

**COBRO COACTIVO: FACULTAD DE LA ADRES EN ACCIDENTES DE
TRÁNSITO SIN SOAT PARA RECUPERAR LOS RECURSOS PÚBLICOS¹**

**COERCIVE COLLECTION: POWER OF THE ADRES IN TRAFFIC ACCIDENTS
WITHOUT SOAT TO RECOVER PUBLIC RESOURCES**

ANGIE LORENA LÓPEZ PINILLA²

RESUMEN: En este artículo investigación se realiza el análisis del cobro coactivo, como la facultad de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), en los accidentes de tránsito con víctimas ocurridos que no cuentan con un SOAT vigente al momento del siniestro, como herramienta o procedimiento para recuperar los recursos públicos utilizados para cubrir la asistencia médica o indemnizaciones resultado del accidente de tránsito y financiadas por el Estado Colombiano, ya que en los últimos años se ha evidenciado la problemática respecto al aumento en accidentes de tránsito, con vehículos involucrados sin la respectiva póliza, ocasionando así el uso de los recursos públicos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte de los propietarios de los vehículos que se vieron involucrados en el siniestro.

¹ El presente artículo “*COBRO COACTIVO: FACULTAD DE LA ADRES EN ACCIDENTES DE TRÁNSITO SIN SOAT PARA RECUPERAR LOS RECURSOS PÚBLICOS*” es presentado como opción de grado para optar por el título de Magíster en Derecho Público de la USTA.

² Abogada, Universidad Católica de Colombia (Bogotá- Colombia); Especialista en Derecho Administrativo, Universidad San Tomas (Bogotá- Colombia). Estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad Santo Tomas (Bogotá- Colombia). Correo electrónico: angielopezp@usantotomas.edu.co

Palabras clave: Cobro coactivo - SOAT - ADRES - Accidente de tránsito - Recursos públicos.

ABSTRACT: This research article analyzes the coercive collection, as the power of the Administrator of the Resources of the General System of Social Security in Health (ADRES), in traffic accidents with victims who do not have a valid SOAT at the time of the accident, as a tool or procedure to recover public resources used to cover medical assistance or compensation resulting from the traffic accident and financed by the Colombian State, since in the last few years there has been an increase in the number of traffic accidents involving vehicles without the respective policy, thus causing the use of public resources as a consequence of the non-compliance of the obligations by the owners of the vehicles involved in the accident.

Keywords: Coercive collection - SOAT - ADRES - Traffic accident - Public resources.

INTRODUCCIÓN

¿No adquirió la póliza SOAT para su vehículo o no realizó el traspaso de la venta del vehículo, y lo sorprende el inicio de un cobro coactivo en su contra por gastos médicos derivados un accidente de tránsito? Este es el drama de muchos colombianos, desconocen el procedimiento y se enfrentan a dos situaciones: 1. No adquirieron póliza SOAT para su vehículo o 2. Realizaron la venta del vehículo, pero nunca se realizó el traspaso y al ser notificados de procesos de cobros coactivo en su contra, como consecuencia de que un vehículo de su propiedad ocasiono un siniestro vial en el cual se incurrió en gastos médicos y el vehículo no contaba con

póliza SOAT vigente, por lo cual debieron ser financiados con recursos públicos de la Entidad estatal correspondiente.

En ese contexto, del uso de los recursos públicos para atender la falta del cumplimiento de obligaciones legales de parte de los propietarios de los vehículos automotores, es imprescindible analizar, el cobro coactivo como la facultad de la ADRES en los accidentes de tránsito sin SOAT vigente como herramienta para recuperar los recursos públicos y las implicaciones para los propietarios de los vehículos. De acuerdo a lo anterior se establece un problema jurídico a resolver de forma específica: ¿Qué implicaciones genera para el Estado y propietario de un vehículo, el procedimiento de cobro coactivo para recuperar los recursos públicos utilizados en la atención en salud, en el evento de accidente de tránsito para el cual el vehículo no contaba con SOAT?

La investigación que se desarrollara será de método cualitativo, en cuanto a revisar la normatividad actual del objeto de estudio realizando búsqueda bibliográfica y documental como Instrumento de recolección de la información, que servirá para obtener las fuentes primarias y la información necesaria para entender el desarrollo del tema, y una parte de la investigación con método cuantitativo, para analizar los porcentajes y cifras de lo que está ocurriendo en el parque automotor y la falta de SOAT.

En el desarrollo del artículo, se abordará el siguiente plan de trabajo: dos capítulos, el primero sobre la póliza SOAT en Colombia y la financiación de atención en salud cuando no hay existencia de póliza SOAT, dentro del cual se analizarán la regulación de la póliza SOAT en Colombia, los tipos de aseguramiento y el

accidente de tránsito. Y pago de las atenciones en salud, en asocio a las víctimas de accidentes de tránsito con inexistencia de SOAT. La segundo será más específico respecto del Cobro coactivo como herramienta de la ADRES para recuperar los recursos públicos utilizados para financiar los accidentes de tránsito sin SOAT, dentro del cual se analizará el tema de la facultad de cobro coactivo de la ADRES en los accidentes de tránsito sin SOAT vigente - nexos causal, y las controversias sobre la facultad potestativa de repetir contra propietario o conductor y las consecuencias de no realizar el trámite de traspaso.

I. LA PÓLIZA SOAT EN COLOMBIA Y LA FINANCIACIÓN DE ATENCIÓN EN SALUD CUANDO NO HAY EXISTENCIA DE PÓLIZA SOAT.

En Colombia, el SOAT es el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, el cual es un requisito para todo vehículo automotor, que circule en territorio nacional, esto aplica para vehículos extranjeros que transiten en el país, pero exceptúa a vehículos de vías férreas y a los de maquinaria agrícola. Este seguro obligatorio tiene como finalidad amparar daños corporales generados en accidentes de tránsito.

