

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**

Bogotá, D.C., Dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

ACCIÓN DE TUTELA PRIMERA INSTANCIA RAD. 11001310300320230001700

Procede el Despacho a resolver la presente acción de tutela interpuesta por el señor **Freddy Herrera Ucros**, actuando en nombre propio, contra el **Ministerio de Salud y Protección Social – Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) - ADRES**, trámite al que fueron vinculados la **Central de Inversiones S.A. – CISA**, la aseguradora **Zurich Colombia S.A.** y el **Juzgado Segundo (02) Penal del Circuito de Corozal, Sucre**.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La pretensión**

1.1.1. Ruego el accionante se amparen sus derechos fundamentales de de defensa, debido proceso y buen nombre, que aduce ser vulnerados por el **Ministerio de Salud y Protección Social – Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) - ADRES**, por haber emitido los actos administrativos No. 001761 de 17 de diciembre de 2012 y No. 010296 del 23 de octubre de 2014; solicitando que se dejen sin efecto las resoluciones señaladas y se ordene en consecuencia, el levantamiento de las medidas cautelares generadas por los cobros coactivos generados por las anteriores resoluciones.

**1.2. Los hechos**

El activante manifestó que el 03 de febrero de 2021<sup>1</sup>, elevó derecho de petición contra la accionada, informando la vulneración en la que, según él, incurrió aquella con la emisión de los actos administrativos No. 001761 de 17 de diciembre de 2012 y No. 010296 del 23 de octubre de 2014, mediante el cual se ordenó el cobro coactivo contra el tutelante, con ocasión al accidente de tránsito ocurrido en el año 2011, donde el vehículo implicado que se encontraba a su nombre, no tenía activo el seguro obligatorio SOAT, teniendo que asumir el pago de los servicios médicos por el siniestro la entidad pública. Motivo por el que se le inició un proceso de cobro coactivo del cual se enteró entre octubre y noviembre de 2020, protestando el hecho de no haber sido notificado en debida forma y a tiempo para poder ejercer su derecho de contradicción. Expuso que el Min. Salud y el Adres, con el fin de recuperar la cartera morosa, vendieron la obligación a la **Central de Inversiones S.A. – CISA**, y esta con el fin de hacer efectivo el título complejo, practicaron en su contra medidas cautelares de embargo.

---

<sup>1</sup> Archivo "02EscritoTutela".

Manifiesta que recibió respuesta a la petición elevada en el 2021, no obstante, fue adversa a su interés. Expuso que hubo una indebida notificación, porque en la práctica de enteramiento de los actos administrativos, estos fueron enviados a direcciones que no correspondían a las de su residencia. Manifestó que por esta causa propuso en el año 2021 acción de tutela, que fue conocimiento del **Juzgado Segundo (02) Penal del Circuito de Corozal, Sucre** y que le fue negado el amparo. Agregó que el pasado 19 de diciembre de 2022, recibió la respuesta por parte de la aseguradora **Zurich Colombia S.A.**, el cual le expidió el certificado que allegó como prueba, donde evidencia que para la época del siniestro el vehículo tenía activa la póliza de seguro obligatorio cubierto por esa entidad y con vigencia del 22 de junio de 2010 hasta el 21 de junio de 2011, a nombre de un tercero tomador; razón que lo condujo a presentar nuevamente el ruego de amparo constitucional, al considerar la existencia de un nuevo hecho y poder invocar la protección de sus derechos fundamentales.

### 1.3. El trámite de la instancia y contestaciones

1.3.1. Mediante auto admisorio del 20 de enero de 2022, se asumió el conocimiento de la presente tutela y se ordenó la notificación de la cartera accionada, la vinculación de la sociedad CISA y la aseguradora, junto con el Juzgado Segundo Penal del circuito de Corozal, para que en el término de un (1) día se manifestaran de lo pretendido en la acción. Las partes dentro de la presente acción fueron notificadas el pasado 23 de enero en data<sup>2</sup>.

