

VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y AL DERECHO DE PETICIÓN EN LAS RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS DE INDEMNIZACIÓN POR MUERTE EN ACCIDENTES DE TRÁNSITO ANTE EL FOSYGA (Fondo de Solidaridad y Garantías)

Andrés Felipe Guzmán Areiza.*

Resumen

El propósito de este artículo es hacer un análisis del debido proceso en los procedimientos administrativos llevados a cabo ante el FOSYGA (Fondo de Solidaridad y Garantías), a partir de la identificación de las omisiones, en el marco de las actuaciones ante el Ministerio de Salud por medio de su sistema ADRES (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud), previsto para la realización de los pagos oportunos de las indemnizaciones por muerte en accidentes de tránsito y del análisis de las razones por las cuáles se configuran violaciones del derecho fundamental al debido proceso. Por esta razón, se realiza un cotejo de las reglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre el debido proceso y del derecho de petición. De igual manera, se revisa cómo la inaplicación de las garantías que hacen parte del debido proceso administrativo, afecta directamente a los ciudadanos. Finalmente, se concluye que la administración viola el debido proceso y el derecho de petición en sus actuaciones por la falta de aplicación de las garantías que integran estos derechos fundamentales.

* Abogado egresado de la Universidad de Antioquia. anfeguzar@gmail.com. Artículo presentado para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Palabras clave: Autoridades administrativas; Debido proceso; Derecho de petición; Procedimiento administrativo; Reclamaciones administrativas.

Sumario: 1. Introducción. 2. Fundamentos del debido proceso en el ordenamiento jurídico colombiano. 3. Desconocimiento de las garantías del debido proceso por las autoridades administrativas. 4. Mecanismos de protección del debido proceso y del derecho de petición en las actuaciones administrativas surtidas ante el FOSYGA. 5. Conclusión. 6. Referencias bibliográficas.

Introducción

Las reclamaciones administrativas por muerte en accidentes de tránsito, cuando son causadas por vehículos que no pueden ser identificados o generalmente llamados “*Vehículos fantasma*”, deben realizarse ante el Fondo de Solidaridad y Garantías, del Ministerio de Salud y Protección Social, según lo dispuesto en la Resolución 1645 del 16 de mayo de 2016, expedida por esa entidad. Sin embargo, en el momento en el cual los afectados por estos siniestros inician las acciones correspondientes para reclamar sus derechos, empiezan también algunas actuaciones, por parte de la administración, que vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y al derecho de petición. Por esta razón, los familiares de las personas fallecidas en los mencionados eventos, no tienen una oportuna respuesta del Estado a la atención de sus solicitudes, aumentando con ello el sufrimiento causado ya con el deceso de sus familiares.

El debido proceso en Colombia está regulado como un derecho fundamental según lo expresa el artículo 29 de la Constitución Política. La norma dispone que esta garantía rige para todas las actuaciones judiciales y administrativas en el país. Se afirma que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” (Constitución Política, 1991, Art. 29). Se refiere así, al conjunto de garantías que se encuentran en el ordenamiento jurídico y que buscan la protección de los administrados.

El principio del debido proceso pretende que, en el desarrollo de cualquier trámite ante las entidades estatales se pueda conseguir un acceso diligente a la administración de justicia.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, han tenido un desarrollo profundo de este derecho fundamental a través de la historia, exponiendo, explicando y manifestando las consecuencias del debido proceso administrativo para los ciudadanos y para la administración. Desde esta perspectiva, el debido proceso, se compone de un conjunto de garantías para los administrados como son el conocimiento oportuno de las actuaciones de la administración, la solicitud y controversia de pruebas, el derecho de defensa, la impugnación de los actos administrativos, entre otras. A su vez, la administración está en la obligación de observar los deberes propios de la función administrativa, bajo la mirada y aplicación del debido proceso, la cual se extiende a todas sus actuaciones, pero especialmente en la formación y ejecución de sus actos administrativos (Corte Constitucional, 2016, Sent. 361.)

El presente artículo presenta un recuento de la evolución del debido proceso y el derecho de petición en Colombia. Se enfatiza en la forma de aplicación de éstos por parte de las autoridades administrativas encargadas del pago de indemnizaciones del fondo de solidaridad y garantías (FOSYGA), que en la actualidad son atendidas por la plataforma ADRES. Por esto, se revisa si en el desarrollo de todo el proceso de reclamación, las autoridades garantizan el impulso constitucional, jurisprudencial y doctrinario del debido proceso y del derecho de petición.

El procedimiento establecido en el ordenamiento colombiano, para el cobro de estas reclamaciones, se encuentra regulado por la Resolución 1645 de mayo de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social. Sin embargo, en el momento en que los afectados por un incidente de tránsito inician los trámites de reclamación, la unión temporal

designada para el estudio de la reclamación, dilata el procedimiento de manera injustificada, afectando con ello el acceso ágil y oportuno al pago de los valores establecidos de esas indemnizaciones.

