

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**



Bogotá D. C., nueve (9) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

Proceso:	ACCIÓN DE TUTELA
Radicación:	11001-33-35-013-2024-00079
Accionante:	VERA ORQUIDEA MADRID FABRA
Accionadas:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES -
Asunto:	FALLO

*Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por la señora **VERA ORQUIDEA MADRID FABRA**, en nombre propio, contra la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD** (en adelante **ADRES**), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.*

ANTECEDENTES

1. Petición.

*La señora **VERA ORQUIDEA MADRID FABRA**, en ejercicio de la acción de tutela, solicita la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y debido proceso, que estima vulnerados por la **ADRES**, por no adelantar inicialmente el proceso de cobro persuasivo de la obligación contenida en la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, conforme a lo previsto en su artículo 2°, sino proceder de forma directa al cobro coactivo, ni tampoco haberla notificado personalmente de dicha resolución, pasando por alto que contaba con su dirección física y teléfono para contactarla. En consecuencia, pretende se ordene subsanar tales falencias.*

2. Situación fáctica

La accionante sustenta la presente acción de tutela en los siguientes hechos:

*- Que la **ADRES** expidió la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, en su contra, en la que ordenó el cobro de la suma de \$2.747.429, más los intereses causados desde la ejecutoria de ese acto hasta que se realizara el pago, derivados de la reclamación reconocida y pagada por el antiguo FOSYGA (hoy **ADRES**), por concepto de gastos médico-quirúrgicos o indemnización por causa de muerte y gastos funerarios; y en el artículo segundo de esa resolución, se dispuso que la*

misma prestaba mérito ejecutivo y servía de base para iniciar el cobro persuasivo y coactivo.

- Que la entidad accionada no “le dio el trámite adecuado” a la anterior resolución, pues omitió adelantar el cobro persuasivo y, en su lugar, dio curso al proceso de cobro coactivo.

- Que la entidad accionada “(...) nunca dio abuso alguno, ni notifico (sic) (...)”¹ personalmente el contenido de la citada Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019.

- Que en respuesta a una solicitud formulada, la entidad accionada le informó que dicha resolución se había notificado por aviso, en aplicación de lo previsto en el artículo 69 del CPACA, que establece que ese tipo de notificación procede cuando se desconozca la información sobre el destinatario, sin tener en cuenta que “(...) en la misma decisión anexa a la presente [se evidencia] el cuadro de los datos donde puedo ser notificada y señala que me encuentro ubicada en el Corregimiento (sic) de los Mimbres, municipio de Cienaga (sic) de Oro, además que existe número telefónico del cual no existió llamada alguna (...)”².

3. Actuación Procesal

3.1. *Mediante auto del 20 de marzo de 2024, este despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, y ordenó notificar al presunto responsable de la entidad accionada, esto es, al **jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES**, con traslado de la demanda y sus anexos para que ejerciera el derecho de defensa, y como prueba, se le solicitó rendir informe sobre los hechos del presente asunto.*

3.2. *La **ADRES**, mediante memorial remitido el 1° de abril de 2024, contestó la tutela aduciendo, en síntesis, que la misma se tornaba improcedente por incumplir con el requisito de subsidiariedad, por cuanto la accionante contaba con otro mecanismo judicial idóneo y efectivo para lograr lo pretendido, pues puede controvertir los actos que se expidan dentro del proceso de cobro coactivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aunado al hecho que la actora no prueba que exista una amenaza de perjuicio irremediable que torne procedente la acción de forma excepcional.*

¹ Párrafo tercero, página 7 del libelo de la demanda.

² Párrafo primero, página 12 *ibidem*.

