



Cartagena de Indias D. T. y C., diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

<b>Medio de control:</b>	Popular
<b>Radicado:</b>	13001-23-33-000-2016-00726-00
<b>Demandante:</b>	Alain Ramirez Sanchez
<b>Demandado:</b>	Superintendencia Financiera y otros.
<b>Magistrado Ponente:</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras.

Procede el Despacho a decidir el recurso de reposición, presentado por los apoderados de la Superintendencia Financiera de Colombia, Mapfre Seguros de Colombia y Compañía Mundial de Seguros S.A., contra el auto de 24 de julio de 2017, mediante el cual se admitió la demanda.

### I. ANTECEDENTES

El señor Alain Ramírez Sánchez interpuso acción popular contra la Superintendencia Financiera de Colombia, a fin de que se protejan los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, la libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y, los derechos a los consumidores y usuarios.

Mediante auto de 24 de julio de 2017, el Despacho admitió la demandada, vinculó a Suramericana S.A., Seguro Comercial Bolívar S.A., Seguros del Estado S.A., Compañía Mundial de Seguros S.A., Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., Equidad Seguros Generales O.C., Allianz Seguro S.A., Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. Axa Colpatría Seguros S.A., Liberty Seguros S.A., La Previsora S.A.

Mediante memoriales de 17 de agosto de 2017, la Superintendencia Financiera de Colombia, Mapfre Seguros de Colombia y Compañía Mundial de Seguros, interpusieron recurso de reposición contra el auto anterior.

#### - Motivos de inconformidad de los recurrentes.

##### a). Superintendencia Financiera de Colombia.

Afirmó que el artículo 144 de la Ley 1437 de 2017 señala como requisito de procedibilidad que el demandante solicite a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

Por lo anterior, el actor debe demostrar que previamente formuló reclamación ante la entidad presuntamente responsable de hacer cesar la afectación o amenaza del derecho o interés colectivo, situación que no se cumplió en el presente caso.

Ahora bien, dicho requisito de procedibilidad tiene como excepción para su aplicación que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, pero esta circunstancia tampoco se acreditó por el actor, por lo que se concluye



que el demandante estaba en la obligación de agotar el requisito de procedibilidad previsto en la Ley 1437 de 2011.

Revisada la bases de datos, en especial el sistema SOUP - Solución Integral de Procesos - que contiene la totalidad de trámites adelantados por la Superintendencia, se estableció que no existe comunicación alguna dirigida por el señor Alain Ramírez Sánchez ni por la Asociación de Motociclistas de Colombia - ASOMOCOL, cuyo contenido corresponda al indicado en el escrito de demanda.

Ahora bien, de acuerdo con los anexos aportados por el demandante, la respuesta de la entidad al presunto requerimiento corresponde al anexo número 1, esto es, un documento identificado con el número 2016027232-001-000 de fecha 30 de marzo de 2016, dirigido al señor Juan Carlos Londoño R.

Revisado el antecedente de la respuesta final que se allegó como cumplimiento del requisito contenido en el artículo 144 del CPACA, se tiene que la misma tuvo origen en la petición presentada por una persona natural que dice ser Director de Producción y Periodista de la revista Publimotos.

Luego, lejos de solicitarse la adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos o intereses colectivos presuntamente vulnerados, el objeto planteado correspondió al adelantamiento de una investigación de carácter periodístico, en el que se solicitaba la relación de actuaciones adelantadas por la Superintendencia Financiera en relación con FASECOLDA y las aseguradoras que operan el seguro obligatorio para accidentes de tránsito en el país, además de que fue una petición de información presentada por una persona distinta al demandante.

En consecuencia y para subsanar dicha omisión habrá de reponerse el auto admisorio de la demanda y, en su lugar, rechazar el libelo introductor, por no haberse cumplido con la condición previa y esencial para accionar ante la jurisdicción, según lo señalado en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, que hace por demás que el asunto materia de este lificio no sea susceptible aún de control judicial.