El SOAT es un contrato de seguro, y según Herrera Rico (1995: 34) en el Diccionario Elemental de Seguros un contrato de seguro se define como *“un contrato por el cual una parte (el tomador/ asegurado) obtiene la promesa de otra persona (el asegurador), a cambio de una remuneración (prima), de que en caso de la realización de un riesgo (siniestro), recibirá una compensación (indemnización)”*.

De forma similar indica Rodrigo Uría en el libro Derecho Mercantil (1995: 698), señala: *“Contrato por el que una persona (asegurador) se obliga, a cambio de una prestación pecuniaria (prima), a indemnizar a otra (asegurado), dentro de límites convenidos, los daños sufridos por la realización de un evento incierto”*. No obstante, por parte de los propietarios que circulan en el territorio colombiano, que adquieren el SOAT lo hacen debido a la obligación impuesta normativamente, como parte de la documentación que debe tener el vehículo en regla, mas no se adquiere de forma totalmente autónoma o voluntaria.

Es un seguro obligatorio, debido a que la conducción de un vehículo automotor es considerada por la jurisprudencia, como una actividad peligrosa, como lo ha indicado en C1090 de 2003 sentencia de la Corte Constitucional, actividad peligrosa es la que pone a la comunidad *“ante inminente peligro de recibir lesión”*. Doctrinalmente Javier Tamayo Jaramillo (2007: 935), define la actividad peligrosa como aquella en la cual: *“su estructura o su comportamiento generan más probabilidades de daño, de las que normalmente está en capacidad de soportar, por sí solo, un hombre común y corriente. Esta peligrosidad surge porque los efectos de la actividad se vuelven incontrolables o imprevisibles debido a la multiplicación de energía y movimiento, a la incertidumbre de los efectos del fenómeno, o a la capacidad de destrozo que tienen sus elementos”*.

Y en la misma línea, la Corte en Sentencia C-309 ha sostenido: *“la importancia y el carácter riesgoso del tránsito vehicular justifican entonces que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a salvaguardar la vida e integridad de las*

personas, así como a proteger los bienes y propiedades. ... debido a su carácter riesgoso". Siendo así, en Colombia el SOAT fue incorporado en la Ley 33 de 1986 bajo un fin solidario, de garantizar sin exclusión que, en oportunidad todas las víctimas de un siniestro vial, van a tener la respectiva atención de servicios de salud, para mitigar los efectos posteriores a un siniestro y así preservar la vida e integridad de cualquier persona.

El SOAT al buscar financiar las atenciones en salud, es parte del Sistema General de la Seguridad Social en Salud y en el país la entidad encargada de indicar el valor a pagar por la póliza es la Superintendencia Financiera de Colombia, quien realiza la verificación de los recursos y revisa las cifras de siniestros de vehículos con la póliza, lo anterior con la siguiente información:

- cantidad de seguros obligatorios expedidos
- cantidad de accidentes de tránsito
- valor de lo financiado

Siendo así, el costo de la póliza SOAT es establecido de manera concreta, de acuerdo a las 36 categorías de vehículos automotores, ya que la Superfinanciera estableciendo indica el valor que deben cobrar las entidades aseguradoras,

Adquirir el SOAT, es de obligatorio cumplimiento para todos vehículo dentro del territorio nacional y su naturaleza jurídica está vista como un esquema de administración de riesgos, para Gabriel Vergel (1993:12), da concepto de riesgo como *"la incertidumbre que existe de que un hecho ocurra, durante un período y condiciones determinadas, comportando unas pérdidas económicas"* para el caso

del SOAT el riesgo que cubre, es el hecho futuro e incierto de un accidente de tránsito que puede generar daños, lo que implica que el vehículo involucrado puede estar en riesgo, de ello que los asegurado son todas las potenciales víctimas de un siniestro y no solamente para quien adquiere la póliza. Por ende, no tiene exclusiones y cubre a todas las personas que puedan llegar a involucrarse en un hecho vial independientemente de su responsabilidad en el.

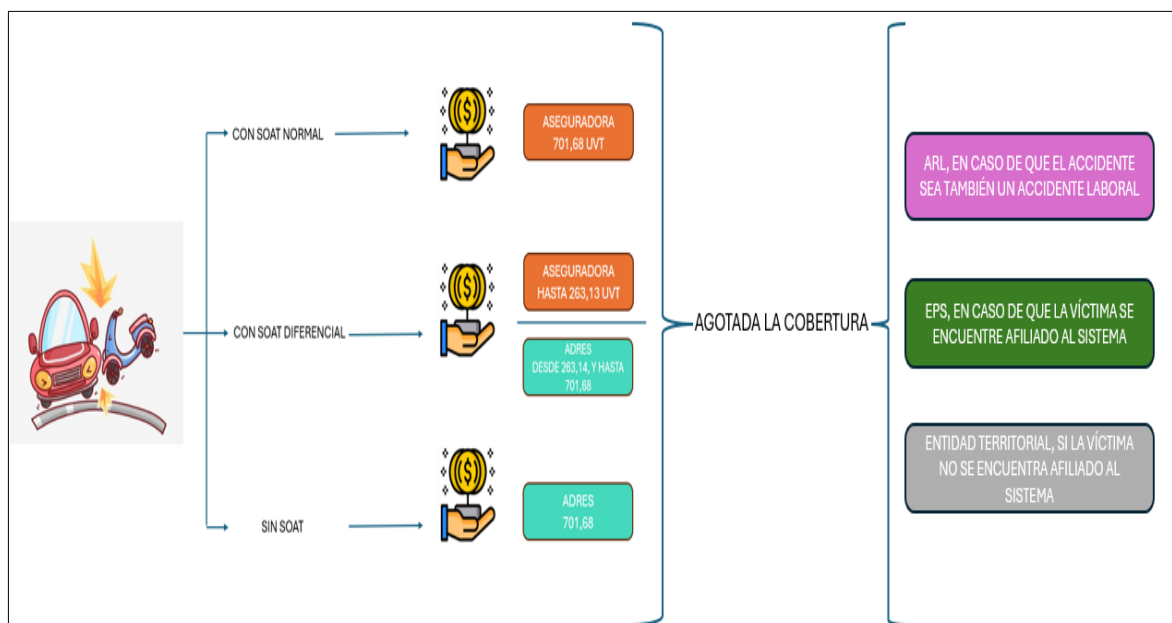
También, mediante el Decreto 2497 de 2022 se establecieron para el SOAT unos rangos diferenciales por riesgo, estos rangos diferenciales son específicos para vehículos con ciertas características, lo cual supone que, de acuerdo a las cuantías establecidas, al momento de un siniestro de vehículo con SOAT, la financiación de salud prestada en ocasión al accidente, ser por parte del SOAT y de la ADRES, en el siguiente cuadro se explican los tipos de aseguramiento y la forma a financiar:

