidad, el principio de publicidad se vería menguado o sometido al criterio de la entidad, por lo que, se considera que

dicha norma requiere un ajuste que imponga taxativamente la obligación de publicar la citación en los medios electrónicos respectivos.

Como se puede apreciar, el envío de la citación se realiza dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del acto administrativo que contiene la orden de cobro, al cabo de los cinco (5) días de surtido el trámite de la citación, si no compareciere el destinatario, se procederá a realizar la notificación por aviso de que trata el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, es decir se enviara a la dirección, fax o correo electrónico, que figure en el expediente o registro mercantil del interesado, un aviso con la copia íntegra de la resolución, informando los datos de la entidad emisora, los recursos que proceden, contra quien deben interponerse y el plazo legal para tales efectos, advirtiendo que se tendrá por notificada la resolución al terminar el día siguiente al de la entrega del aviso; de no poder surtir la notificación bajo el trámite descrito, a causa del desconocimiento de la información del deudor, se deberá efectuar la publicación del acto administrativo en la página electrónica y en un lugar de acceso público de la de la entidad emisora, advirtiendo de igual forma que la notificación se entenderá consolidada al finalizar el día siguiente a la desfijación del aviso. De todo lo actuado en materia de notificación se dejar constancia en el expediente. (LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011)

Ahora bien, el procedimiento administrativo, de conformidad con el cuerpo normativo que lo regula, concede las garantías legales que llevar a cabo el trámite de la notificación de los actos administrativos objeto de estudio, al punto de que en el artículo 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se faculta la posibilidad de

notificarse a través de un tercero cuando medie autorización expresa proveniente del directo interesado, pese a ello, el legislador dispuso en el artículo 72 de la norma precitada, que ante el incumplimiento de cualquiera de los requisitos la notificación, esta no producirá efectos jurídicos, situación subsanable únicamente cuando por parte del interesado se exteriorice ante la administración una actuación que permita concluir que este conoce el acto administrativo, configurando los presupuesto de la notificación de la conducta concluyente. (LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011)

Revisado el acápite anterior, se aprecia que la Ley 1437 de 2011, al determinar que a falta del cumplimiento de los requisitos taxativos descritos, no se configura legalmente la notificación, también está otorgando una garantía procesal para los administrados, sin embargo en la práctica, dicha garantía se ve menguada, debido a que si bien la Administración puede ejercer todos los mecanismos a su alcance para efectuar la notificación en los términos legales previstos, los factores subjetivos, logísticos u operativos pueden llegar a convertirse en un obstáculo para la consecución de su finalidad, tal es el caso inherente a la publicación de la citación en la página de internet de la entidad, donde discrecionalmente es legalmente posible omitir dicho paso a cambio de publicar la citación en un lugar público de la entidad, situación que reduce las posibilidades de que el destinatario conozca el contenido del requerimiento, generando un primer cuestionamiento frente a la determinación de la efectividad de las garantías que ofrece la notificación de actos administrativos de cumplir con su fin primordial cual es dar a conocer la información del acto administrativo que contiene la orden de cobro, situación a la cual se suma el hecho de que si bien la Administración optara por publicar la citación en su página electrónica de la entidad, existe la gran posibilidad de que la información no sea conocida por el destinatario

debido a que el servicio de internet no es gratuito y requiere una infraestructura tecnológica para llegar a todos los sitios del país.

Finalmente, en lo referente a la notificación, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 73 dispuso lo siguiente:

Publicidad o notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio. Cuando, a juicio de las autoridades, los actos administrativos de carácter particular afecten en forma directa e inmediata a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio, ordenarán publicar la parte resolutive en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo de comunicación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones. En caso de ser conocido su domicilio se procederá a la notificación personal. (LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011)

Es decir la publicidad de los actos administrativos en la página electrónica de la entidad se encuentra dispuesta como una garantía cuya efectividad también depende del criterio subjetivo de las autoridades administrativas, quienes serán las directas responsables frente a la omisión de algún requisito necesario para el perfeccionamiento de la notificación, es decir que si esta no se efectúa conforme al rito legal dispuesto, y no opera la conducta concluyente, estaremos ante la existencia de un acto administrativo, el cual carece de eficacia ante sus destinatarios, por cuanto no podrá ejercitarse su ejecución, so pena de generar un daño antijurídico al administrado.