Al usar su exclusividad en potestades y atribuciones, las entidades administrativas, encargadas de solucionar los requerimientos ciudadanos, desarrollan procedimientos administrativos y expiden actos administrativos de carácter general como la Resolución 1645 de mayo de 2016, que en algunos casos limitan la agilidad en la resolución de peticiones por parte de los afectados. Se vulnera el derecho fundamental al debido proceso ya que incurrir en dilaciones no justificadas, desatienden mandatos legales para evitar trámites y desconocen el principio de agilidad en las actuaciones administrativas. Con estas prácticas se transgreden los principios establecidos en el inciso segundo del artículo 3 de la ley 1437 de 2011 especialmente, los de coordinación, eficacia, economía y celeridad. (Ley 1437, 2011, art.3)

Ante esta situación, para los interesados en solicitar las indemnizaciones, se presenta violación al debido proceso y al derecho fundamental de petición. Cuando existe dilación injustificada por parte de la administración, en los términos de cumplimiento a las etapas de respuesta en las reclamaciones administrativas, se ocasionan demoras en los pagos de las indemnizaciones, debido al exceso de tramitología y la tardanza en las notificaciones. Además, en ocasiones, la gestión de las entidades, pretende retardar las obligaciones estatales. Es importante entonces determinar, cuáles acciones se pueden desarrollar para exigir a la administración la respuesta oportuna a las solicitudes de los ciudadanos.

Por estas razones, se pretende con el siguiente artículo, efectuar un análisis las acciones que debe realizar la administración para cumplir el debido proceso en las reclamaciones a su cargo. Así mismo, se pretende identificar aquellas actuaciones que implican una violación a este derecho fundamental en los procedimientos administrativos

de solicitud de indemnizaciones, mediante el cuestionamiento de las actuaciones de las entidades y cómo con ellas se incumplen mandatos constitucionales y principios rectores del ordenamiento jurídico.

Para abordar el tema en relación y resolver el interrogante planteado, se partirá de un análisis de los fundamentos del debido proceso en Colombia. En segundo lugar, se analiza por qué ocurre una aplicación errada de los principios del debido proceso por parte de las autoridades administrativas. Se concluye con una reflexión sobre la funcionalidad y ejecución actual del debido proceso y los mecanismos de protección del debido proceso y el derecho fundamental de petición con los que cuentan los ciudadanos.

Finalmente, se espera demostrar que los trámites de reclamaciones administrativas ante las entidades estatales, deben cumplirse en términos perentorios para garantizar de esa forma, la respuesta oportuna a las solicitudes. Aspectos que permiten garantizar la protección a los derechos fundamentales de petición y debido proceso; así se evita la violación de estos derechos a los administrados.

I. Fundamentos del debido proceso y del derecho de petición en el ordenamiento jurídico colombiano

El debido proceso, como derecho fundamental consagrado constitucionalmente en Colombia a partir de 1991, vela por la protección y defensa de las garantías que tienen los ciudadanos en sus relaciones con las autoridades administrativas, quienes deben propender por el cumplimiento de los principios que este lleva inmerso. De esta manera, se garantiza a todos los ciudadanos el adecuado respeto de las formas procesales cuando se encuentran frente a actuaciones judiciales o administrativas. Con su protección se asegura el establecimiento de situaciones propicias para la cristalización de los derechos básicos, por tanto, se protege el Estado social de derecho.

La Corte Constitucional, en el desarrollo de su jurisprudencia ha defendido este derecho fundamental, precisando que se extiende a las actuaciones administrativas con el objetivo de garantizar la producción de los actos administrativos. Esto implica el respeto por las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, para proteger a los ciudadanos sumidos en actuaciones con las autoridades. Se incluye el ejercicio de la administración pública, en la realización de los objetivos y fines estatales bajo todas sus manifestaciones.

[...]Inicialmente ha destacado que se trata de un derecho constitucional fundamental, de aplicación inmediata, consagrado en el artículo 29 superior, que le reconoce directa y expresamente ese carácter, y en los artículos 6° y 209 del mismo ordenamiento, en los que se fijan los elementos básicos de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos (Art.6°) y los principios rectores que deben gobernar la actividad administrativa del Estado (Art.209). Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “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”, (Corte Constitucional, 2010, Sent.980)

Así mismo, en posteriores reiteraciones jurisprudenciales la Corte Constitucional asume la protección de los derechos de los administrados, propendiendo por que las autoridades judiciales y administrativas posibiliten la obtención de una justicia material a través de decisiones justas. Se entiende, que los fundamentos constitucionales del debido proceso en el país, están unidos con la protección de las garantías que procuran un equilibrio entre el administrado y la administración, avalando que toda actuación sea regida por los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico. El Tribunal Constitucional se manifiesta durante toda su evolución normativa, como un órgano protector de los derechos fundamentales. En sus pronunciamientos, la Alta Corporación confirma que el principal cimiento del debido proceso es la protección de los ciudadanos en todas las actuaciones estatales.