1.3.2. A través de la misiva del 24 de enero pasado, el **ADRES**, respondió que a través de actos interadministrativos se hizo la venta de cartera a la sociedad CISA, con cesión de la obligación perseguida en contra del activante, siendo interés ahora de la empresa de cobro de cartera, así que para la administradora ya no les viable pronunciarse al respecto. Presentó la copia de la respuesta entregada al accionante en su momento, donde le informó *“pues para la fecha de ocurrencia del accidente esto es el 5 de julio de 2011, conforme se aprecia en todos los documentos que acompañan los formularios de reclamación, el vehículo de placa RIB40 de propiedad del obligado no contaba con SOAT legal y vigente. A su vez, es pertinente señalar que si actualmente se allega prueba que desvirtúa la obligación, es competente para resolver el asunto quien ostenta la calidad de beneficiario de tal obligación, que para el caso en estudio es adjudicable a la Central de Inversiones S.A. CISA, pues esta se alega con posterioridad a la cesión de todos los derechos sobre la obligación”*. Hizo pronunciamiento detallado sobre los derechos invocados por el señor **Herrera Ucros**, sustentó que la acción era improcedente debido a que el interesado cuenta con otros medios de defensa judicial, incumpliendo el principio de subsidiariedad de la acción; también predicó la figura de la temeridad realizando un esquema comparativo entre la demanda de tutela presentada en el año 2021 con la que hoy se estudia, solicitando se niegue por improcedente.

1.3.3. El **Ministerio de Salud y Protección Social**, contestó a la acción aduciendo que, a la cartera ministerial no le consta lo solicitado en la demanda, que dentro de sus funciones no están las otorgadas a otras entidades con autonomía administrativa y financiera; manifestó que no ha violado derecho fundamental alguno, expuso que debe declararse improcedente por existir otros mecanismos de defensa y no cumplir con los requisitos de procedibilidad de la misma, manifestó que existía falta de legitimación en la causa por pasiva para la cartera ministerial y solicitó la no tutelar los derechos solicitados.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Archivo 18 del expediente virtual.

<sup>3</sup> Archivo “20RespuestaMinsalud”.

1.3.4. La **Central de Inversiones S.A. – CISA**, predicó en su defensa que *“en virtud del Contrato Interadministrativo de Cartera celebrado entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y Central De Inversiones S.A CM-017-2017 ACTA NO. 2 del 21 de febrero de 2020, cedió dos (2) títulos debidamente ejecutoriados, los cuales contienen obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles, en contra de FREDDY HERRERA UCROS”*<sup>4</sup>, frente a los hechos manifestó lo que le constaba y lo que no; fundamentando que no había vulneración alguna de los derechos invocados y esgrimió los aspectos jurídicos referentes a la causa constitucional, solicitando se le desvincule y aportando cada uno de los anexos correspondientes al expediente de cobro coactivo iniciado al accionante, junto con las respuestas a las peticiones elevadas por este, visibles en el archivo número 21 del expediente virtual.

1.3.5. Por otro lado, **Zurich Colombia S.A.**, contestó a través de su Representante Legal Judicial aduciendo ausencia de vulneración de los derechos en el sentido que se enteraron de la solicitud elevada por el accionante por intermedio del auto admisorio del presente trámite constitucional, aunado a que el correo referenciado en los hechos no corresponde a la entidad; manifestó que procedió a tomar la solicitud aportada como anexo, para dar respuesta estimada al señor Herrera el día 07 de febrero de 2023. Sobre la certificación adujo *“nos permitimos aclarar que el número de accidente de tránsito indicado por el accionante obedece en realidad al número de la póliza SOAT expedida por QBE SEGUROS S.A en su momento (130966881356); de igual forma, nos permitimos indicar a su Despacho que el único ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. | NIT 860.002.534-0 Calle 116 No.7-15 oficina 1201 | T. +57 601 3190730 Bogotá, Colombia evento amparado por dicha póliza SOAT fue el siniestro M201000138217 del 27/07/2010 para el lesionado VALLEJO MACHADO GABRIEL ALEX.”*; solicitando su desvinculación de la acción de tutela.