4 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO

Aunque en contexto general y sin entrar a definir específicamente las etapas del procedimiento analizado en este capítulo, a lo largo del presente trabajo ha sido nombradas, sin entra a hacer precisiones significativas, con excepción a la constitución del título ejecutivo que sirve de base para la realización del cobro coactivo, cuya edificación, como se informó, tiene origen mediante un procedimiento administrativo que se regula por las normas de la Ley 1437 de 2011, y el cual es el más relevante para nuestra investigación, ya que en él se desarrolla la etapa de notificación objeto de estudio; sin embargo, dada la integralidad y complementariedad que aborda el objetivo común, consistente en obtener el pago de las acreencias estatales, el cual se puede lograr inclusive sin llegar hacer necesario la ejecución de un título contentivo de una obligación clara expresa y exigible, y en la búsqueda de que el presente trabajo se constituya en una herramienta de consulta aplicable al proceso, es importante dar a conocer las etapas a analizar, cuya regulación esta prevista en el Reglamento Interno de Cartera de los Fondos a Cargo de la Dirección de Administración de la Protección Social, el cual dispuso en su artículo segundo, que el proceso de cobro coactivo constará de cuatro etapas a saber:

- 1) Determinación del debido cobrar,
- 2) Constitución del título ejecutivo,
- 3) Cobro persuasivo y
- 4) Cobro coactivo

4.1 Determinación del valor a Cobrar

De conformidad con el artículo 3º de la Resolución 3407 de 2012, el valor objeto del procedimiento de cobro, se determina de acuerdo al costo económico de los gastos asistenciales, o indemnizatorios para el caso de muerte de la víctima, que demanda el otorgamiento de beneficios previstos para estos casos por la ley, constituyéndose en una acreencia a favor del FOSYGA.

Es preciso tener, en cuenta que cuando se produce un accidente de tránsito, las víctimas respectivas son ingresadas a las instituciones clínicas, llámense centros de salud, hospitales, Etc., en donde se les brinda la atención inicial de urgencias y posteriormente de ser el caso la atención médica quirúrgica requerida, las cuales por tratarse de un accidente de tránsito obedece a un procedimiento especial, por cuanto el valor de dicha atención no va a ser cubierta por la Entidad Promotora de Salud – EPS a la que este afiliado el paciente, sino con cargo al Seguro Obligatorio de Tránsito y a falta de este con cargo al FOSYGA. En este orden de ideas, al ingresar al paciente, desde luego se exige un informe de tránsito que dé cuenta del origen de las lesiones y a falta de este, una denuncia policial para determinar la naturaleza del régimen a aplicar, es decir que el valor de la atención se manejará de acuerdo a un tarifario de procedimientos previsto para el SOAT conforme a los toques de su cobertura de beneficios; así mismo al ingresar el paciente a la IPS se diligencia un formulario con los datos de los propietarios de los vehículos, tales como nombres, cédula, dirección de domicilio, Etc., los cuales posteriormente se constituyen en un insumo de gran importancia, para que cuando se inicie el proceso de cobro, la Administración ya tenga determinada la información del sujeto

pasivo de la obligación, con sus datos necesarios para efectos de envío de correspondencia y desde luego para la Notificación objeto de estudio.

La Naturaleza de las lesiones que sufra la víctima determinaran que el costo de la atención asistencial por las posteriores secuelas que dejen en su cuerpo, sean de igual forma atendidas conforme a los toques de beneficios del SOAT, pero a falta de este seguro, el costo total será objeto de repetición a cargo del FOSYGA.

Conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, una vez determinado el valor de los servicios asistenciales y/o beneficios a que tienen derecho las víctimas, explicados a lo largo de la presente investigación al referirse al artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que lo complementan, las IPS envían el valor de la facturación a cobrar ante el Administrado Fiduciario del Fondo de Solidaridad y Garantía, quien deberá controlar, consolidar, certificar y remitir en la periodicidad acordada con la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, las obligaciones que a este se le adeudan.