[...] el derecho al debido proceso es aplicable a toda clase de actuaciones que se realicen en los estrados judiciales e igualmente es válido el debido proceso, para toda actividad de la administración pública en general, sin excepciones de ninguna índole y sin ninguna clase de consideraciones sobre el particular. (Corte Constitucional, 2015, Sent. 403)

El Consejo de Estado por su parte, como órgano superior de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia, ha realizado esfuerzos por armonizar los fundamentos constitucionales por medio de desarrollos en la interpretación de dichos mandatos, con el fin de trazar una unificación jurisprudencial entre las dos corporaciones. El debido proceso constituye una garantía formal para los particulares, ya que deben cumplirse todos los procedimientos establecidos en la ley, para poder emitir decisiones que respeten el ordenamiento jurídico. En ese sentido manifiesta:

[...] el debido proceso, cuya consagración constitucional no ofrece reparo ni duda en el art. 29. En efecto, dispone este precepto que el procedimiento debido rige tanto en las actuaciones judiciales como en las administrativas. (Consejo de Estado, 2010, Rad.16367)

De la misma forma, en el desarrollo de su jurisprudencia, el Consejo de Estado ha dado aplicación a los elementos que conforman el debido proceso ofrecidos constitucionalmente a todas las actuaciones administrativas. Ya que si su materialización en la vida práctica se presenta en actuaciones diferentes, se debe tener en cuenta que su aplicación es de carácter obligatorio y primordial en la formación de las decisiones de las autoridades. Se entiende así, que el debido proceso como derecho fundamental y como garantía procesal, tiene formas de aplicación diferente, pero que en ambos casos se debe procurar su máxima aplicación y protección. Al respecto expone la Corporación:

El derecho al debido proceso se erige como una garantía a todas las personas según la cual su intervención en una actuación administrativa o judicial está regida por reglas previamente establecidas por el legislador, que a su vez le permiten defenderse y solicitar pruebas tendientes a demostrar lo que afirma, sin que la voluntad del funcionario público pueda tener alguna injerencia en las distintas etapas del proceso. (Consejo de Estado, 2014, Rad. 68001-23-33-00-2014-00413-01 (AC))

Las actuaciones administrativas, dentro del Estado Social de Derecho están orientadas a la máxima salvaguarda del debido proceso. Por esta razón, sumado al artículo 29 constitucional que establece su calidad de derecho fundamental, se deben tener en cuenta también los principios de la función administrativa postulados en el artículo 209 superior. Lo que implica cumplir administrativamente los mandatos de éste, por ser expresa su remisión para las actuaciones estatales y guarda de los principios del debido proceso.

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones para el desarrollo

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Constitución Política, 1991, Art.209)

El debido proceso, por todo el desarrollo jurisprudencial de las Altas Cortes en el país, está instituido entonces como derecho fundamental que debe ser protegido por todas las instituciones judiciales y administrativas. Se destaca la obligación de salvaguardar las garantías del mismo entre las cuales se encuentran: el derecho a la jurisdicción, el derecho al juez natural, el derecho a la defensa, el derecho a un proceso público, el derecho a la independencia del juez o funcionario.

En la Ley 1437 de 2011, el legislador impuso la obligación a todas las autoridades administrativas, de tener en cuenta el procedimiento administrativo general estipulado en este Código, que se utilizará de manera supletiva y complementaria a los que se planteen en procedimientos especiales como el de la Resolución 1645 de 2016. Con esto se impone a todas las autoridades el deber de interpretar y aplicar las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios que se encuentran consagrados constitucionalmente, en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y en las leyes especiales. El artículo tercero, de la Ley 1437 de 2011 expone los principios

según los cuales se debe regir la actuación administrativa, definiendo claramente en su numeral primero lo concerniente al debido proceso al expresar:

[...]En virtud del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. (Ley 1437, 2011, art. 3)

El derecho de petición es un derecho fundamental, por medio del cual todo ciudadano colombiano puede interactuar con autoridades administrativas, bien sea en forma de solicitar información relacionada con los trámites legales que tenga en curso o pretenda iniciar, siempre y cuando esa información no esté sometida a reserva legal o para hacer solicitudes de interés particular o general, o de juicio y conocimiento. Por tanto, el derecho de petición permite resolver diferencias con las autoridades cuando los ciudadanos se ven afectados por la forma de actuar de la administración. Con su consagración a nivel constitucional el legislador adecúa la forma por medio de la cual los habitantes del territorio se deben relacionar con las autoridades expresando que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales” (Constitución Política, 1991, Art. 23)

En la práctica, el derecho de petición puede ser interpuesto por cualquier habitante del país sin importar su edad, utilizarlo para solicitar la intervención de un funcionario o entidad administrativa o particular. Solicitar, por medio de él la solución de una situación jurídica o la prestación de un servicio público, presentar quejas, consultas y reclamos entre otras actividades con el fin de proteger sus derechos. El artículo 5 de la Ley 1437 de 2011 en su inciso primero ratifica la posibilidad de que cualquier ciudadano de acceder a él indicando la manera de presentarlo ante las autoridades.

[...]Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. (Ley 1437, 2011, Art.5)

En el desarrollo legislativo que se ha presentado en el país, promoviendo la protección al debido proceso por parte de las autoridades, son de vital importancia las disposiciones normativas contenidas en las Leyes 1712 de 2014 y 1755 de 2015. Por medio de estas, el Congreso de la República definió más garantías para los ciudadanos, regulando con la Ley 1712 de 2014 todo lo concerniente a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública nacional. Por su parte, la Ley 1755 de 2015 regula todo lo relacionado al derecho de petición, su ejercicio ante las autoridades, los términos de respuesta a las peticiones y en general, todo el mecanismo de protección de los derechos fundamentales que deben garantizar las entidades en la atención a los requerimientos ciudadanos.