TIPO DE ASEGURAMIENTO	FINANCIACIÓN CON RIESGO DIFERENCIAL (DECRETO 2497 DE 2022)	FINANCIACIÓN EN UVT (DECRETO 2644 DE 2022)
CON SOAT	Por la compañía aseguradora hasta 800 SMLDV: cuando el vehículo esté asegurado al momento de los hechos y NO se encuentre dentro de las categorías de riesgo diferencial.	Valor en UVT 701,68
CON SOAT DIFERENCIAL	Por la compañía aseguradora hasta el valor máximo de 300 SMLDV vehículo amparado con SOAT y se encuentre dentro de las categorías de riesgo diferencial	Valor en UVT 263,13
	Por ADRES: cuando el vehículo amparado con póliza SOAT y haga parte de rango diferencial por riesgo y se hallan superado los 300 SMLDV hasta 800 SMLDV	Valor en UVT: Superados los 263.13 UVT por parte de la aseguradora por un valor de 438,55 UVT.

		UVT
		263.13
		+438,55 UVT
		=701,68 UVT
SIN SOAT	Por ADRES: hasta 800 SMLDV: cuando el vehículo NO esté asegurado al momento de los hechos, o no se encuentre identificado	Valor en UVT 701,68

*Fuente: elaboración propia, realizado con las tarifas señaladas en el Decreto 2497 de 2022 y Decreto 2644 de 2022.

Para un mejor entendimiento, se agrega una gráfica que ejemplifica el tema:



*Fuente: Oficina Asesora jurídica de la ADRES en los Informes de respuesta para acciones de tutela temas accidentes de tránsito.

Adicionalmente, el Decreto 780 de 2016 introdujo la definición de Accidente de Tránsito, en su artículo 2.6.1.4.3., como un suceso que cause daño físico o mental, acaecido en territorio nacional, el cual sea consecuencia del uso de la vía por un vehículo o más, igualmente se clara que no estará incluido suceso que si bien cumpla las características anteriores sean generados por vehículo de

actividades deportivas o espectáculos. En este sentido, el Decreto 780 menciona que se debe entender por víctima, indicando que víctima será toda persona sufrió un daño en su integridad en ocasión de accidente de tránsito.

El Decreto 663 de 1993, el cual se refiere al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, indica que el requisito del SOAT tiene función social, al respecto Guillermo Cabanellas de Torres señala que la función social (2006: 170) *“Es la que cumple el Estado mediante el desarrollo de ciertas actividades económicas, sanitarias, sociales y políticas, específicamente determinadas, que contribuyen directa o indirectamente al bienestar de la población. El Estado no se concibe si no es actuando en esa forma, puesto que él está formado por la sociedad misma, a la cual representa.”*, y el Decreto 663 denota que la función social de la póliza, es con objetivo, de que a las víctimas (víctima que incluye al mismo conductor) de los accidentes de tránsito sea de vehículo con o sin póliza, se les pueda garantizar la prestación de los servicios en salud que requieran.

Aunado a lo anterior, y en razón a la función social, el decreto determino que están obligados a prestar los servicios de salud a las víctimas de accidente de tránsito, todo hospital o clínica, sea del sector salud público o privado y en caso de no hacerlo podrá incurrir en sanciones monetarias, o sanciones de suspensión o pérdida de la personería jurídica, dependiendo de la gravedad de la infracción o de las consecuencias derivadas de no prestar la atención en salud. La Corte Constitucional en su sentencia T160A de 2019 ha señalado que, en casos de accidentes de tránsito donde el vehículo no cuenta con SOAT, las víctimas tienen derecho a recibir atención médica de urgencia. Y las entidades que prestan los

servicios de salud no pueden negar la atención inicial a las víctimas de accidentes de tránsito, independientemente de si el vehículo involucrado tiene o no SOAT. Y si bien se imponen sanciones a establecimientos hospitalarios o clínicos, en Colombia el conducir un vehículo sin el SOAT vigente, implica también sanciones significativas:

- **Multa Económica:** La multa por no tener el SOAT, es de 30 SMLDV, lo que equivale aproximadamente para el año en curso a \$1.423.500 COP.
- **Inmovilización del Vehículo:** las autoridades de tránsito pueden inmovilizar el vehículo (genera costos por patios y la grúa), y esta inmovilización es adicional a la multa impuesta.
- **Sanción sobre el permiso licencia de Conducción:** al conductor se le podrá realizar suspensión o pérdida de la licencia de conducción, dependiendo de la gravedad de la infracción.
- **Responsabilidad Total en Caso de Accidente:** Si un vehículo sin SOAT se ve involucrado en un accidente, el propietario será responsable de cubrir todos los costos de atención médica y daños a terceros. Lo cual implica que como consecuencia de no adquirir la póliza SOAT, se está frente a un escenario de una Responsabilidad Civil extracontractual, y Álvaro Ortiz Monsalve en el Manual de obligaciones (2016: 107), explica que la responsabilidad extracontractual es la obligación de entrar a reparar los daños generados a otra persona, daño ocasionado en un acontecimiento en el cual no media un contrato.