4. Pruebas.

Como pruebas relevantes recaudas en el expediente se destacan, entre otras, las siguientes:

- Copia de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, por la cual la ADRES, como consecuencia del accidente de tránsito en el que se vio involucrado el vehículo automotor de placas LQT82B, de propiedad de la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA, y que no contaba con SOAT, ordenó, en su contra, el cobro de la suma de \$2.747.429 derivado del pago de la reclamación reconocida y pagada por el FOSYGA por concepto de gastos médico-quirúrgicos o indemnización por causa de muerte y gastos funerarios a causa de ese accidente.*
- Copia del oficio N° 0000027862 del 7 de junio de 2019, dirigido al “corregimiento Los Mimbres”, ubicado en Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba, con el cual la ADRES citó a la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA para que se notificara personalmente de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, y de aceptar la notificación electrónica de esa resolución, debía manifestarlo de forma expresa e indicar el correo electrónico correspondiente.*
- Copia de la planilla de la compañía de correo certificado 4-72, del 4 de julio de 2019, donde consta que el envío físico del anterior oficio, dirigido al “corregimiento Los Mimbres”, ubicado en Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba, había sido devuelto.*
- Copia de la constancia emitida por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES, donde consta que, ante la imposibilidad de notificar personalmente a la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA el contenido de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, se procedió a notificarla por aviso publicado en la página web de esa entidad, conforme a lo previsto en el artículo 69 del CPACA, el cual permaneció fijado del 8 al 15 de noviembre de 2019.*
- Constancia expedida por la ADRES el **18 de junio de 2020**, donde consta que la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019 quedó ejecutoriada el 11 de octubre de 2019.*
- Copia de la Resolución N° 15742 del 16 de junio de 2022, a través de la cual la ADRES libró mandamiento de pago, contra la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA, por la obligación contenida en la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de*

2019, por valor de \$2.747.429, más los intereses que se causaran desde la ejecutoria del título a la fecha en que se produjera el pago de la obligación, y los gastos en que incurriera la administración para realizar el cobro. Asimismo, ordenó el embargo y retención de los saldos existentes en las cuentas corrientes, de ahorros, préstamos aprobados, CDT, sobregiros aprobados y cualquier producto financiero del que fuese titular la señora MADRID, depositados en establecimiento bancarios, financieros o similares.

- Copia del oficio N° 20221200833531 del 21 de julio de 2022, con el cual la ADRES citó a la señora MADRID FABRA para que se notificara personalmente de la anterior resolución, o aceptara expresamente su notificación electrónica.

- Copia de la planilla del 1° de agosto de 2022, expedida por la empresa de correos 4-72, donde consta que el anterior oficio, dirigido al corregimiento Los Mimbres “sin nomenclatura”, municipio de Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba, fue devuelto.

- Copia de la constancia de notificación por aviso de la Resolución N° 15742 del 16 de junio de 2022, donde consta su publicación el 8 de noviembre de 2023, en la página web de la ADRES.

- Copia del oficio N° 20241228177741 del 5 de marzo de 2024, con el cual la ADRES, en respuesta a la petición elevada por el apoderado de la accionante el 13 de febrero de 2024, donde solicitaba se declarara la nulidad de todo lo actuado en el proceso de cobro coactivo, al no haberse agotado el procedimiento de cobro persuasivo de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, ni notificado personalmente esa resolución, le informó, entre otras cosas, que la notificación de dicha resolución se realizó utilizando “(...) la dirección registrada en el formulario establecido para tal fin por las prestadoras del servicio de salud (...)”, la cual fue “(...) proporcionada en su momento por la obligada (...)”, para lo cual se envió el oficio N° 0000027862 del 7 de junio de 2019 por la empresa de correo certificado 4-72, que fue devuelto. Por ello, se procedió a notificar por aviso dicha resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 69, inciso segundo, del CPACA, quedando debidamente ejecutoriada. Debido a ello, no era posible notificar nuevamente el contenido de dicha resolución.

Por otro lado, le informó a la peticionaria que en la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, quedó clara la facultad de cobro persuasivo y coactivo de la administración, por lo que, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 104 de la Ley

1437 de 2011, la ADRES puede recaudar el pago de las obligaciones que consten en los actos administrativos, a través de la prerrogativa de cobro coactivo.

CONSIDERACIONES

1. *De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente este despacho judicial para conocer de la presente acción de tutela.*

La acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en la forma señalada por la ley.