Por otro lado, manifestó que lo alegado por la parte actora no guarda concordancia con los derechos colectivos alegados como violados; es decir, que exista un interés colectivo que se encuentre amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Agregó que ejerce las funciones establecidas en la Ley 964 de 2005, Decreto 2555 de 2010, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las demás normas que las modifiquen o adicionen, así como las que le delegue el Presidente de la República, dentro de las cuales no se encuentra establecida la de operar los seguros obligatorios de accidentes de tránsito; es decir, que el desabastecimiento del que habla el actor, por la no venta o dificultades para acceder al mismo no es en manera alguna imputable a esta Entidad, lo que



deriva en la indefectible conclusión que no es quien presuntamente vulnera o amenaza los intereses colectivos indicados

Solicitó revocar el auto de fecha 24 de julio de 2017 y, en consecuencia, rechazar la demanda, en atención a que (i) no se agotó el requisito de procedibilidad exigido por el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, (ii) no se cumplió en el requisito de procedibilidad indicado por el Consejo de Estado en el sentido de existir un interés colectivo amenazado, en peligro o vulnerado por acción u omisión, este caso, de la Superintendencia Financiera de Colombia, y (iii) tampoco se cumplió con el requisito de procedibilidad consistente en dirigir la demanda en contra de quien vulnere o amenace derechos o intereses colectivos.

#### **b). MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.**

Señaló que la pretensión primera corresponde a una pretensión propia de la acción popular, pero la pretensión segunda corresponde a una pretensión propia de la acción de cumplimiento.

Agregó que las pretensiones de las acciones populares y las acciones de cumplimiento no pueden ser acumuladas bajo una misma demanda y, por lo tanto, es necesario que se ejerza por separado la acción correspondiente para cada una de ellas.

Si bien el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011 permitió la acumulación de pretensiones, esto únicamente está previsto para las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa.

Por lo anterior, no es posible acumular pretensiones correspondientes a distintas acciones.

#### **c) COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**

La aseguradora afirmó, en resumen, que la acción popular es improcedente para exigir el cumplimiento de disposiciones legales por la Superintendencia Financiera de Colombia y que los derechos colectivos que el actor señala como vulnerados, finalmente, lo que pretenden es que la autoridad estatal ejerza sus funciones y se requiera el cumplimiento de conductas por parte de las aseguradoras que se encuentran establecidas en el numeral 5º del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Por lo anterior las pretensiones del accionante deben ventilarse vía acción de cumplimiento, no por el presente proceso.

Manifestó que de probarse que alguna de las aseguradoras vinculadas al proceso hubiera negado la expedición de alguna póliza SOAT se estaría en el plano de responsabilidad de una entidad en particular frente a una persona determinada y no respecto de un grupo en particular o derechos colectivos como tal.



Agregó que el accionante solicita que se ordene, por vía judicial y de acción popular, a la Superintendencia Financiera de Colombia, que, de un lado, efectúe seguimiento continuo y directo a la venta de SOAT para motocicletas en la Costa Atlántica y de otro lado, exija a las compañías aseguradoras un informe mensual de venta de pólizas SOAT para motocicletas.

No obstante, a todas luces estas pretensiones son improcedentes y están llamadas a ser denegadas, toda vez que la Superintendencia Financiera de Colombia, por mandato legal, ya realiza tales actividades.

Adicionalmente alegó la inexistencia de restricción de oferta por parte de las aseguradoras a la comunidad, ausencia de pruebas sumarias o solicitud de éstas tendientes a acreditar los hechos en los cuales se basa la acción popular, no solicitud de pruebas frente al supuesto incumplimiento de las normas que regulan el SOAT por parte de las aseguradoras vinculadas y falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### - Trámite

El 24 de agosto de 2017 se le dio traslado al recurso presentado por el término de tres (3) días conforme lo dispone el artículo 110 del C.G.P, plazo dentro del cual los sujetos procesales guardaron silencio. (f. 589)

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

El artículo 36 de la Ley 472/98 que regula la acción popular, establece que "contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recursos de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil, alusión que debe entenderse hecha en la actualidad al Código General del Proceso, cuyo 318 prevé:

"El recurso de reposición procede contra los autos que dicte el Juez, contra los del Magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen. Además señala que no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.

Dicho recurso deberá interponerse en forma verbal inmediatamente se pronuncia el auto, cuando es dictado en audiencia, sin embargo cuando se profiera por fuera de ésta, el recurso deberá presentarse por escrito, a más tardar, dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

El recurso de reposición interpuesto por la parte accionada es procedente conforme a la disposición transcrita y se formuló oportunamente, por lo cual procede el Despacho a resolverlo de fondo.