Si bien, que por expreso mandato constitucional artículo 48, es el Estado quien debe garantizar la seguridad social y la vida de sus ciudadanos, de lo cual se

entiende que el Estado es quien debe ser el gestor y responsable de garantizar la seguridad social, sin embargo, el sistema de salud se encuentra estructurado por cuatro grandes agentes: el Estado, los promotores, los prestadores y los usuarios, y apoyándose en la privatización, con el énfasis de subsidiariedad y provisión de servicios, ha permitido que el sector privado (IPS) se hagan cargo de las responsabilidades del Estado, en este sentido se puede hacer una breve reflexión, ya que Norbert Lechner (2002: 51) señala que *“la privatización de los servicios públicos como parte del proceso de modernización de los estados hace que la dimensión simbólica estatal quede perdida entre unos contratos comerciales”*, ya que si bien no es responsabilidad del mercado (IPS sector privado) dar contenido a ese discurso simbólico, el Estado al ceder la prestación de servicios que garantiza como derechos, pierde la capacidad de ejercer dicho papel.

Es así que, una vez garantizada la atención en salud en el contexto de accidente de tránsito, el hospital o clínica podrá solicitar el pago, ya sea directamente a la compañía que expidió el SOAT (si el vehículo cumple con la obligación de estar amparado con la póliza de seguro obligatorio), por los costos de los servicios de salud prestados hasta por los montos de cobertura fijados por las disposiciones legales y solicita el pago ante la ADRES Dirección de Otras Prestaciones - Subcuenta ECAT, por las siguientes causas:

- si el vehículo carece de póliza de seguro obligatorio SOAT,
- el vehículo no ha sido identificado (vehículos fantasmas),
- superados los topes en lo que faltase, situación de SOAT diferencial.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-437/18 recordó que la ADRES, es la entidad responsable de cubrir los costos de atención médica desde la brindada a

la víctima en urgencias hasta la atención y gastos que se requiera posterior derivados del accidente ocurrido, con la salvedad de que la se cubrirá hasta los topes legales, cuando el vehículo no tiene SOAT, se debe resaltar que una vez el hospital o clínica que prestó el servicios en salud (médicos, quirúrgicos, hospitalarios, etc.), solicita el pago con los respectivos soportes como facturas, historia clínica, por parte de la ADRES se realiza una minuciosa auditoria para confirmar que en efecto se trata de una reclamaciones con ocasión al accidente de tránsito sin póliza SOAT; y tal procedimiento, está regulado y detallado en el Decreto 780 de 2016 y Resolución 1236 de 2023, los cuales establecen cada requisitos e información a aportar por parte de los establecimientos en salud, para poder surtir el trámite y dar como resultado si se aprueba o no el pago por parte de la ADRES.

Se encuentra regulado el procedimiento interno de la ADRES para pagar a las entidades que prestaron los servicios en salud con ocasión a un accidente de tránsito, sin embargo la Entidad no realiza recolección de pruebas o la investigación de accidentes, ya que la función de la ADRES está centrada en la administración de los recursos públicos, Carlos Giuliani Fonrouge (1976: 194), define los recursos públicos *“como los ingresos que obtiene el Estado, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico social”*, y la ADRES precisamente realiza la administración de recursos que son específicamente destinados a cubrir los servicios de salud, y las competencias de investigar accidentes corresponden a otras entidades, como la Policía de Tránsito o las aseguradoras, que tienen el deber de verificar las circunstancias del accidente.

Ténganse en cuenta que la ADRES no tiene funciones relacionadas con la investigación de accidentes de tránsito., y se enmarca en el Decreto 056 de 2015, que reglamenta la atención a víctimas de accidentes de tránsito y la operación del SOAT, no exige que la ADRES recopile pruebas del accidente, pues se insiste el rol de la Entidad es administrar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluyendo los derivados del SOAT, y la ADRES únicamente se encarga de recibir y gestionar las reclamaciones de los establecimientos que prestan de servicios de salud, como hospitales y clínicas que atienden a las víctimas, verificando los documentos presentados por las entidades de salud.

Ahora con un panorama de definiciones más claro, en el siguiente capítulo, ya se entrará a analizar de forma específica el cobro coactivo como la facultad que tienen las entidades públicas específicamente el de la ADRES.

II. COBRO COACTIVO DE LA ADRES PARA RECUPERAR LOS RECURSOS PÚBLICOS UTILIZADOS PARA FINANCIAR LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO SIN SOAT.

Para finalizar en el siguiente capítulo, se abordará el tema en concreto respecto del procedimiento de cobro coactivo que puede iniciar la ADRES en los accidentes de tránsito sin SOAT vigente, así mismo sobre las controversias reprochadas sobre la facultad potestativa de repetir contra propietario o conductor y las consecuencias de no realizar el trámite de traspaso.