No obstante, la acción de tutela, conforme se ha reiterado, no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, como que tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario, y en razón de su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.

2. Problema jurídico.

En el presente caso se presentan dos problemas jurídicos:

*-Analizar si la entidad accionada, al adelantar el proceso de cobro coactivo contra la accionante en virtud de la obligación contenida en la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, sin previamente haber llevado a cabo un cobro persuasivo, vulneró sus derechos fundamentales al **debido proceso e igualdad**.*

*-Establecer si la acción de tutela cumple con los presupuestos de subsidiaridad e inmediatez, para efectos de determinar su procedencia respecto a la supuesta indebida notificación de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, por la presunta transgresión de los derechos fundamentales de **igualdad y debido proceso** de la accionante.*

2.1. De los derechos que se estiman transgredidos.

2.1.1. Del derecho al debido proceso.

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política³, el derecho al debido proceso, se aplicará tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas, lo que implica que los procedimientos y actuaciones de las autoridades públicas queden sujetas a los preceptos y mandatos constitucionales y legales que correspondan según el caso.

Según interpretación del máximo tribunal constitucional el debido proceso “comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales”⁴

Por ello, se ha entendido que el núcleo esencial del derecho al debido proceso parte del principio de legalidad, como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones de las autoridades judiciales y administrativas, quienes están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc.

Adicionalmente, se tiene sentado que las garantías que se desprenden del derecho al debido proceso en general, las constituyen: i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas

³ ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

⁴ Sentencia C-383 de 2000

las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

2.1.2. Del derecho al debido proceso administrativo.

Particularmente, este derecho se ha definido como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, con el objeto de cumplir fines de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁵.

Respecto a la concepción y las facetas que comprende al debido proceso administrativo, la Corte Constitucional en reciente sentencia T-262 de 2019

“(…)

*En relación con la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo, la sentencia T-196 de 2003, señaló que este “**implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación**”.*

*Igualmente, **el debido proceso no solo se refiere a los actos definitivos de la administración, sino también a las actuaciones intermedias**, así las cosas la jurisprudencia ha señalado que “**la tutela del derecho al debido proceso no se dirige a proteger el riguroso seguimiento de reglas de orden simplemente legal, sino el manejo de reglas procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal**”⁴⁶.*

*Por ello, la órbita del derecho fundamental al debido proceso se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento, **la primera, la relacionada con la garantía de ser juzgado por el juez natural, de conformidad con las normas propias de cada juicio, haciendo uso del derecho de contradicción y defensa, obteniendo decisiones ceñidas al ordenamiento jurídico y que las mismas sean tomadas en un plazo razonable**⁴⁷, esto es, teniendo en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de la autoridad. (…)*

*Y **la segunda**, busca que el ciudadano conozca el procedimiento de los actos intermedios y que los mismos no dependan de la discrecionalidad de la administración, de tal suerte que tenga claridad sobre los trámites y los requisitos dentro del procedimiento que enfrentará.*

(…)

*Sobre este particular, la Sentencia C-640 de 2002 estableció “**partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende como un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía***

⁵ Sentencia C-980 de 2010.

gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. (...)” - Negrilla fuera de texto.

En tal sentido, se puede concluir que el procedimiento administrativo considerado un conjunto de actos independientes pero a la vez conectados para producir una decisión administrativa definitiva, en sus facetas de obligatorio cumplimiento, ya sea desde la óptica interna de las garantías propias y básicas que comprende el mismo, o desde la externa referida al conocimiento de los procedimientos por parte de los destinatarios, debe respetar en cada acto necesariamente los postulados procesales del derecho constitucional al debido proceso, y los principios que regula función pública.

Por consiguiente, se concluye que cuando dichas pautas fundamentales son inobservadas se está frente a un ejercicio arbitrario del poder que traduce en afectación al contenido esencial de la garantía al debido proceso administrativo, pues con ello se desconocen los parámetros impuestos por el ordenamiento constitucional.