Es decir, una vez determinado el valor, se realiza el pago a la Institución Prestadora de Servicios de Salud, por sus siglas IPS, con recursos de la Subcuenta ECAT del FOSYGA, generando los requisitos de que trata el Artículo 1066 y siguientes del Código Civil, para que dicho fondo se subroga el derecho para repetir contra el tercero propietario del vehículo carente de SOAT que ocasionó las lesiones a la víctima, que en realidad es el responsable de que dicho vehículo haya circulado sin la exigencia legal de contar con un seguro obligatorio SOAT, lo cual lo bajo estas situaciones fácticas lo constituyen en deudor del Estado.

Por su parte el Administrador Fiduciario, también deberá remitir mensualmente a la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, la información de los pagos realizados en el periodo, a fin de que la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas tomar la medida procesal que corresponda, esto debido a que la atención que se brinda al paciente, cada vez que ingresa por consultas posteriores a la respectiva IPS, esto serán objeto de cobro, por tener origen en un accidente de tránsito, generando la posibilidad de que se generen varias facturas de cobro ante el FOSYGA.

Sobre los valores que originen y se determinen para cobrar en ejercicio del subrogado derecho de repetición antes descrito, actualmente se pueden realizar acuerdos de pago con la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.

4.2 Acto administrativo de cobro y Título Ejecutivo

El artículo 4 de la Resolución 3407 de 2012, trae a colación los requisitos exigidos para el título ejecutivo, definidos por el precitado artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, el cual como se explicó, actualmente se encuentra vigente, diciendo que estos serán los actos administrativos en los que conste una obligación pecuniaria expresa, clara y exigible, en este caso, a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía, la construcción de tales títulos se describió en forma precedente al abordaje de este capítulo, por lo que adicional a lo previamente expuesto, se dirá de forma resumida que el ente Administrador expedirá los actos administrativos que

ordena el cobro de los dineros adeudados, constitutivos del título ejecutivo que servirá de base para iniciar el cobro por jurisdicción coactiva

De acuerdo con el artículo 6 de la de la Resolución 3407 de 2012 los siguientes eventos originan la ejecutoria de acto administrativo para iniciar la etapa de cobro coactivo propiamente dicha:

Cuando contra él no procede recurso alguno. b) Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma. c) Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos. d) Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho se hayan decidido en forma definitiva.

No surtirá efectos el acto administrativo que no haya sido notificado en debida forma y de acuerdo con los lineamientos establecidos en la presente resolución.

Subrayado Fuera de Texto. (RESOLUCION 3407, 2012)

Como se puede ver el criterio taxativo del texto subrayado, no transporta al eje temático de nuestra investigación, lo cual permite a concluir, que ante el incumplimiento de cualquiera de las etapas previstas para el rito de la notificación, esta situación impedirá la consecución del objetivo común y primordial, regulado en su etapa inicial por la Ley 1437 de 2011, y en su etapa de cobro coactivo por los procedimientos formales previstos en el Estatuto Tributario Nacional, el cual es obtener el pago efectivo de los créditos a favor del FOSYGA – Subcuenta ECAT.

4.3 Cobro Persuasivo.

Como lo describe el artículo 7 de la de la de la Resolución 3407 de 2012, el cobro persuasivo busca la cancelación de la obligación a cargo del deudor de manera voluntaria, o suscribir una facilidad o acuerdo de pago, antes de iniciar el proceso de cobro coactivo.

Dicho acercamiento se puede realizar mediante llamada telefónica, correo electrónico e invitación formal, o a través del llamado requerimiento persuasivo. Sin embargo, el siguiente acápite del artículo citado, describe que la etapa de cobro para tales efectos, “se enviará por correo certificado como mínimo, dos requerimientos solicitando el pago del valor que se adeude al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), e informando de manera clara la forma, lugar y oportunidad de realizar el pago. Estos requerimientos deberán remitirse a la dirección suministrada por el administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (RESOLUCION 3407, 2012). De esta forma se aprecia que la responsabilidad de enviar los datos de información de la dirección del domicilio del deudor, están a cargo del Administrador Fiduciario,