La Corte Constitucional, por su parte, reafirma la aplicación del debido proceso en las actuaciones administrativas manifestando “que el derecho de petición se aplica a todo procedimiento administrativo, trámite que incluye los recursos ordinarios y extraordinarios” (Corte Constitucional, 2014, Sent. 951). Esta Corporación, dentro de su evolución jurisprudencial, con el paso del tiempo y en construcción de una línea protectora del núcleo esencial del derecho de petición como garantía del debido proceso, ha emitido sentencias como la C-818 de 2011, la T-077 de 2018 y la T-206 de 2018, por medio de las cuales indica, por ejemplo:

[...]El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si esta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. (Corte Constitucional, 2011, Sent.818)

El Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos, ha ratificado la protección que el derecho de petición debe tener en el ordenamiento jurídico por parte de las autoridades,

indicando que este no solo implica que la respuesta al mismo se dé dentro del término legal, sino que ésta sea suficiente, efectiva y congruente para que los ciudadanos puedan materializar efectivamente ese derecho fundamental en su vida diaria. Manifiesta esta corporación lo siguiente:

[...]De lo previamente expuesto entiende la sala que el derecho de petición, reconocido por la Constitución Política como fundamental y de aplicación inmediata, comprende varios elementos, a saber: (1) la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, sin que estas puedan negarse a recibirlas o tramitarlas; (2) el derecho a obtener una respuesta oportuna; (3) el derecho a que dicha respuesta sea de fondo, es decir, que quien la expide tiene la obligación de emitir un pronunciamiento completo y coherente respecto de todos los asuntos relacionados en la solicitud, sin que ello signifique que la misma deba ser favorablemente al peticionario; y, (4) el derecho a recibir una comunicación oportuna frente a la decisión”. (Consejo de Estado, 2012, Rad. 05001-23-31-00-2012-00787-01(AC))

Es evidente, según lo dispuesto por los órganos de cierre en el ordenamiento jurídico colombiano en sus diferentes sentencias, que la naturaleza del Derecho de petición es fundamental. Por esa razón, está directamente vinculado a los demás derechos fundamentales consagrados en la Carta Política. Por esto, el derecho de petición siendo un referente de los derechos de los ciudadanos para su actuar frente a la administración es de vital importancia para garantizar la participación social, cultural, económica y política de los habitantes del país.

II. Desconocimiento de las garantías del debido proceso por las autoridades administrativas.

Es importante para este acápite, entender la manera en que las autoridades administrativas están en la obligación legal de dar cumplimiento a las disposiciones legales, con el fin de preservar las garantías a los ciudadanos que por una u otra razón se vean vinculados a procesos administrativos. En este sentido, es preciso hacer alusión al actuar de la administración por medio de operaciones administrativas tendientes a la materialización práctica de lo dispuesto en la ley en procura del cumplimiento efectivo

de su función. Al respecto, Santofimio Gamboa expresa “tradicionalmente se ha considerado como operación administrativa aquel fenómeno jurídico que consiste en un conjunto de actuaciones administrativas tendientes a la ejecución de la decisión legal o administrativa” (Santofimio, 2017, pág.331)

En palabras de la profesora Rocío Araujo Oñate el procedimiento administrativo colombiano se torna de cierta manera complejo, debido a que el marco normativo que rige el procedimiento administrativo no cuenta con una unificación para actuaciones de las autoridades. Sobre el particular expresa: “podemos afirmar que no existe un único procedimiento que comprenda toda la actuación administrativa y por ello cada organismo cuenta con una singularidad de procedimientos, de donde se deduce la falta de unidad en el actuar administrativo” (Araujo, 2011, pág. 402)

El trámite de las reclamaciones administrativas, para el pago de indemnizaciones del fondo de solidaridad y garantías (FOSYGA), que en la actualidad son atendidas por la plataforma ADRES, se encuentra regulado en la Resolución 1645 de mayo de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social. Por medio de ella, se indica a las autoridades competentes el desarrollo que debe tener la etapa administrativa cuando los ciudadanos afectados con accidentes de tránsito, en los cuales se encuentran involucrados *vehículos fantasma* inician el proceso de reclamación. Desafortunadamente, al momento de llevar a la práctica la ejecución de la resolución, las autoridades desconocen los principios de la actividad administrativa que deben ir encaminados al cumplimiento efectivo de los requerimientos ciudadanos.

En relación con el debido proceso, es importante analizar las implicaciones que tiene la realización del trámite administrativo para el cobro de indemnizaciones por muerte, según lo dispuesto en una resolución. Debido a que al ser esta una orden dictada por el jefe de la entidad, que tiene un carácter general, obligatorio y permanente, en su

aplicación vulnera las garantías de los administrados. La reserva legal, que en ordenamiento colombiano rige en todos los procedimientos administrativos, es una restricción que, por mandato legal, existe para conocer o acceder a la información que posee un documento público o privado, por tanto, es la forma en que el Estado limita el derecho de acceso a la información, lo que se evidencia en la aplicación de la Resolución 1645 de 2016 acto administrativo con el que se guía la administración para la indemnización de las muertes presentadas con *vehículos fantasma*.