2.2. Derecho a la igualdad.

El concepto de igualdad, desde los tiempos de la república griega, ha estado asociado al de justicia. Así, por ejemplo, Aristóteles en su obra “Ética a Nicómaco”, luego de ligar, de manera amplia, la igualdad con la justicia y la desigualdad con la injusticia propone una fórmula para determinar cuándo un trato desigual no es necesariamente injusto, la cual es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales⁶.

Más adelante, el concepto de igualdad se concretó, de manera inicial y formal, en las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII, que profundamente influenciadas por las teorías del derecho natural racionalista, concibieron que todos los ciudadanos eran iguales ante la Ley. Este principio fue uno de los pilares de los Estados liberales venideros⁷.

6 Esta se puede derivar de la siguiente expresión “(...) Pues de aquí nacen las bregas y contiendas, cuando los que son iguales no tienen iguales cosas, o cuando los que no lo son las tienen y gozan (...)”. Ética a Nicómaco. Aristóteles. Proyecto Espartaco (<http://www.proyectoespertaco.dm.cl>). Pág. 133.

7 Declaración de independencia de los Estados Unidos de América, 1776.

(...)

Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad.(...) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789.

En nuestro actual Estado Social de Derecho, vigente desde 1991, se ha estimado que la igualdad puede ser entendida desde tres dimensiones; (i) objetiva, que la define como un principio (igualdad ante la Ley)⁸, (ii) subjetiva, que la concibe como derecho fundamental (igualdad en la Ley)⁹, y, (iii) como valor, estableciendo los fines esenciales del Estado (preámbulo de la Constitución).

Asimismo, el principio de igualdad se concreta en cuatro niveles, a saber¹⁰: (a) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas (b) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común, (c) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias, y, (d) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

2.3. De la improcedencia de la acción de tutela- Subsidiaridad.

El artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, establece cuáles son las causales de improcedencia de la tutela, de la siguiente manera:

“(…) La acción de tutela no procederá:

- 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.** La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.
2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.
3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.
4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

Artículo 1º. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

(…)

Artículo 6º: La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes.

8 Bernal Pulido, Carlos. El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Pág. 2

(…) se refiere a la eficacia vinculante de los mandatos de igualdad en la aplicación administrativa y jurisdiccional de la ley y en las relaciones entre particulares (…)

9 Ibídem. Pág. 2

(…) alude al carácter definitorio de la igualdad como derecho fundamental, es decir, a su eficacia vinculante frente al Legislador.

¹⁰ Ibídem. Pág. 1.

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto

(...)” – Negrillas fuera de texto -

Así, es claro que la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho, es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias, en que por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto -de no ser por la acción de tutela- a una clara indefensión frente a los actos y omisiones de quien lesiona un derecho fundamental. De ahí que la tutela no es procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable al actor.

2.4. Del presupuesto de inmediatez para la procedencia de la acción de tutela.

La Corte Constitucional ha señalado que el presupuesto de subsidiariedad es un requisito de procedencia de la acción de tutela que impone que esta “(...) se presente en un plazo razonable, contado desde el momento de la supuesta vulneración o amenaza (...) En estos términos, quien acuda a la acción de tutela debe hacerlo dentro de un término justo y moderado, en cuanto es un instrumento constitucional de protección inmediata de derechos fundamentales (...)”¹¹.

Este requisito se previó para “(...) establecer el carácter apremiante de la situación amenazadora del derecho, porque un retraso excesivo e injustificado permite concluir que ni si quiera el titular de los derechos reconoce la condición de urgencia de su situación, lo cual desvirtúa la urgencia de intervención del juez constitucional y la naturaleza inmediata de la acción de tutela (...)”¹².

Dicha corporación ha sido clara en señalar que aunque no existe una regla rigurosa y precisa del término para determinar la inmediatez, existen algunos criterios que el juez de tutela debe valorar para esos efectos, a saber: “(...)” (i) la diligencia del interesado en la defensa de sus derechos; (ii) la eventual afectación de derechos

¹¹ Corte Constitucional, sala segunda de revisión, sentencia T-032 del 20 de febrero de 2023, Mp. Jorge Enrique Ibáñez.