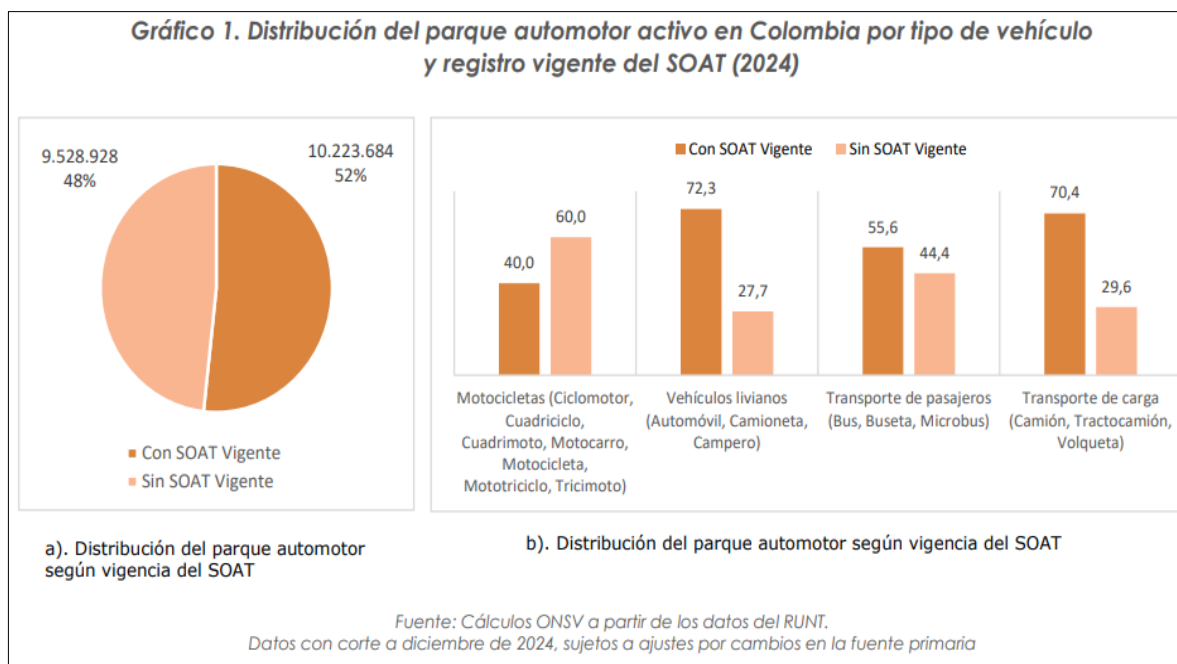
Se tiene que el propietario de un vehículo será responsable en el hecho de haberse puesto en circulación un automotor sin una póliza SOAT legal y vigente,

siendo contrario a lo dispuesto por el Decreto 1032 de 1991, que dispuso en su artículo primero lo siguiente:

"OBLIGATORIEDAD. Para transitar por el territorio nacional todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito..."

Sobre el particular, cuando se incumple dicha obligación, y ocurre un accidente de tránsito, que deja víctimas a las cuales se les garantiza la atención en salud, y posterior la ADRES fue quien realizó el pago, hasta el tope legal al hospital o clínica, el Decreto Ley 019 de 2012 dispuso en su artículo 114 que faculta a la ADRES, para que por acto administrativo, pueda adelantar el cobro de los dineros correspondiente a los pagos que fueron realizados, como consecuencia de los daños corporales, generados en los accidentes de tránsito, y que dicho pago se realizó por el incumplimiento de la obligación de contar con el SOAT vigente, de allí el fundamento legal de la facultad de cobro.

Vale la pena traer a colación las cifras de en Colombia, del informe anual para el Congreso de la República presentado en marzo 2025, por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, ya que cerca de la mitad (48%) de todos los vehículos activos del parque automotor del país no cuentan con el SOAT vigente, siendo las motocicletas el tipo de vehículo que registra mayoritariamente la falta de adquisición de este seguro obligatorio (60%), seguido por los vehículos de transporte de pasajeros (44,4%), el transporte de carga (29,6%) y los vehículos livianos (27,7%), en dicho documento se realizó la siguiente gráfica (2025: 10):



*Fuente: informe anual de la Agencia Nacional de Seguridad Vial para el Congreso de la República presentado en marzo 2025 pág.10.

Como se indica en el informe, hacia el futuro podría generar un escenario complejo en la atención en salud que debe ser brindada de manera oportuna a las víctimas, ya que se evidencia la falta de compromiso con el cumplimiento de obligaciones como propietarios de vehículos y que no se tiene la disposición para adquirir el SOAT, lo que se concluye en una mayor carga de financiación para el SGSSS a través de la ADRES, de los servicios prestados a las víctimas de accidente de tránsito, lo cual puede generar sobrecarga y agotamiento en los recursos públicos administrados, con la grave consecuencia de llegar a un punto de no poder continuar con la financiación.

De lo analizado en el capítulo anterior se tiene determina que en un accidente de tránsito en el cual el vehículo involucrado no cuente con la póliza respectiva, los gastos médicos, quirúrgicos, hospitalarios y/o indemnización a los que haya lugar,

por principio de inmediatez son asumidos por el Estado, con cargo a la Subcuenta ECAT de la ADRES, para lo cual solo es necesario los siguientes elementos de acuerdo con la normatividad vigente:

- a) Existencia de un accidente de tránsito el cual se acredita con la declaración del médico de urgencia sobre el hecho
- b) No contar con la póliza SOAT
- c) Existencia de víctimas