1.3.6. El **Juzgado Segundo (02) Penal del Circuito de Corozal, Sucre** dio respuesta a la vinculación realizada por este Despacho Judicial el pasado 26 de enero de 2023. En la que informó: *“mediante reparto de fecha 16 de abril de 2021, correspondió por reparto a este Juzgado el conocimiento de la acción de tutela No. 702153104002-2021-00023-00, instaurada por el señor Freddy Herrera Ucros, a través de apoderada judicial doctora, Julia Arias Angulo, siendo accionados el Ministerio De Salud Y Protección Social -Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud (SGSSS) –ADRES, la cual fue admitida mediante auto de fecha 16 de abril de 2021, y una vez recorrió el traslado las accionadas, se profiere sentencia de fecha 30 de abril de 2021, resolviendo declarar improcedente la acción constitucional, la cual fue impugnada por el accionante.”*<sup>5</sup>. Compartiendo en su respuesta, el enlace del expediente virtual de tutela estudiada en esa sede.

## 2. CONSIDERACIONES

En virtud de lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, que establece que toda persona pueda reclamar en todo tiempo y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, o de particulares en casos excepcionales. Y de conformidad con lo dispuesto en el art. 37 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1º del Artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 y, el Decreto 1983 de 2017 modificado por el Decreto 333 de 2021, reglamentarios de la acción

<sup>4</sup> Fl. 79, archivo 21 Respuesta CISA.

<sup>5</sup> Archivo 24 del expediente virtual.

constitucional en estudio, este Despacho es competente para conocer la acción de tutela formulada.

La jurisprudencia constitucional, a partir del referido artículo superior, ha determinado que la acción de tutela procede: a) ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, b) ante la ineficacia de dicho mecanismo, si existe, o c) como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caracterizado por su inminencia, gravedad y urgencia, aspecto en el que, además, debe valorarse la incidencia del principio de inmediatez<sup>6</sup>. Adicionalmente, la jurisprudencia ha puntualizado que el referido amparo Constitucional es improcedente cuando la carencia de recursos se da por la inactividad o negligencia del interesado.

Ahora, de cara a la situación expuesta por el señor **Freddy Herrera Ucros** en los hechos de la demanda, aduce que el **Ministerio de Salud y Protección Social – Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) – ADRES**, vulnera sus derechos fundamentales al emitir sin motivación fehaciente los actos administrativos No. 001761 de 17 de diciembre de 2012 y No. 010296 del 23 de octubre de 2014, con el que se le inició un cobro coactivo en su contra, del cual asevera no debe y adjugó no haber sido notificado en debida forma de la existencia de las Resoluciones, optando por acudir a este medio excepcional.

Enfatizó que el pasado 19 de diciembre de 2022, le fue expedido el certificado de póliza SOAT de la compañía aseguradora **Zurich Colombia S.A.**, con la que asegura, se desvirtúa que para la época del siniestro el bien no tenía activo su seguro obligatorio y que, por el contrario, estaba amparado por la póliza de seguro No. 130966881356; argumentando su coartada, que con ese documento deja sin sustento la motivación presentada en las decisiones emitidas por la accionada para iniciar en su contra un cobro coactivo.

En revisión del documento presentado por el actor en el folio 23 del archivo 02 del expediente de tutela, se vislumbra que dicho seguro tomado por un tercero para el amparo del vehículo de placa RIB40, tenía vigencia desde las 00 horas del 22 de junio de 2010 hasta las 24 horas del 21 de junio de 2011. Ahora, de acuerdo con las Resoluciones adjuntadas y atacadas en la presente acción, se informa que el accidente por el cual la administradora de los recursos del sistema tuvo que sufragar los gastos, ocurrió el 05 de julio de 2011 (05/07/11); desde otro ángulo, el accionante predica que el suceso ocurrió el 07 de mayo de 2011 (05/07/11). Ante esta situación, el Despacho no abordará ningún reparo sobre la interpretación que se le haya dado al documento aludido. No obstante, si se echa de menos su presentación primigenia ante las encartadas, para que dicha prueba hubiese sido controvertida por aquellas.

Ante este escenario, la presente Juez Constitucional habrá de negar la solicitud de amparo de conformidad a los siguientes aspectos. En primer lugar, como se indicó al inicio, la acción de tutela es una herramienta de carácter preferente y sumaria, que al ser invocada debe cumplir con unos requisitos específicos, fundamentalmente con el principio de subsidiariedad. En este caso, el accionante busca que se declare la nulidad de los actos administrativos No. 001761 de 17 de diciembre de 2012 y No. 010296 del 23 de octubre de 2014, emitidos por el **Ministerio de Salud y Protección Social – Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) – ADRES** y en consecuencia se levanten las medidas de embargo decretadas en su contra, sin

---

<sup>6</sup> Artículo 1 Decreto 2591 de 1991.

haber tenido en cuenta, que la ley prevé herramientas judiciales para acudir y controvertir la integridad de las decisiones administrativas ante un Juez competente.