¹² *Ibidem*.

de terceros; (iii) la estabilidad jurídica; (iv) la complejidad del conflicto; (v) el equilibrio de las cargas procesales y (vi) la existencia de circunstancias de vulnerabilidad o debilidad manifiesta”.¹³ (...)”¹⁴.

3. Caso concreto.

Precisado lo anterior, procede el despacho a resolver los dos problemas jurídicos planteados en precedencia (supra, numeral 2).

3.2. De la supuesta transgresión de los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad de la accionante, al iniciarse la acción de cobro coactivo sin haberse agotado previamente el cobro persuasivo.

Revisado el contenido de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, se evidencia que, efectivamente, en su artículo segundo se indicó que “(...) El presente acto administrativo debidamente ejecutoriado presta mérito ejecutivo y sirve de base para iniciar el cobro persuasivo y coactivo (...)”.

El cobro persuasivo ha sido considerado por el Consejo de Estado como “(...) una instancia previa a la jurisdicción coactiva en la que se intenta un acercamiento preliminar entre la administración y el contribuyente para que este pague voluntariamente sus obligaciones (...)”¹⁵, mientras que el proceso coactivo “(...) corresponde a la facultad de la administración de lograr directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor (...) es una facultad extraordinaria y excepcional de la administración, ligada a los conceptos de “imperium” y soberanía, pues implica el uso racional de la fuerza coercitiva del Estado (...)”¹⁶.

El hecho de que el cobro persuasivo sea una etapa previa al cobro coactivo, no implica que sea un presupuesto obligatorio de procedibilidad para ejercer este último, pues aquel se puede obviar “(...) teniendo en cuenta factores como cuantía, proximidad de la ocurrencia del plazo de prescripción o circunstancias inminentes que afecten o puedan afectar la solvencia del deudor (...)”¹⁷. De allí que sea potestad de la administración determinar si busca el pago de la obligación de

¹³ Corte Constitucional. Sentencia SU217 de 2017, reiterada por la sentencia T-234 de 2020.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-032/2023, *Op. Cit.*

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de abril de 2021, rad. N° 52001-23-33-000-2012-00059-01(53486), Cp. Alberto Montaña Plata.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ <https://www.anla.gov.co/images/documentos/manuales/2023-03-9-anla-manual-ocbro-persuasivo-ycoactivo.pdf> (fecha de consulta: 8 de abril de 2024).

manera voluntaria a través del cobro persuasivo, o si lo realiza de forma coercitiva mediante un proceso de cobro coactivo.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el numeral 1° del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, prevé que servirá de base para iniciar el proceso de cobro coactivo “(...) Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley (...)”, y que la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019 impuso a la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA, pagar a la ADRES la suma de \$2.747.429, derivada del pago de la reclamación reconocida y pagada por el FOSYGA por concepto de gastos médico-quirúrgicos o indemnización por causa de muerte y gastos funerarios a causa de un accidente en el que estuvo vinculado un vehículo de su propiedad, no cabe duda de que la entidad accionada podía cobrar de forma coactiva dicha obligación, de manera directa y sin necesidad de agotar, previamente, el trámite de un cobro persuasivo, pues, se reitera, el cobro persuasivo no es un requisito obligatorio de procedibilidad para el cobro coactivo.

Así las cosas, se concluye que el inicio de un proceso de cobro coactivo contra la accionante para lograr la materialización de la obligación dineraria establecida en la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, sin antes haber agotado un proceso de cobro persuasivo, no implicó una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad de la accionante. Por lo tanto, se denegará el amparo deprecado.

3.1. De los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela, frente a la supuesta indebida notificación de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019.

Conforme a las pruebas aportadas a la presente acción, se tiene que la ADRES, a través de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, cobró a la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA la suma de \$2.747.429 derivado del pago de la reclamación reconocida y pagada por el FOSYGA por concepto de gastos médico-quirúrgicos o indemnización por causa de muerte y gastos funerarios a causa del accidente en el que estuvo implicado el vehículo automotor de su propiedad, de placas LQT82B, que no contaba con el SOAT.