En el desarrollo normativo de la Corte Constitucional, es relevante la manera como describe los fundamentos de la reserva legal en los procedimientos administrativos, en reiterados pronunciamientos ha delineado el concepto, para dar claridad a los operadores jurídicos del alcance de dicha reserva manifestando:

La reserva de ley es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquel, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo deben ser materia de ley. (Corte constitucional, 2014, Sent. 507)

El Ministerio de Salud y Protección Social, en aplicación de la Resolución 1645 del 2016, bajo la cual realiza todo el procedimiento administrativo para el pago de las indemnizaciones por muerte, tiene expresamente regulados los términos de cada etapa que debe surtir la reclamación. Sin embargo, con el propio inicio del trámite, los ciudadanos comienzan a padecer el desconocimiento de principios ordenados por el legislador para el desarrollo de sus reclamaciones como el de celeridad y eficacia. De esta manera, la administración incurre en dilaciones evidenciadas por ejemplo con la devolución de la documentación cuando lleva firmas electrónicas de los gerentes de instituciones bancarias de nivel nacional, exigiéndole al ciudadano firma manuscrita del mismo.

La resolución estudiada, establece en su artículo primero el objeto de la misma clarificando el procedimiento, los requisitos, criterios y condiciones para el trámite de servicios de salud y prestaciones económicas establecidas en el artículo 167 de la ley 100 de 1993. Posteriormente, en su artículo noveno expone las etapas del procedimiento las cuales son: pre-radicación, radicación, auditoría integral, comunicación del resultado de la auditoría y respuesta al mismo; y/o pago, cuando este último proceda. A su vez, en los artículos subsiguientes determina los tiempos de duración para cada una de las etapas, los cuales debería cumplir el FOSYGA o quien haga sus veces en la atención de la reclamación, para con ello garantizar el principio fundamental al debido proceso, términos que no se respetan violando con ello este derecho fundamental.

Cada etapa constitutiva del proceso de reclamación en la entidad, está regulada, como se expuso antes, con un término de duración específico (**pre-radicación**, 10 días hábiles después de presentar la reclamación, **radicación**, último día calendario del mes después de la etapa anterior, **auditoría integral**, dos meses después de cerrada la radicación, comunicación del resultado de la auditoría y respuesta al mismo 10 días después del cierre de la auditoría, **pago**, cuando este proceda, un mes después de la comunicación de la auditoría) pretendiendo que la respuesta a todo el proceso se desarrolle en marco del principio de eficiencia por parte de la administración.

A pesar de ello, iniciado el proceso de reclamación la entidad encargada de realizar los pagos a los familiares de las víctimas, retrasa de manera evidente el cumplimiento de cada etapa, en contra de los intereses del ciudadano reclamante ya que la obligación legal para las instituciones, con el fin de salvaguardar tanto el derecho al debido proceso como el derecho fundamental de petición, es ofrecer respuesta en los términos indicados en la ley establecida para cada procedimiento. Siendo el término para responder a la

reclamación por muerte de aproximadamente seis meses contando los tiempos de presentación de la misma y la duración antes indicada de cada etapa del procedimiento.

Con referencia a lo anterior, es importante resaltar las palabras del ex vicepresidente del Consejo de Estado, doctor William Zambrano Cetina, quien manifiesta:

[...] En este sentido se busca que el procedimiento administrativo sea entendido por la administración y por los particulares como un instrumento suficiente para asegurar la garantía de los derechos. Para el efecto se introducen principios y herramientas que permitan a la administración asegurar el cumplimiento de los cometidos estatales dentro del respeto de los derechos de las personas, sin que estas se vean obligadas necesariamente a acudir a la protección de los jueces, frente a la acción u omisión contraria a la ley por parte de las autoridades. Ello porque la administración debe ser la primera protectora de estos derechos y debe tener la voluntad de actuar siempre tomándolos en cuenta, así como el deseo y la capacidad de corregir los errores en que incurra. Ello sin perjuicio del derecho que tendrán todos los interesados de acudir al juez, si excepcionalmente la administración no obra conforme a esta finalidad”. (Zambrano, 2012, pág. 40)

En consecuencia, con el desconocimiento de los principios para la adecuada actuación de la administración, en palabras del jurista Jaime Orlando Santofimio Gamboa, se incurre en vías de hecho contra los administrados, ya que “en el ámbito del desconocimiento al bloque de legalidad, producido este por la irregular, grosera, manifiesta y flagrante actuación de la administración que violenta los derechos, libertades y garantías” (Santofimio, 2017, pág. 335). Es evidente entonces, que la administración con la falta de respuesta oportuna a los ciudadanos que inician los trámites de reclamación de las indemnizaciones por muerte ante el FOSYGA, incurre en vías de hecho menoscabando derechos fundamentales.

Como si fuera poco, la falta de respuesta oportuna de la entidad ante la cual se realiza el procedimiento de reclamación, surge la problemática para la comunicación directa, por medio de la cual los ciudadanos pueden estar pendientes del avance de su solicitud. De manera inadecuada, el operador encargado de revisar la documentación para avanzar en el proceso no cuenta con canales telefónicos para atender a los ciudadanos que no residen

en la ciudad donde tiene sus oficinas centrales. Así mismo, generalmente las páginas digitales permanecen en proceso de actualización sin que sea posible realizar averiguaciones periódicas de los trámites.

El desconocimiento de las garantías a los ciudadanos en los procedimientos administrativos, resulta ser una actividad en la que se evidencia un desbalance entre las autoridades y los ciudadanos, que puede tornarse violatoria de derechos fundamentales. Resulta por tanto, indispensable que las entidades adopten procedimientos que faciliten el ejercicio de las normas establecidas en el ordenamiento jurídico. Por eso, el procedimiento administrativo, cumpliendo todas sus actuaciones en los términos estipulados, resulta ser la herramienta más apta para reafirmar la ausencia de arbitrariedad en el obrar de la administración.