Al revisar estos mecanismos extraídos del artículo mencionado en el acápite anterior, claramente se observa que existe un procedimiento previo al cobro coactivo, como es una etapa en la que se busca el acercamiento con el deudor, de donde se podría concluir que, si no se obtiene una fórmula de pago para impedir la emisión del acto administrativo que ordenará el cobro en contra del deudor, o para impedir la continuación de la ejecución, dicho acto administrativo se edificará con una información que da cuenta de que ya hubo un primer

acercamiento y que los medios utilizados fueron los idóneos para la entrega de comunicaciones, correspondencias , Etc.; datos necesarios para efectos de la posterior notificación que conlleva la resolución inicial base del cobro , toda vez que presupone la existencia un número telefónico, correo electrónico, una invitación formal, que se debió enviar a la dirección de domicilio del deudor , luego si no se puede consolidar esta etapa, con la seguridad de que el destinatario de la norma haya recibido tales invitaciones, se debe tener en cuenta que ya desde este momento empiezan a salir a la luz las posibles dificultades, que más adelantes se presentarán en el momento efectuar la notificación personal del acto administrativo base del cobro, las cuales deben ser tenidas en cuenta o previstas por la Administración para la adopción de medidas correctivas o preventivas según sea el caso.

El contenido del requerimiento persuasivo de pago, de conformidad con el artículo 7 de la Resolución 3407 de 2012, contendrá lo siguiente:

- a) Identificación plena del deudor y su dirección.*
- b) Número de radicación del requerimiento.*
- c) Concepto de la obligación.*
- d) Cuantía de la obligación.*
- e) Plazo para realizar el pago, el cual no podrá ser superior a cuatro (4) meses.*
- f) Advertencia que de no realizar el pago en el término estipulado se dará inicio al*
Proceso Administrativo de Cobro

La etapa de cobro persuasivo se surtirá frente a todos los créditos reportados por el administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), sin importar su cuantía, para lo cual, se enviarán por correo certificado como mínimo, dos requerimientos solicitando el pago del valor que se adeude al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), e informando de manera clara la forma, lugar y oportunidad de realizar el pago. Estos requerimientos deberán remitirse a la dirección suministrada por el administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).

Llama la atención el numeral 3 del artículo 7 de la Resolución 3407 de 2012 que al describir respecto a la investigación de bienes que: “*Agotada la vía persuasiva sin que el ejecutado haya cancelado la obligación, el funcionario ejecutor, en aras de establecer su ubicación y solvencia, oficiará a las entidades públicas y privadas que considere pertinentes, a fin de que informen el domicilio del ejecutado y suministren todos los datos que tengan sobre los bienes que este posea.*” Subrayado Fuera de texto, ya que esta información debería estar disponible en forma previa al inicio del cobro persuasivo para brindar mayores garantías al procedimiento, por cuanto precisamente, la información que aborda dicho texto, es la requerida para procurar efectuar una correcta notificación.

4.4 Cobro Coactivo

Como se explicó en el primer capítulo, una vez el acto administrativo haya surtido su etapa de notificación y se encuentre debidamente ejecutoriado, y después de haberse surtido el

cobro persuasivo sin que haya sido posible llegar a ninguna clase de acuerdo con el deudor, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Resolución No. 3407 de 2012, la Administración queda para adelantar el proceso de cobro coactivo propiamente dicho, el cual se aplica con la aplicación de los procedimientos formales previstos en el Estatuto Tributario Nacional.

En este procedimiento se busca la satisfacción de la obligación, inclusive con medidas cautelares que lleguen hasta la etapa del remate de los bienes embargados al deudor. Su inicio debe hacerse previendo evitar consecuencias tales como la prescripción de la acción de cobro, por lo tanto deber realizarse con la suficiente anticipación a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro, que en ningún caso podrá ser menor al sesenta por ciento (60%) del término previsto para que ello ocurra.

El cobro se efectúa siguiendo los mecanismos coercitivos de que tratan los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, y bajo la observancia de las disposiciones establecidas en la Resolución 3407 de 2012, las cuales disponen de manera resumida lo siguiente:

La realización de un Mandamiento de Pagó, que es la orden del pago de la obligación en los siguientes quince (15) días a su notificación, en la cual se identifica al deudor, las obligaciones con su cuantía e intereses, concepto, periodo y documento en el que se encuentran. Frente al mandamiento de pago proceden las excepciones las cuales pueden ser interpuestas dentro del plazo concedido para el pago al deudor de conformidad a lo dispuesto en el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional, las cuales serán resueltas dentro por la Subdirección de

Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas o quien esta delegue dentro del mes siguiente a su interposición, en los términos consagrados en el artículo 832 del estatuto nombrado.