Está demostrado que esa accionada, con oficio N° 0000027862 del 7 de junio de 2019, dirigido al “corregimiento Los Mimbres”, ubicado en Ciénaga de Oro,

departamento de Córdoba, citó a la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA para que se notificara personalmente de la anterior resolución, o autorizara su notificación electrónica. Ese oficio fue devuelto por la empresa de mensajería 4-72, el 7 de julio de 2019, al no haberse podido entregar.

Se probó, asimismo, que ante la imposibilidad de notificar personalmente la citada Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019 a la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA, la ADRES efectuó su notificación por aviso, fijado en la página web de esa entidad, del 8 al 15 de noviembre de 2019.

Conforme a la certificación expedida por la ADRES el 18 de junio de 2020, y aportada por la accionante al plenario, la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019 quedó ejecutoriada el 11 de octubre de 2019.

Se encuentra demostrado, además, que mediante la Resolución N° 15742 del 16 de junio de 2022, la ADRES libró mandamiento en contra de la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA, por la suma de \$2.747.429, determinada en la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, más los intereses que se causaron desde la ejecutoria del título a la la fecha en que se produjera el pago de la obligación, y los gastos en que incurriera la administración para realizar el cobro. Aquella resolución se notificó a través de aviso fijado el 8 de noviembre de 2023, ante la imposibilidad de notificarla personalmente, según planilla expedida el 1° de agosto de 2022 por la empresa de correos 4-72.

Conforme a lo anterior, esta dependencia judicial considera que la presente acción de tutela es improcedente para analizar si existió una supuesta indebida notificación de la mencionada Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, al incumplirse los requisitos de procedencia de inmediatez y subsidiariedad.

*Frente a la **inmediatez**, debe recordarse, tal como se dejó anotado supra (numeral 2.1), que la tutela debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable, el cual debe ser analizado en cada caso, pues no existe un término previamente establecido para su ejercicio. Sin embargo, la Corte ha señalado que uno de los criterios para determinar si se cumplió con el presupuesto de inmediatez es analizar “la diligencia del interesado en la defensa de sus derechos”.*

En el presente caso, la accionante alega también que la ADRES vulneró sus derechos fundamentales de igualdad y debido proceso, al no haberle notificado

personalmente el contenido de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, con la cual adelantó el referido cobro coactivo en su contra.

*De acuerdo con los documentos aportados con la tutela, se advierte que la señora MADRID FABRA sabía de la existencia de dicha resolución y de su ejecutoria, al menos, desde el **18 de junio de 2020**, pues de esa fecha, data la certificación expedida por la entidad accionada, lo que permite evidenciar que desde que se enteró de la existencia de dicho acto (y su supuesta indebida notificación), hasta la interposición de esta acción (19 de marzo de 2024), transcurrieron más de **tres años y nueve meses**; tiempo que denota una total falta de diligencia de la accionante en la defensa de los derechos fundamentales que estimaba transgredidos.*

Por lo tanto, el término que pasó desde que la accionante se enteró de la existencia y ejecutoria de Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, y la interposición de esta tutela, no puede ser considerado como un plazo razonable, máxime cuando en el libelo de la acción, no se señala alguna situación particular que hubiese impedido a la señora MADRID FABRA acudir anteriormente a este mecanismo tuitivo. De ahí, se colige que en el presente caso, respecto a la alegada indebida notificación de ese acto administrativo, no se cumplió con el requisito de inmediatez.

*Ahora, frente al requisito de **subsidiariedad**, se advierte que la señora MADRID FABRA tenía a su alcance dos mecanismos, diferentes a la tutela, para alegar la supuesta indebida notificación de Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019.*

El primer mecanismo, se concreta en el mismo proceso de cobro coactivo que la ADRES adelanta para la materialización de la obligación contenida en la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, pues conforme a lo previsto en el artículo 831 del Estatuto Tributario, contra el mandamiento de pago pueden formularse excepciones, tales como la de “falta de ejecutoria del título”. Entonces, si la notificación,¹⁸ y la citada resolución que constituye la base del proceso de cobro coactivo, a juicio de la accionante, se encuentra indebidamente notificada, podía haber formulado excepciones al interior del mismo, lo cual constituye un mecanismo idóneo y eficaz.