El artículo 13 de la ley 1437 de 2011, define el derecho de petición en el segundo párrafo, como toda actuación que inicie cualquier persona ante alguna autoridad para obtener pronta resolución. De manera que toda solicitud de prestación de un servicio a cargo de la administración se hace en ejercicio del derecho de petición y por lo mismo goza de las protecciones legales y judiciales de este derecho fundamental. Razones por las cuales, la tardanza injustificada en la solución, respuesta o atención de las peticiones elevadas a las entidades con el fin de dar atención a las problemáticas que afectan a los ciudadanos, menoscaban preceptos constitucionales tendientes a la protección de los mismos.

En palabras del ex magistrado del Consejo de Estado Enrique José Arboleda Perdomo las autoridades tienen tiempos regulados para resolverles las peticiones a los ciudadanos, al respecto expone:

[...] Los términos fijados son máximos, esto significa que en virtud del principio de eficiencia, las autoridades deben hacer todo lo posible para que el tiempo de

respuesta sea el menos breve posible, en especial en la prestación de servicios esenciales para la comunidad, los que se engloban en la noción de policía administrativa, los servicios públicos, los derechos fundamentales de la persona humana, los actos en masa, etc.”. (Arboleda, 2011, pág. 188-189)

Es responsabilidad del Estado, según los lineamientos jurisprudenciales generar los mecanismos que garanticen a todas las personas obtener respuesta pronta y efectiva a las peticiones como función vital de la administración. La respuesta oportuna al ciudadano en las distintas actuaciones constituye una garantía de seguridad jurídica y en una concreción del principio de confianza legítima como materialización de la buena fe. Causando así, en los ciudadanos, un efecto de confianza al momento de acceder a las actuaciones administrativas. Producto de ello, se evitaría el desconocimiento de las garantías propias del debido proceso y del derecho de petición por las autoridades administrativas.

III. Mecanismos de protección del debido proceso y del derecho de petición en las actuaciones administrativas surtidas ante el FOSYGA.

Los ciudadanos colombianos, en marco del nuevo contexto constitucional a partir de 1991 cuentan con un procedimiento administrativo que debe garantizar el reconocimiento oportuno de los derechos fundamentales por parte de la administración. La necesidad de brindarle alcance a los principios constitucionales que deben regir el procedimiento administrativo, en especial el debido proceso y el acceso oportuno a la administración de justicia obliga a las entidades a armonizar las acciones establecidas en la Carta Política. En este sentido, la acción de tutela, de cumplimiento, las acciones populares y de grupo, obligan a la administración a simplificar sustancialmente los procedimientos administrativos para poder decidir en un plazo razonable las solicitudes de los ciudadanos.

La Corte Constitucional, a través de su desarrollo jurisprudencial indica que la acción de tutela tiene procedencia de manera directa cuando se vulnera el derecho fundamental al derecho de petición al ser este de aplicación inmediata. Este mecanismo, procede para

determinar la violación del derecho de petición y el debido proceso en tanto que “la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales” (Corte Constitucional, 2015, Sent. 084). En ese sentido, reitera la Corporación Constitucional, que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente a la acción de tutela. Por tanto, el ciudadano afectado por la vulneración a este derecho fundamental no cuenta con un mecanismo ordinario que le permita efectivizar el derecho reclamado.

Al tenor del artículo 86 constitucional, se establece que los ciudadanos puedan interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad administrativa o de particulares que cumplan funciones administrativas. Esta acción, es un mecanismo residual y subsidiario, ya que solo es funcional cuando no existe otro medio de defensa judicial, excepto cuando se acciona como mecanismo transitorio con el propósito de evitar un perjuicio irremediable. Resulta, de esta manera, una acción pertinente y expedita con la cual los administrados pueden defenderse de las actuaciones unilaterales de las entidades encargadas de solucionar sus peticiones.

En el texto constitucional vigente, se contempla el derecho a obtener la pronta resolución de las peticiones presentadas a las autoridades, dentro de los términos exigidos a estas por medio de las disposiciones normativas que regulan la materia, siendo estos términos de perentorio cumplimiento. Este aspecto, hace parte del núcleo esencial del derecho de petición, ya que si no existe la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna a una solicitud se afecta directamente la efectividad de este derecho. Por ende, lo que hace efectivo el derecho es la respuesta oportuna a la solicitud incoada. Para nada

serviría el derecho de petición, si la misma norma constitucional no consagrara el deber de las autoridades de emitir una pronta resolución.

El procedimiento administrativo para la reclamación de indemnizaciones por muerte ante el FOSYGA, regulado por medio de la Resolución 1645 de 2016, impone a la administración términos establecidos para cada una de las etapas administrativas que conlleva dicha actuación. Con esto se busca que las autoridades garanticen a los ciudadanos que el trámite iniciado sea desarrollado efectivamente con el fin de dar respuesta a su solicitud, cumpliendo con ello el principio de eficiencia exigido para el actuar adecuado del Estado en la resolución de las solicitudes. Es en esta resolución a las peticiones donde el derecho fundamental de petición adquiere toda la importancia como instrumento eficaz de la participación democrática y la efectividad de los demás derechos fundamentales.