De cumplirse los anteriores elementos, posterior a la financiación por parte de la ADRES, queda claro que cuenta con la facultad de iniciar el proceso de cobro coactivo y este a su vez se realizara de acuerdo con la ley 1437 de 2011 que es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo según lo señalado en el título cuarto, y conforme al Estatuto Tributario Nacional el Título VIII y las demás normas que se establezcan o remitan. El proceso de cobro coactivo definido en el Manual del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo de Manual de Dumar Norberto Celis Leal (2011: 19) como: *“un privilegio exorbitante del Estado que le permite cobrar por sí mismo las deudas a su favor en ejercicio de los mismos poderes jurisdiccionales que se le confieren a los jueces ordinarios, y que para el caso lo ejecuta un funcionario de la propia administración sin la necesidad de recurrir a la justicia ordinaria para hacerlo: adquiriendo para el evento al menos en apariencia una doble calidad de juez y parte.”*

Igualmente ha sido definida la jurisdicción coactiva por el Consejo De Estado ponente Luis Fernando Álvarez Jaramillo en la Sala De Consulta Y Servicio Civil, como un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de

sin que exista mediación judicial, directamente se pueda realizar el cobro, de los rubros que se tengan a favor, y se encuentra justificado en que debe siempre prevalecer el interés general, por la importancia de que los recursos son necesarios de manera con urgente, con el fin de garantizar de manera oportuna y adecuada los fines estatales más cuando de salud se trata. Es importante resaltar que, según Alejandro Nieto (1991: 2211) en su obra La Administración sirve con objetividad los intereses generales exalta que *“la ideología del interés general ha servido siempre para legitimar el poder”*. De lo expresado por Nieto, Jaime Rodríguez Arana Muñoz (2023: 29), realiza un análisis del interés general indicando que *“el quehacer administrativo encuentra su límite y su fundamento precisamente en el interés general, que se convierte, bien por expresa atribución normativa, bien por su incardinación en los principios generales del Derecho Administrativo, en la clave de bóveda de esta rama del Derecho Público.”*

Con el procedimiento de cobro coactivo, se espera poder recuperar el dinero mediante el cual se financio la atención en salud, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones legales, dineros que si bien son a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud no pierden su calidad de ser recursos públicos, y para toda actuación administrativa es indispensable cumplir con los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa como los indicados en la ley 1437 de 2011 artículo tercero y los dispuestos en los artículos 29, 48, 209 y 355.

La facultad de la ADRES, según la cual se entiende subrogado para cobrar las atenciones referidas, de acuerdo al Decreto 780 de 2016 artículo 2.6.1,4.3.14

podrá ejercer el cobro coactivo contra quien figure como propietario del vehículo al momento del siniestro por haber incumplido la obligación de asegurar el vehículo con la póliza SOAT, para accidentes ocurridos después del 3 de mayo de 2015, indica específicamente la norma:

“Repetición. podrá repetir el pago realizado a las víctimas accidentes de tránsito, (...) 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 (...) con ocasión del incumplimiento del propietario del vehículo de la obligación de adquirir el SOAT”

Para iniciar el cobro coactivo, se debe tener en cuenta el nexo causal que debe necesariamente existir entre: 1. Ocurrió un accidente de tránsito con víctimas que necesitaron servicios de salud; 2. Que no existió póliza de seguro SOAT que cubriera accidente; 3. el propietario registrado en el RUNT al momento del siniestro; 4. La situación crucial de que los gastos médicos, hayan sido financiados con recursos de la ADRES. El nexo causal entendido como una relación imprescindible entre el suceso que genere un daño y un daño ocasionado, Héctor Patiño (2008: 193) en ponencia presentada en el VI foro Iberoamericano de derecho administrativo en la Universidad Externado de Colombia, indicó que *“la jurisprudencia y la doctrina indican que para poder atribuir un resultado a una persona y declararla responsable como consecuencia de su acción u omisión, es indispensable definir si aquel aparece ligado a esta por una relación de causa-efecto. Si no es posible encontrar esa relación mencionada, no tendrá sentido alguno continuar el juicio de responsabilidad”*.

Con el cumplimiento de los presupuestos señalados da lugar para iniciar el respectivo cobro coactivo contra el propietario del vehículo por el valor de los gastos asumidos, independientemente de otras responsabilidades derivadas del accidente como la responsabilidad penal o civil extracontractual. Es preciso indicar que la ADRES puede iniciar el cobro contra el propietario y/o conductor del vehículo involucrado en el siniestro con el fin de recuperar las acreencias a su favor, lo cual genera ciertas controversias sobre la facultad potestativa de repetir contra propietario o conductor.

Para José Roberto Dromi (1985: 467), *“Las facultades del órgano son discrecionales cuando el orden jurídico le otorga cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa o hacerla de una u otra manera. El órgano puede decidir según su leal saber y entender si debe o no actuar y, en su caso, qué medidas adoptará. En este aspecto la discrecionalidad expresa actividad de razón y buen juicio de la administración.”*. Siendo así, resulta ser una facultad discrecional del Estado a través de la ADRES, repetir en contra del propietario o del conductor del vehículo que se ve inmerso en un accidente de tránsito que no cuenta con una póliza de seguro obligatorio, al momento del siniestro; y que se repita o no contra la persona que funge como conductor del vehículo automotor como ha quedado dicho, resulta ser una facultad ha potestad que recae en cabeza de la ADRES la cual se ejerce conforme a los parámetros legales y constitucionales que regulan el proceso de Cobro Coactivo.

En tal sentido y en razón a que la potestad contenida en las normas anteriormente descritas, de dirigir el cobro contra el propietaria y contra el conductor,

si lo considera pertinente, es una facultad discrecional mas no impositiva, en tanto que al configurarse los postulados para dirigir el cobro contra el propietario del vehículo y no contra el conductor, estos son, la titularidad sobre el vehículo para la fecha del siniestro y la ausencia de póliza SOAT, se tiene que la actuación administrativa de cobro resulta procedente y adecuada.