¹⁸ Cfr, entre otros. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 8 de agosto de 2012, rad. N° 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358).

Además, en en el evento en que la accionante no esté conforme con lo decidido por la ADRES dentro del procedimiento de cobro coactivo, podrá demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa las respectivas decisiones a que haya lugar, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora, como se indicó supra, la mera existencia de mecanismos ordinarios, por sí misma, no torna improcedente la acción de tutela. Por tal razón, se analizará si en el presente caso se reúnen los presupuestos que tornen procedente la tutela de manera excepcional.

(i) De la idoneidad y oportunidad de los medios ordinarios existente.

De acuerdo a lo reseñado en precedencia, resulta claro que la accionante cuenta con otros medios de defensa, diferentes a la acción de tutela, para lograr la satisfacción de las pretensiones aquí elevadas, pues no solo dentro del proceso de cobro coactivo adelantado en su contra podía formular las excepciones que estime pertinentes, sino también, en caso de estimarlo necesario, incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento contra los correspondientes actos proferidos en ese procedimiento de cobro coactivo. Estos mecanismos constituyen una vía adecuada, efectiva y eficiente para obtener el amparo de los derechos que considera vulnerados, ya que le permiten a los interesados exponer los argumentos que sustenten sus dichos y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

Cabe resaltar que tanto la vía administrativa como la judicial son los espacios idóneos para llevar a cabo un debate probatorio adecuado, y así determinar si a la señora MADRID FABRA le asiste o no la razón frente a la supuesta indebida notificación de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019. Situación contraria a la que se presenta en este mecanismo residual y sumario, donde resulta insuficiente, por el trámite perentorio del mismo, contar con un debate probatorio exhaustivo, que permita establecer la verdadera situación fáctica y jurídica del caso bajo estudio.

En síntesis, se colige que la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA, podía acudir a otros mecanismos de defensa, diferentes a la tutela, para alegar la supuesta indebida notificación de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, los cuales, se reitera, son idóneos y eficaces para satisfacer sus pretensiones.

(ii) De la hipotética existencia de un perjuicio irremediable, que haga procedente la acción de tutela de manera excepcional.

Ha de recordarse que el perjuicio irremediable ocurre cuando existe “la posibilidad cierta y próxima de un daño irreversible frente al cual la decisión judicial ordinaria que resuelva el litigio pudiera resultar tardía”¹⁹.

La Corte Constitucional²⁰ ha establecido que la existencia de un perjuicio irremediable se debe analizar desde la óptica de cuatro elementos, relacionados directamente con la medida a adoptar. Estos elementos son (i) la urgencia²¹, (ii) la inminencia²², (iii) la gravedad²³ y la (iv) impostergabilidad²⁴.

Pues bien, en el sub lite no se evidencia que se presente ninguno de los elementos previamente descritos, pues si bien se enuncian como transgredidos varios derechos fundamentales de la señora MADRID, lo cierto es que, de los hechos alegados en libelo de la demanda, ni de las pruebas allegadas al plenario, se puede inferir un daño que está por suceder (urgencia), el cual sea necesario conjurar para garantizar tales derechos (inminencia), o que posea una gran magnitud (gravedad), cuya protección se torne imperativa a través de la acción de tutela (impostergabilidad), máxime cuando, por una parte, transcurrieron tres años y nueve meses desde que se enteró de la existencia y ejecutoria de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, y la interposición de esta acción, sin que hubiese demostrado diligencia en la búsqueda de la protección de los derechos invocados como vulnerados, y por otra, tenía a su alcance otros mecanismos, diferentes a la tutela, los cuales son idóneos y eficaces para la protección de los derechos que estima vulnerados.