Para el Consejo de Estado, siguiendo lo dispuesto en el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política, el derecho al debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Plantea, de esta forma, que este derecho fundamental se erige como una garantía a todos los ciudadanos según la cual su intervención en una actuación administrativa o judicial está regida por reglas previamente establecidas por el legislador, que a su vez le permiten defenderse y aportar pruebas tendientes a demostrar lo que se solicita o afirma. Así pues, este órgano de cierre se vincula a lo dispuesto por la Corte Constitucional en referencia al debido proceso cuando manifiesta esta última que este derecho fundamental es:

[...] el conjunto de garantías que buscan la protección del individuo que se encuentre incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante el trámite procesal se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación correcta de la justicia.” (Corte Constitucional, 1999, Sent 242)

La protección judicial de los derechos fundamentales constituye uno de los pilares básicos de un Estado de Derecho como el colombiano, y para que esta sea efectiva, no basta con que existan recursos legales. Sino que los mismos deben estar dotados de mecanismos que obliguen a las entidades a dar cumplimiento a los procedimientos establecidos en la ley, como la acción constitucional de tutela. Los derechos fundamentales de petición y del debido proceso, se protegen en el ordenamiento colombiano mediante el acceso a la administración de justicia, en tanto el ciudadano que sea afectado con la violación de estos por parte de la administración, puede acudir al juez, para que este obligue, por medio de la acción de tutela a la entidad a dar cumplimiento a lo establecido en las normas aplicables a determinado procedimiento.

El Consejo de Estado, reitera que, jurisprudencial y legalmente se han establecido ciertos requisitos para que las autoridades den respuesta a las solicitudes presentadas por los ciudadanos, respecto a la oportunidad para hacerlo. Indica que, por regla general se acude a lo previsto en el artículo 14 de la ley 1755, que señala 15 días para resolver la misma y que de no ser posible, antes de que se cumpla el termino ahí dispuesto la entidad debe informar al peticionario las razones por las cuales está en la imposibilidad de responder. Reafirma, de esta manera que los incumplimientos por parte de la administración en los términos de respuesta a las peticiones habilitan a los ciudadanos a ejercer el mecanismo de la acción de tutela para la protección a sus derechos fundamentales.

Analizando el tema de que trata este acápite, como son los mecanismos de protección de los derechos fundamentales en las actuaciones surtidas ante el FOSYGA, hoy en día atendidas por el sistema ADRES entidad encargada de responder las solicitudes de reclamacion. Según el desarrollo normativo presentado por los órganos de cierre del ordenamiento jurídico colombiano, se evidencia que los ciudadanos cuentan con la acción

de tutela para presionar a las autoridades administrativas en la defensa de su derecho. Posterior a la presentación de ella y dependiendo del cumplimiento o no de lo ordenado por la autoridad judicial, surge en el panorama el incidente de desacato, con el cual los ciudadanos afectados con la violación a los derechos fundamentales, que acceden a la acción de tutela y también les incumplen lo ordenado por el juez, pueden seguir reclamando el cumplimiento de sus derechos.

El incidente de desacato, procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, Acerca del mismo la Corte Constitucional expresa:

[...] si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel que encause su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuyo objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella la reivindicación de los derechos quebrantados. (Corte Constitucional, 2018, Sent. 034)

El mecanismo de protección al derecho de petición está directamente vinculado al debido proceso y a la expectativa de los administrados de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia, esta se materialice en debida forma. Desconocer esta inferencia lógica implica desconocer el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, lo que afecta la protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Afectando con ello el orden constitucional vigente, la estabilidad social y económica de los habitantes del país y generando en los administrados poca credibilidad en las actuaciones administrativas y judiciales.

Conclusión

En el desarrollo del presente artículo, se estudió el desarrollo normativo y jurisprudencial que ha existido en Colombia para el desarrollo de las actuaciones administrativas relacionadas con reclamaciones por indemnización por muerte en

accidentes de tránsito, cuando estos se producen por causa de “*Vehículos Fantasma*”. De la misma manera, se analizó la forma en la que, por medio de procedimientos administrativos especiales, las entidades encargadas de dar atención a dichas reclamaciones están en la obligación de dar cumplimiento a lo establecido en la normatividad para garantizar a los ciudadanos la solución de fondo a las peticiones elevadas ante ellas. A su vez, se razonó de qué manera el cumplimiento oportuno de las actuaciones administrativas está directamente relacionado con la protección a los derechos fundamentales del debido proceso y del derecho de petición.

Se precisó, de la misma forma, el desconocimiento de las garantías propias al debido proceso administrativo por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Participación en Salud ADRES, actuación con la cual vulnera los derechos fundamentales de los administrados. Desconociendo, con este proceder los lineamientos doctrinales, jurisprudenciales y legales que exponen las Altas Corporaciones judiciales en el país, para la protección de los ciudadanos en sus actuaciones frente a la administración. Excediendo así, las potestades otorgadas en la ley para adelantar la solución de dichos procedimientos sin garantizarle a los ciudadanos un efectivo cumplimiento de lo planteado en los textos normativos que rigen sus actuaciones.