Por su parte, la Ley 769 de 2002 que corresponde al Código Nacional de Tránsito Terrestre y que ha sido modificado por la Ley 1383 de 2010, señala en el artículo 29 que el Registro Nacional Automotor, es aquel conjunto de información que se hace necesaria para poder llegar a determinar la propiedad, así como las características y la situación jurídica en la que se encuentra cada vehículos automotores, de ahí la importancia de que se realice la inscripción que de cualquier acto en el que se vea involucrado el vehículo ya sea *“contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio”* con el objetivo de que pueda surtir los respectivos efectos jurídicos, tanto ante terceros como para toda autoridad.

Igualmente, la precitada ley en sus artículos 39 y 47 señala que, todos los vehículos deben contar con la respectiva matricula ante el organismo de tránsito, para lo que se debe realizar pago de derechos de matrícula y posterior los impuestos que se generen al vehículo, con la claridad de cuanto se realice la venta del vehículo la tradición de su dominio exige, por una parte, la entrega material y por otra parte, inscripción ante la autoridad de tránsito correspondiente, y atendiendo a los plazos señalados, de: dentro de sesenta días hábiles siguientes a

la fecha que se adquirió el vehículo, y además a más tardar dentro quince días debe realizar el reporte ante Registro Nacional Automotor.

En relación con el contrato de compraventa, es pertinente mencionar lo dispuesto en Ley 769 de 2002 artículo 47, respecto del dominio y la tenencia del vehículo que dice:

“TRADICIÓN DEL DOMINIO. La tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente (...)”

En lo que respecta a los casos en los que se realizó la venta pero no fueron registrados, sobre la propiedad del vehículo, el Consejo de Estado en el concepto 1826 del 20 de septiembre de 2007, en el cual dio respuesta a la consulta realizada por el Ministerio de Transporte señaló que *“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, (...)pruebe plenamente la existencia del contrato de venta para que procedan a inscribirlo.”*

Teniendo claridad en que la transferencia de la propiedad exige dos situaciones: 1. la entrega material y 2. la inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, es preciso señalar que cuando se realiza una venta de vehículo, con la modalidad de traspaso abierto o cuando no que se realizó legalmente y materialmente la inscripción, no serán aplicadas como causas para exonerar la responsabilidad, de quien figure como propietario al momento del siniestro, toda vez, que de acuerdo a la Resolución 4775 de 2009 artículo 18, es obligación del

vendedor no solo la entrega material del bien mueble sino la inscripción de la transferencia ante el organismo competente, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de publicidad y para que la manifestación de voluntad de las partes sea oponible ante las respectivas autoridades y terceros.

Se denota que una de las consecuencias de no realizar el trámite de traspaso de forma completa, se traduce en: por registrar aun como propietario del vehículo ante el RUNT, ser el directamente obligado a responder en un cobro coactivo adelantado por la ADRES, cobro que derivo de la financiación de las atenciones médicas en un accidente de tránsito sin SOAT. El conductor del vehículo, si bien puede ser o no llamado a responder dentro del proceso de cobro coactivo, si implica que, como consecuencia de realizar una actividad peligrosa, en un vehículo que no cuenta con póliza, será responsable por los daños causados a terceros en el marco de responsabilidad civil extracontractual.

CONCLUSIONES

De lo abordado en el artículo, evidenciamos que en el evento en el que un vehículo que cause un siniestro vial, genere víctimas y no hubiese póliza SOAT, quien responde financiando la prestación de servicios de salud es la ADRES, por medio de la Dirección de Otras Prestaciones y la subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito ECAT, sin embargo, la Entidad podrá realizar el procedimiento directo de cobro, mediante el cual se faculta a la ADRES a repetir contra el propietario al momento del siniestro que incumplió con sus deberes legales, con la finalidad de recuperar los dineros pagados y que son a favor de la

ADRES, en este caso para recuperar los recursos públicos que se destinaron para cubrir atenciones en salud, indemnizaciones o gastos derivados del accidente de tránsito, así mismo que si hay implicaciones para el propietario del vehículo que incumplió obligaciones legales ya sea por: 1. No adquirieron póliza SOAT para su vehículo o 2. Realizaron la venta del vehículo, pero nunca se realizó el traspaso.

Del capítulo primero, el marco normativo nos permite determinar que la financiación de la atención en salud derivada de un accidente de tránsito cuando el vehículo no contaba con póliza SOAT, se realiza con recursos públicos administrados por la ADRES, y la herramienta para lograr tener de vuelta los dineros es mediante la facultad de cobro coactivo, que es crucial adelantar dicho procedimiento para asegurar que los costos derivados del incumplimiento de las obligaciones legales de los propietarios no recaigan sobre los recursos del sistema de salud pública.

Del capítulo segundo, resalta la importancia de realizar el proceso completo de traspaso al momento de realizar la venta de un vehículo automotor, es necesaria la concurrencia de una entrega material del vehículo junto con la inscripción en tránsito, y de no realizarlo no es posible eximirse de responsabilidad. Actualmente, se encuentra la tensión entre la evasión desde la conformación del parque automotor y la siniestralidad vial en el país, y el financiamiento con recursos públicos que podría desencadenar en un colapso por la cantidad alarmante de siniestros no amparados con SOAT, se presenta la necesidad de tomar medidas y alternativas con la finalidad de que los propietarios realicen con mayor responsabilidad la obligación de adquirir la póliza SOAT, ya que de acuerdo a las cifras, es claro que