Las excepciones son resueltas mediante acto administrativo contra el cual procede recurso de reposición ante la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social o su delegado, quien cuenta con un mes para resolverlo según el artículo 834 del Estatuto Tributario Nacional,

Como medidas preventivas se tiene que previa o simultáneamente al mandamiento de pago puede decretarse el embargo y secuestro de los bienes del deudor conforme a lo establecido por el art 837 del Estatuto Tributario Nacional, las cuales se ejercitan observando los artículos 837, 838, 839 y 840 del Estatuto Tributario Nacional y en los aspectos no contemplados en estos, se acudirá a las disposiciones del Código General del Proceso,

Si no se comprueba el pago, o no prosperan las excepciones y no se interponen los recursos respectivos el funcionario competente de cobro coactivo proferirá auto ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados, según lo señalado en el artículo 836 del Estatuto Tributario Nacional.

El pago total de la obligación genera la terminación del proceso y levantamiento de las medidas cautelares.

La información descrita en los anteriores acápites del presente capítulo, fueron resumidas tomando como base las disposiciones que al respecto predica el el Reglamento Interno de

Recaudo de Cartera para la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social.

5 HERRAMIENTAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS

5.1 Fortalecimiento en capacitación de los trabajadores de empresas de servicios de correspondencia.

Uno de los problemas que impiden en una correcta notificación se deriva de la falta de capacitación de la que adolecen los trabajadores del servicios de correspondencia, quienes por citar un ejemplo; al momento de entregar una notificación por aviso o citación, pueden incurrir en errores tales como, entregar la correspondencia por debajo de la puerta de la presunta residencia del deudor, sin confirmar que en ella realmente sea recibida por el destinatario y sin tener la prueba de entrega de la correspondencia debidamente firmada por el receptor, prueba que constituye una herramienta de vital importancia para poder empezar a contar los términos bien sea para el ejercicio de la interposición de los recursos legales o para efectos de definir la fecha de ejecutoria del acto administrativo.

De lo anterior, se puede concluir que en eventos como el descrito anteriormente será responsable la empresa de correos, sin querer decir que este tipo de situaciones justifiquen la actuación de la Administración, para no ejercitar las demás herramientas con las que cuenta y que debe utilizar en cumplimiento del mandato legal para efectuar una correcta notificación, que ya desde el momento del cobro persuasivo, se puede visualizar que iniciaría con inconvenientes derivados de factores logísticos y administrativos, pero con graves consecuencias jurídicas, ya que si una notificación de naturaleza jurídica inherente a la constitución del acto administrativo que servirá de base para el cobro, no se realiza conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, el acto

administrativo de cobro no surtirá efectos, lo cual puede dejar sin sustento jurídico el cobro de las acreencias con la grave consecuencia de que al no ser susceptible de saneamiento, producirá el efecto de cosa juzgada, por lo cual una de las herramientas propuestas consiste en la recomendación para los organismos del Estado utilicen esta etapa como un filtro previo al inicio del cobro, el cual debe ser abordado a manera de acciones preventivas, y coordinando lo propio desde un enfoque interadministrativo, en cuanto a las interacciones con empresas de servicios de correos.

Para evitar este tipo de situaciones se plantea como un mecanismo alternativo de prevención de problemas derivados de los errores de notificación el realizar o programar actividades interadministrativas periódicas inherentes a al manejo de la correspondencia en relación a los requisitos legales que debe cumplir la notificación de actos administrativos cuando se envía por medio de correo físico.

5.2 Propuesta de modificación de la Resolución 3407 de 2012 en cuanto al numeral tercero (3) del artículo séptimo (7)

El numeral 3 del artículo 7 de la Resolución 3407 de 2012 que al describir respecto a la investigación de bienes que: **me parece q no es claro**

Agotada la vía persuasiva sin que el ejecutado haya cancelado la obligación, el funcionario ejecutor, en aras de establecer su ubicación y solvencia, oficiará a las entidades públicas y privadas que considere pertinentes, a fin de que informen el

domicilio del ejecutado y suministren todos los datos que tengan sobre los bienes que este posea. Subrayado Fuera de texto,