En segundo lugar, la jurisdicción creada para debatir la legalidad de los actos administrativos es *per se*, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de los medios de control dispuestos en la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>, pues así lo ha señalado la honorable Corte Constitucional, que en reciente decisión señaló:

*“Con fundamento en lo anterior, la Corte estableció la siguiente regla de decisión: “Corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos emitidos por la Superintendencia Nacional de Salud en los que ordena a una EPS el reintegro de dineros al FOSYGA, por supuestos pagos indebidos o injustificados del flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.”*<sup>8</sup>

Lo anterior, porque que el Juez Constitucional no puede invadir la órbita del Juez ordinario, tema que ha enseñado el Alto Tribunal Constitucional, que en este tipo de acciones se encuentran gobernadas por el este principio, según el cual *“...los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional. En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior. Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo”*<sup>9</sup>.

Al respecto, el accionante no presentó ante el **Ministerio de Salud y Protección Social – Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) – ADRES**, como tampoco a la sociedad **Central de Inversiones S.A. – CISA**, el certificado de póliza de SOAT expedida el 19 de diciembre de 2022, contando para ello con el derecho de petición. Así mismo, el legislador estableció como medio de control para controvertir la legalidad de un acto administrativo de contenido particular y concreto la *Nulidad y Restablecimiento del Derecho*, siendo competencia del Juez Administrativo su estudio y, en tal evento, establecer el posible perjuicio que se haya causado, así lo ha estimado la Corte:

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>8</sup> Auto 923 del 30 de junio de 2022. Corte Constitucional; Mp. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 480 de 2011; Mp. Luis Ernesto Varga Silva.

*“[...] con ocasión de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por una EPS en contra de la Superintendencia Nacional de Salud. La demanda pretendía que se declarara la nulidad de un acto administrativo proferido por la entidad demandada, mediante el cual le ordenó a una EPS la restitución de unos dineros al FOSYGA. Asimismo, se indicaba que el Consorcio SAYP 2011 había realizado una auditoría y, con base en el informe de aquella, se expidió la resolución cuestionada.*

*En el citado auto, esta corporación estimó que el conocimiento del asunto le correspondía a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en atención a las reglas previstas en los artículos 104<sup>[16]</sup>, 138<sup>[17]</sup> y 155<sup>[18]</sup> del CPACA. Lo anterior, con base en dos argumentos. Primero, la controversia se originaba en el cuestionamiento de la validez de la actuación administrativa adelantada por una entidad pública, en particular se demandaban actos expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud, a través del medio de nulidad y restablecimiento del derecho. Segundo, el caso no correspondía a un asunto relativo a la prestación de servicios de la seguridad social que se suscitara entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras”<sup>10</sup>*

En conclusión, se tiene que el activante no demostró haber acudido en debida forma ante la vía administrativa y legal pertinente, para debatir los actos administrativos protestados; inadvertido esto, como se demostró, procedió de manera inmediata al ruego constitucional sin haber previsto las reglas anteriormente señaladas.

De conformidad con los argumentos anteriormente expuestos, el Juzgado en sede de tutela, adoptará la siguiente,

### **3. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero (3º) Civil del Circuito de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE**

3.1. **NEGAR POR IMPROCEDENTE** la acción de tutela instaurada en nombre propio por el señor **Freddy Herrera Ucros** conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

3.2. **DESVINCULAR** de la presente acción de tutela a la sociedad **Central de Inversiones S.A. – CISA**, la aseguradora **Zurich Colombia S.A.** y el **Juzgado Segundo (02) Penal del Circuito de Corozal, Sucre.**

3.3. Notifíquese este fallo conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3.4. Si esta decisión no es impugnada remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

  
**LILIANA CORREDOR MARTÍNEZ**  
**JUEZ**

<sup>10</sup> Auto 923 del 30 de junio de 2022. Corte Constitucional; Mp. Alejandro Linares Cantillo.