no se advierte la importancia de la póliza y la connotación en los recursos públicos, medidas o sanciones más drásticas que realmente disminuya el porcentaje de vehículos sin SOAT, y con ello quien deba financiar las atenciones en salud sean las aseguradoras y no el Estado, para no poder en riesgo la estabilidad del SGSSS.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2025). Situación del seguro obligatorio de accidentes de tránsito en Colombia: Informe anual para el Congreso de la República. Versión digital disponible en: https://www.ansv.gov.co/sites/default/files/2025-03/Situaci%C3%B3n_del_SOAT_2024_Version1.pdf
- Ayora Gómez, A. F. (2016). El seguro obligatorio de accidentes de tránsito en Colombia. Versión digital disponible en: <https://repository.ces.edu.co/server/api/core/bitstreams/811254b0-5d58-47b8-aa53-9a4b1a055cee/content>
- Cabanellas de Torres, G. (2006). Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires, Argentina: Heliasta.
- Celis Leal, D. N. (2011). Manual del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo. Bogotá, Colombia: Estudios Económicos y Tributarios, Auditores y Consultores.
- Dromi, J. R. (1985). Derecho administrativo económico (Vol. II). Buenos Aires: Astrea.
- Fasecolda. (2012). SOAT. En Viva seguro: programa de educación financiera. Versión digital disponible en: <http://www.segurosmundial.com.co/media/02SOAT+WEB.pdf> (septiembre de 2016).

Giuliani Fonrouge, C. M. (1976). Derecho financiero Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina. 1976. Pág. 194.

Herrera, L. (1995). Diccionario Elemental de Seguros. Bogotá, Valencia & Iragorri.

Lechner, N. (2002). Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. Santiago: LOM Ediciones.

Nieto García, A. (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En Estudios sobre la Constitución Española: Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría (Vol. III, pp. 2185-2253). Civitas.

Ortiz Monsalve, Á. (2016). Manual de obligaciones (7ª ed.). Temis.

Patiño, H. (2008). Responsabilidad civil extracontractual y causales de exoneración. Revista de Derecho Privado, 14, 193-217.

Rodríguez Arana Muñoz, J. (2023). Interés general y Derecho Administrativo. Revista De Derecho Administrativo, (22), 20-36

Secretaría de Movilidad de Bogotá. (2023). Cobro coactivo ante infracciones de tránsito. Bogotá, Colombia.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). ABC del SOAT. Versión digital disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10096084/sala-de-prensapublicaciones-abc-del-seguro-obligatorio-de-accidentes-de-transito-soat-10096084/>

Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). Guía Práctica sobre atención y cobertura en accidentes de tránsito. Bogotá, Colombia.

Tamayo, J. (2007). Tratado de responsabilidad civil Editorial Temis. Actividades Peligrosas (Págs. 859-1327).

Universidad Santo Tomás. (2022). Análisis de la prerrogativa de cobro coactivo. Bogotá, Colombia.

Uría, R. (1994). Derecho Mercantil. Madrid, Editorial Marcial Pons.

Vergel, Gabriel (1993). El Risk Management. Barcelona: Editorial Hispano Europea

JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2007). Proceso administrativo coactivo. Radicación número: 11001-03-06-000-2007-00052-00(1835).

Consejero ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. (2007). Concepto Sala de Consulta C.E. 1826. Bogotá, D.C.: Consejo de Estado.

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-309 de 1997.

Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-1090 de 2003.

Corte Constitucional. (2018). Sentencia T-437/18.

Corte Constitucional. (2019). Sentencia T-160A/19.

NORMATIVIDAD

Constitución Política de Colombia de 1991.

Decreto 056 de 2015. Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de

Consejo de Administración del Fosyga, por parte de la Subcuenta ECAT del Fosyga y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT.

Decreto 2106 de 2019. Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

Decreto 2497 de 2022. Por el cual se establecen los rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT, se modifica el artículo 2.6.1.4.2.3 del Decreto 780 de 2016.

Decreto 780 de 2016. Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Decreto - Ley 1032 de 1991. Por el cual se regula integralmente el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito.

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.

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Estatuto Tributario Nacional.

Ley 33 de 1986. Por la cual se modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Ley 1383 de 2010. Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones.

Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Resolución 1236 de 2023. Por la cual se definen los requisitos, criterios y condiciones para la presentación de las reclamaciones, la realización de la auditoría integral y el pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos de las víctimas de

accidentes de tránsito, eventos terroristas y eventos catastróficos de origen natural presentados ante la ADRES.

Resolución 4775 de 2009 del Ministerio de Transporte. Por la cual se establece el manual de trámites para el registro o matrícula de vehículos automotores y no automotores en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

FUENTES DE INTERNET:

El País. (2023, mayo 28). ¿Si sufrió un accidente y no tenía Soat le pueden cobrar? Esto es lo que debe saber. El País. <https://www.elpais.com.co/colombia/si-sufrio-un-accidente-y-no-tenia-soat-le-pueden-cobrar-esto-es-lo-que-debe-saber-0528.html>

Motor. (2023, octubre 5). Soat: ¿Cómo funciona y qué gastos cubre en un accidente de tránsito? Motor. <https://www.motor.com.co/industria/Soat-Como-funciona-y-que-gastos-cubre-en-un-accidente-de-transito-20231005-0008.html>

Portafolio. (2023). Las multas y consecuencias a las que se exponen los conductores por no tener Soat. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/cuanto-es-la-multa-por-no-tener-soat-y-cuales-son-las-consecuencias-597480>

ADRES. (2023). Cobro Persuasivo y Coactivo Objetivo - Función Básica y Ámbito de Gestión. ADRES. <https://servicios.adres.gov.co/Otras-prestaciones/Reclamaciones/Cobro-Persuasivo-y-Coactivo#:~:text=El%20proceso%20de%20cobro%20persuasivo%20y%20coactivo%20tiene,que%20consta%20una%20obligaci%C3%B3n%20clara%2C%20expresa%20y%20exigible>