Por último, se expusieron los mecanismos con los que cuentan los ciudadanos para exigir ante las autoridades administrativas la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y al derecho de petición, con base, en los planteamientos exigidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, corporaciones que en reiteradas decisiones jurisprudenciales indican a las entidades administrativas la obligación de dar trámite a las solicitudes de reclamación administrativa en términos prudenciales para garantizar a los ciudadanos acceso oportuno a la administración de justicia.

Partiendo de lo expuesto, puede concluirse que las autoridades administrativas, en este caso la Administradora de los Recursos del Sistema General de Participación en Salud ADRES, encargada de realizar los pagos por parte del FOSYGA, de las reclamaciones por accidente de tránsito donde están involucrados “Vehículos fantasma”, violan los derechos fundamentales al debido proceso y al derecho de petición, toda vez que dilatan la oportuna respuesta a los ciudadanos que inician el proceso, o en otros casos, omiten proporcionar respuestas oportunas y de fondo a las solicitudes presentadas. Estas conductas conllevan el desconocimiento de los mandatos legales para los términos de duración del proceso indemnizatorio.

Es de aclarar, que las entidades administrativas cumplen un papel protagónico en el desarrollo de las actividades estatales, debido a ello deben adelantar las gestiones necesarias para dar cumplimiento a los fines del mismo y nada les impide ser diligentes en la solución de reclamaciones en términos prudentes para respetar la ley. De la misma forma, es pertinente que la jurisprudencia amplíe los mecanismos de protección a los derechos fundamentales, con el fin de poder ejercer acciones que realmente impliquen sanciones fuertes cuando alguna entidad administrativa o un funcionario de ella, menoscabé los derechos fundamentales al debido proceso y al derecho de petición, solicitados por los ciudadanos en atención a sus requerimientos de reclamación.

A su vez, los ciudadanos poseen la acción disciplinaria por medio de la cual pueden acudir ante las autoridades competentes solicitando que se adelanten las investigaciones y se impongan las sanciones legales, contra los servidores públicos que cometan irregularidades en el desarrollo de sus funciones. De la misma forma, es posible acudir a las acciones de inspección, control y vigilancia desplegadas por la superintendencia de salud, encaminadas a hacer cumplir las normas que reglamentan el sistema de salud a través de la emisión de instrucciones a las empresas, entidades o instituciones del sector

salud que vigilan sobre la manera en que deben cumplir las normas que reglamentan su actividad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Aberastury, P. Blanke H. (2011). *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa: presentación de la traducción de la ley alemana de procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Eudeba.

Constitución Política de Colombia (1991) Artículo 23. Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución Política de Colombia (1991) Artículo 29. Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 209. Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209

Corte Constitucional. (16 de abril de 1999). Sentencia T 242-99. (MP Marta Victoria Sachica de Moncaleano) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-242-99.htm>

Corte Constitucional. (1 de diciembre de 2010) Sentencia C 980-10. (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>

Corte Constitucional. (1 de noviembre de 2011) Sentencia C 818-11 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Corte Constitucional. (16 de julio de 2014) Sentencia C507-14 (MP Mauricio González Cuervo) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-507-14.htm>

Corte Constitucional. (4 de diciembre de 2014) Sentencia C 951-14. (MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-951-14.htm>

Corte Constitucional. (25 de febrero de 2015) Sentencia T 084-15. (MP María Victoria Calle Correa) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-084-15.htm>

Corte Constitucional. (7 de julio de 2016) Sentencia C 361-16. (MP Luis Ernesto Vargas Silva) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-361-16.htm>

Corte Constitucional. (3 de agosto de 2016) Sentencia C 403-16. (MP Jorge Iván Palacio Palacio) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-403-16.htm>

Corte Constitucional. (3 de mayo de 2018) Sentencia SU 034-2018. (MP Alberto Rojas Ríos) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU034-18.htm>

Congreso de la República de Colombia (18 de enero de 2011). Ley 1437. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 3. Diario Oficial N° 47.956. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia (18 de enero de 2011). Ley 1437. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 5. Diario

oficial N° 47.956. Recuperado de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Consejo de Estado. (23 de junio de 2010) Radicado 25000-23-26-000-1994-00225-01 (16367). (CP Enrique Gil Botero) Recuperado de:
[http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-26-000-1994-00225-01\(16367\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=25000-23-26-000-1994-00225-01(16367))

Consejo de Estado. (4 de octubre de 2012) Radicado 05001-23-31-00-2012-00787-01 (AC). (CP Víctor Hernando Alvarado Ardila) Recuperado de:
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/115/AC/05001-23-31-000-2012-00787-01\(AC\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/115/AC/05001-23-31-000-2012-00787-01(AC).pdf)

Consejo de Estado. (21 de agosto de 2014) Radicado 68001-23-33-000-2014-00413-01 (AC). (CP Guillermo Vargas Ayala) Recuperado de:
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/152/AC/68001-23-33-000-2014-00413-01\(AC\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/152/AC/68001-23-33-000-2014-00413-01(AC).pdf)

Consejo de Estado. (3 de febrero de 2011). *Memorias Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de estado. (diciembre de 2012). *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo código. Una mirada a la luz de la ley 1437 de 2011*. Bogotá: Consejo de Estado

Santofimio Gamboa, J.O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Recuperado de:
<https://publicaciones.uexternado.edu.co/compendio-de-derecho-administrativo-derecho-administrativo.html>