Como medio preventivo frente a imposibilidad es de notificación, se considera que esta etapa debería iniciarse inclusive en forma previa al inicio del proceso de cobro, con el fin de tener certeza respecto a la información de los domicilios y direcciones necesarias para efectuar la notificación de la resolución inicial de cobro. Por lo cual como medida correctiva, esta conclusión puede servir de presupuesto fáctico para la modificación de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 7 de la Resolución 3407 de 2012, a fin de que la labor de oficiar a las entidades públicas y privadas que considere pertinentes, para que informen el domicilio del ejecutado y suministren todos los datos que tengan sobre los bienes que este posea, se realice en el momento previo al inicio del cobro persuasivo a fin de evitar inconvenientes que impidan una correcta notificación del acto administrativo base de cobro.

5.3 Coordinación administrativa para acceso o suministro de información de domicilios laborales.

Una de las herramientas jurídicas con las que cuenta la Administración consistente en el principio de coordinación, el cual es importante poner en práctica de manera formal, ya que de acuerdo a la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, este cuenta con las bases de datos que alimentan el Sistema de Información de SISPRO - RUAF, que da cuenta de los datos inherentes al domicilio laboral de los afiliados al sistema de seguridad social, lo cual al coordinarse con la dependencia encargada de la realización del proceso administrativo de cobro

coactivo, permitirá tener una fuente de información para la notificación, adicional a la propuesta por el Administrador Fiduciario, proveyendo una fuente alternativa de prevención y corrección de actuaciones administrativas que generan desgaste operativo, logístico y económico.

5.4 Elaboración de listas de chequeo para filtrar expedientes con información errada.

Teniendo en cuenta que las Entidades públicas utilizan Modelo Estándar de Control Interno MECI, el cual es una herramienta gerencial que tiene como fin servir de control para que las entidades del Estado logren cumplir con sus objetivos institucionales y con el marco legal aplicable a ellas. Razón por la cual, se implemente una herramienta basada en el diseño de una lista de chequeo estandarizada que contenga los criterios o ítems que describan la información necesaria que debe tener un expedientes para poder ser objeto de impulso procesal o procedimental, de tal forma que una vez se determine que expedientes no cumplen los requisitos para una adecuado surtimiento de notificación, este obtenga un tratamiento especial o se objetó de medidas correctivas, o de la determinación de su imposibilidad de cobro, para evitar el desgaste administrativo.

5.5 Capacitación del personal de apoyo operativo y administrativo.

Es conveniente que la dependencia encargada del procedimiento del cobro coactivo realice cronogramas de actividades de inducción socialización, entrenamiento, y capacitación, para el personal, llámese servidor público o contratista, que interactúa en los procesos operativos, y administrativos que demandan el procedimiento administrativo de cobro coactivo.

5.6 Implementación de vínculo en página electrónica para publicación de Actos Administrativos.

Es de vital importancia, que se implemente un vínculo en la página de internet de la entidad abordada, para efectos de notificación y acatamiento del principio de publicidad de los actos administrativos de carácter particular, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 y evitar inconvenientes de tipo jurídico y económico tales como; imposibilidades de cobro, acciones de tutela por violación al debido proceso, requerimientos de organismos de control, ejercicio de medios de control en contra de la Administración, Etc.

.

6 CONCLUSIONES

Sin discusión alguna, el procedimiento administrativo de cobro coactivo, es una potestad administrativa, que ha tenido un inmenso beneficio para el Estado, por cuanto aporta a la descongestión procesal de la rama judicial, y permite un medio más corto, económico en costos y procesalmente hablando, obtener el pago a cargo de todos sus deudores.

1. Si bien es cierto existen problemas que impiden una correcta notificación, esta no es la regla común, es decir que la mayoría de los procesos de repetición de los créditos a favor del FOSYGA, en la fase de constitución del título base del cobro, han podido ser notificados, sin que ello quiera decir, que se ha obtenido el cobro de cada uno o mejor de todo ellos.
2. En definitiva, el principio de publicidad no es plenamente ejercido, en el proceso de notificación de los actos administrativos contentivos de la orden de cobro en contra de los propietarios de vehículos no asegurados comprometidos en accidentes de tránsito en los que sean causado daños corporales a las víctimas respectivas, cuyos gastos asistenciales y/o indemnizatorios, han sido objeto de repetición, por cuanto la notificación por aviso no se ha publicado en los términos dispuesto en la Ley 1437 de 2011.
3. Se puede concluir que la etapa de cobro persuasivo, constituye un primer filtro que debe tener en cuenta la Administración en forma previa a la emisión de sus resoluciones, para empezar a clasificar los expedientes revestidos de dificultades para el logro del envío de citaciones y/o notificaciones, a fin de implementar un sistema de planeación y verificación previo a la expedición de la Resolución inicial de cobro.