La Corte Constitucional²⁵ ha sido reiterativa al indicar que no es viable invocar que se causa un perjuicio irremediable, cuando no se ha hecho uso de los mecanismos ordinarios de protección. Sobre este punto la citada corporación señaló:

¹⁹ Sentencia T-545 de 1998, de la Corte Constitucional.

²⁰ Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión. Sentencia T-225 del 15 de junio de 1993, magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa

²¹ Ibídem. “(...) se presenta cuando existe una situación “que amenaza o está por suceder prontamente”, y se caracteriza porque el daño se puede desarrollar en un corto plazo, lo que impone la necesidad de tomar medidas rápidas y eficaces con el propósito de evitar la afectación de los derechos fundamentales de quien solicita la protección (...)”

²² Ibídem. “(...) se identifica cuando en el caso se evidencia la necesidad apremiante de algo que resulta indispensable y sin lo cual se ven amenazadas prerrogativas constitucionales, lo que lleva a que se ejecute una orden pronto para evitar el daño. (...)”

²³ Ibídem. “(...) se identifica cuando la afectación o la vulneración de los derechos fundamentales del peticionario es enorme y le ocasiona un detrimento en proporción similar y se reconoce por la importancia que el ordenamiento legal le concede a ciertos bienes jurídicos bajo su protección. (...)”

²⁴ Ibídem. “(...) se determina dependiendo de la urgencia y de la gravedad de las circunstancias del caso concreto, criterios que llevan a que el amparo sea oportuno, pues si se posterga, existe el riesgo de que sea ineficaz (...)”

²⁵ Sentencia SU-111 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“(…) es pertinente señalar que no es dable invocar un perjuicio irremediable por quien teniendo a su disposición mecanismos ordinarios de protección no los utiliza o que pudiendo evitarlo los deja caducar, como claramente lo señaló esta Corporación en la Sentencia SU-111 de 1997. En esa ocasión dijo la Corte:

“Si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional.

(…)”

En tales condiciones, se puede concluir que en el presente caso no existe un perjuicio irremediable que haga viable la acción de tutela como mecanismo transitorio.

Por lo tanto, el amparo constitucional invocado para efectos de que se examinara la supuesta indebida notificación de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, además de resultar improcedente de manera definitiva, tampoco procede como mecanismo transitorio. Lo primero, por cuanto no se cumplió con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad frente a ese aspecto, y lo segundo, porque no es dable al juez de tutela configurar un perjuicio irremediable que la actora no demuestra.

En consecuencia, en el caso bajo estudio, por las razones expuestas en esta providencia, y por tornarse obligatorio, se declarará la improcedencia de la presente acción de tutela incoada por la señora VERA ORQUIDEA MADRID FABRA, para analizar si existió una supuesta indebida notificación de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019.

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,*

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente la acción de tutela deprecada por la señora **VERA ORQUIDEA MADRID FABRA**, en relación con la indebida notificación de la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, por lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: NEGAR la acción de tutela impetrada por la señora **VERA ORQUIDEA MADRID FABRA** contra la **ADRES**, respecto a la omisión de adelantar el trámite de

cobro persuasivo antes de iniciar el procedimiento de cobro coactivo de la obligación establecida en la Resolución N° 9582 del 20 de mayo de 2019, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

TERCERO: NOTIFICAR esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que la misma podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32 ibidem.

CUARTO: ENVIAR junto con la notificación de este fallo, el expediente debidamente digitalizado con el fin de permitir el acceso al mismo y así garantizar los derechos de defensa y contradicción de las partes involucradas.

QUINTO: REMITIR a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO: LIBRAR por secretaría las comunicaciones respectivas; **DESANOTAR** la presente actuación dejando las constancias a que haya lugar y **ARCHIVAR** el expediente una vez regrese al Juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA

Firmado Por:
Yanira Perdomo Osuna
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
013
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **424a070facdeca82ff8087ea621a48d765ec6a03a1a878385b5d44f9f06ff6ea**
Documento generado en 09/04/2024 03:18:49 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://capacitacion.ramajudicial.gov.co:9443/FirmaElectronica>