4. Teniendo en cuenta el importante papel que juega el sistema de correspondencia o medio utilizado para lograr la notificación al presunto deudor la falta de capacitación de la que adolecen algunos de los trabajadores del servicios de correspondencia quienes por errores logísticos pueden cometer errores al momento de entrega de documentos.
5. Efectivamente, consultado varios trabajos de grado, que se asocian a tema objeto de estudio, se puede apreciar si bien se manejan temas conexos al objeto de estudio, en ninguno de ellos se ha abordado esta materia con las particularidades que se abordaron en el presente trabajo.
6. Con la elaboración del presente trabajo se pone a disposición un documentado de consulta que contribuye a resolver varias dudas inherentes al manejo del procedimiento administrativo de cobro coactivo de acreencias económicas de origen asistencial derivadas de accidentes de tránsito con vehículo no asegurado, sin embargo por la amplitud de la temática deja la puerta abierta para nuevas investigaciones.
7. La normatividad sustancial y procedimental aplicable al procedimiento administrativo de cobro coactivo en relación con la repetición de los créditos a favor del FOSYGA derivados de los servicios asistenciales de las víctimas de accidentes de tránsito con vehículo no asegurado, se encuentra de manera resumida en su contexto integral de tal forma que permite su fácil comprensión no solo para profesionales del derecho, sino también para profesionales, de otras disciplinas, al igual que para la gente del común, quien puede hallar en él, un material de consulta referente no solo al tema de la notificación , sino otros temas que forma parte integral del proceso de cobro coactivo abordado.

8. Se pudo determinar que los principales factores que impiden una correcta notificación, son de naturaleza operativa, logística y administrativa, e incluso tecnológica, describiendo los cuales se pueden presentar bajo la responsabilidad de la Administración como cargo de un tercero.
9. El presente trabajo propone herramientas para implementación y puesta en práctica de mecanismos que sin duda alguna, de ser objeto de desarrollo, coadyuvaran a la disminución de factores que afecten el procedimiento de notificación o la obtención del pago de acreencias.

De las conclusiones, antes expuestas se Pudo determinar que la efectividad de los mecanismos normativos para garantizar la correcta notificación de de los actos administrativos, desde un punto de vista meramente legal, son efectivos para cumplir con dicho propósito procesal; Sin embargo el problema administrativo y logístico que implica su estricta observancia, no solo depende de los servidores públicos quienes, se ven limitados muchas veces por la ausencia de medios tecnológicos, económicos, logísticos, errores de terceros, los cuales salen en muchos casos de la órbita de su responsabilidad. Pero que pueden ser objeto de acciones preventivas y correctivas que contribuirían a un mejor manejo procesal de la etapa de notificación.

REFERENCIAS

- AMBITO JURIDICO. (27 de 01 de 2014). Cronograma de entrada en vigencia del Código General del Proceso. *AMBITO JURIDICO.COM*.
- ARBOLEDA PERDOMO, E. J. (2011). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011*. Bogotá D.C.,: LEGIS.
- BENAVIDES, JOSE LUIS. (2011). *CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LEY 1437 DE 2011*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CÓDIGO DE COMERCIO DECRETO 410. (1971). *CÓDIGO DE COMERCIO*. Bogotá D.C.,: El Ministro de Justicia, DIARIO OFICIAL.
- COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (23 de septiembre de 2011). *COLOMBIA COMPRA EFICIENTE*. Recuperado el abril, mayo de 2015, de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=11-11-558277>
- CONSEJO DE ESTADO, Radicación No. 1826. (20 de septiembre de 2007). *ALCALDIA DE BOGOTA*. Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27409>
- CONSTITUCIONAL, C. (2003). *Sentencia C-1114/03*. BOGOTA.
- CORTE CONSTITUCIONAL SENTENCIA C-1076. (2002). *SENTENCIA C-1076*. Bogotá: GACETA DE LA CORTE CONSITUCIONAL.
- DECRETO 056. (2015). *Funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)*. Bogotá D.C.,: CONGRESO DE LA REPUBLICA, DIARIO OFICIAL.
- DECRETO 1400. (1970). *Código de Procedimiento Civil*. Bogotá D.C.,: DIARIO OFICIAL.
- DECRETO 19. (2012). *Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Bogotá: EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DIARIO OFICIAL.
- DECRETO 4107 . (2011). *Objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social*. Bogotá D.C.,: EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DIARIO OFICIAL.
- DECRETO 624 ESTATUTO TRIBUTARIO. (1989). *ESTATUTO TRIBUTARIO*. Bogotá D.C.,.

- DECRETO 663. (1993). *ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO*. Bogotá D.C.,: EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, DIARIO OFICIAL.
- Decreto Reglamentario 967 . (2012). *Por el cual se define la cobertura por gastos medicos, quirurgicos, farmaceuticos y hospitalarios*. Bogotá: Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- EDGAR, & ESCOBAR VÉLEZ, E. G. (2008). *EL PROCESO DE LA JURISDICCION COACTIVA*. Medellín: Librería Señal Editora.
- INDEBIDA NOTIFICACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, Radicación número: 70001-23-33-000-2013-00115-01 (47783) (CONSEJO DE ESTADO 9 de DICIEMBRE de 2013).
- Informe Final Actuacion Especial de Fiscalización a la Subcuenta ECAT- FOSYGA. (27 de AGOSTO de 2014). *MINISTERIO DE SALUD*. Recuperado el MAYO, de <http://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Documents/Ley-transparencia-2014/oficina-control-interno/2014/ACTUACION%20ESPECIAL%20SUBCUENTA%20ECAT.pdf>
- LEY 100. (1993). *Sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.,: CONGRESO DE LA REPUBLICA, DIARIO OFICIAL.
- LEY 1066. (2006). *Normas para la normalización de la cartera pública*. Bogotá D.C.,: CONGRESO DE LA REPUBLICA, DIARIO OFICIAL.
- LEY 1383. (2010). *Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: CONGRESO DE COLOMBIA.
- LEY 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (2011). *LEY 1437 DE 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá D.C.,: LEGIS.
- LEY 2503, L. (30 de Diciembre de 1987). *DIARIO OFICIAL No. 38.168- Decreto 2503 de 1987- 30-Diciembre-1987*. Recuperado el 04 de 04 de 2015, de ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1987/decreto_2503_1987.html
- LEY 6. (1992). *Normas Tributarias*. Bogotá D.C.,: CONGRESO DE COLOMBIA, DIARIO OFICIAL.
- LEY 769 . (2002). Código Nacional de Tránsito Terrestre. En S. D. RAMA LEGISLATIVA, *LEY 769 DE 2002*. Bogotá D.C.
- LEY ANTITRAMITES DECRETO 019. (01 de enero de 2012). *ALCALDIA DE BOGOTA*. Recuperado el abril, mayo de 2015, de ALCALDIA DE BOGOTA: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45322>

RAMA LEGISLATIVA. (s.f.). *Secretaria del Senado*. Recuperado el 2 de mayo de 2015, de Secretaria del Senado:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002_pr001.html#42)

RESOLUCION 3407. (2012). *Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de los Fondos a cargo de la Dirección*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 48.594.

SENTENCIA C-1436. (2000). *SENTENCIA C-1436 CORTE CONSTITUCIONAL*. Bogotá D.C.,: GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

SANTOFIMIO, J. O. (1994). *ACTO ADMINISTRATIVO PROCEDIMIENTO EFICACIA Y VALIDEZ*. OCTUBRE: Universidad Externado de Colombia.

Sala de Consulta y servicio Civil Consejo de Estado (Concepto del 19 de diciembre de 1980 M.P. Humberto Mora Osejo. 19 de diciembre de 1980).

SENTENCIA No. 94, Expediente número 1646. (Corte Suprema de Justicia 23 de julio de 1987).

Sentencia C - 666 (CORTE CONSTITUCIONAL M.P. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO 8 de Junio de 2000).

SENTENCIA C-1436 , Expediente D-2952 (CORTE CONSTITUCIONAL 25 de OCTUBRE de 2000).