## IV. CASO CONCRETO

Mediante memoriales de 17 de agosto de 2017, la Superintendencia Financiera de Colombia, Mapfre Seguros de Colombia y Compañía Mundial de Seguros



interpusieron recurso de reposición contra el auto de 13 de julio de 2017, que admitió la demanda, con los siguientes argumentos:

1. La Superintendencia Financiera de Colombia, manifestó que no existe un interés colectivo que se encuentre amenazado y que la demandada tampoco se dirigió contra la entidad que presuntamente vulneró los derechos, porque dentro de sus funciones no está expedir SOAT; a su turno, la Compañía Mundial de Seguros S.A., señaló la inexistencia de restricción de oferta por parte de las aseguradoras a la comunidad, ausencia de pruebas sumarias o solicitud de éstas tendientes a acreditar los hechos en los cuales se basa la acción popular, no solicitud de pruebas frente al supuesto incumplimiento de las normas que regulan el SOAT por parte de las aseguradoras vinculadas y falta de legitimación en la causa por pasiva.

Al examinar los anteriores argumentos, advierte el Despacho que los mismos son razones de defensa que deberían ser examinadas por la Sala al momento de abordar el estudio de fondo del proceso, y no en la oportunidad de admisión de la demanda.

2. Por otra parte, Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. y la Compañía Mundial de Seguros, alegan la indebida acumulación de pretensiones, porque se está solicitando el amparo de un derecho colectivo propio de una acción popular y, como consecuencia, se ordene a la Superintendencia demandada el cumplimiento de las funciones previstas en la Ley, que considera propias de la acción de cumplimiento.

Advierte el Despacho que, si bien los argumentos anteriores tendrían incidencia en la admisión de la demanda, lo cierto es que el demandante está alegando la violación a la libre competencia económica, que constituye sin duda un derecho colectivo, y solicita que se imparta a la demanda el trámite de la acción popular, y el auto recurrido admite la acción popular; la alusión a alguna norma en el libelo inicial no tuvo incidencia en el auto admisorio; y no puede cuestionarse el auto recurrido por dar curso a una pretensión de cumplimiento que no admitió.

3. Los cuestionamientos anteriores frente al auto admisorio no justifican su revocatoria, pero no puede decirse lo mismo frente al argumento de la Superintendencia demandada, quien alegó que el actor no agotó el requisito de procedibilidad consistente en la reclamación, prevista en el artículo 144 del CPACA, frente a las acciones populares, así:

**Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos.** Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio



de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

**Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez.** Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

A su turno el artículo 161 del C.P.A.C.A., establece como requisitos previos para demandar Requisitos previos para demandar, lo siguiente:

"Artículo 161. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

**4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código".**

Revisado el expediente se observa que el demandante – Alain Ramírez Sánchez- para dar cumplimiento al inciso 3º del artículo 144 del CPACA, aportó los siguientes documentos:

- Copia del oficio de 30 de marzo de 2016 dirigido al señor Juan Carlos Londoño R – [perodismo3@publimotos.com](mailto:perodismo3@publimotos.com)-, mediante el cual la Directora Legal para Aseguradoras e Intermediarios de Seguros y Reaseguros de la Superintendencia Financiera de Colombia, da respuesta a unos interrogantes relacionados con la venta de SOAT (fs.17-21).

- Copia del oficio de 27 de mayo de 2015, dirigida a la señora Carmen Cecilia Pérez Campillo, por medio del cual la Gerencia SOAT de Suramericana de Seguros dio respuesta a una petición en la que se solicita explicación de los motivos por el cual la compañía presuntamente efectuó prácticas restrictivas de venta respecto a SOAT en la costa caribe (fs. 23-25).

- Copia del oficio sin fecha recibido en la Superfinanciera de Colombia el 14 de julio de 2017, mediante el cual el Director General del Grupo Alianza – Sergio Escobar-, presenta una queja porque las aseguradoras están negándose a expedir el SOAT a motociclistas en los cinco (5) departamentos de la costa caribe (f.26).

- Copia del oficio de 29 de julio de 2015, dirigida al Director General del Grupo Alianza, por medio del cual la Gerencia SOAT de Suramericana de Seguros dio respuesta a una petición en la que se solicita explicación de los motivos por el cual la compañía presuntamente efectuó prácticas restrictivas de venta respecto a SOAT en la costa caribe (fs. 27-28).

- Copia de los oficios de mayo, junio y julio de 2015, dirigidos a la Abogada de la Dirección Legal para Aseguradoras e Intermediarios de Seguros y Reaseguros de



la Superintendencia Financiera de Colombia, por medio del cual los Representantes Legales de Seguros Bolívar, Grupo Alianza, Seguros del Estado, Compañía Mundial de Seguros, Aseguradora Solidaria de Colombia, Equidad Seguros Generales O.C., Allianz Seguros S.A., Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., Liberty Seguros S.A., Previsora S.A Compañía de Seguros, QBE Seguros, BNP Paribas Cardif y Colpatria remiten copia de la respuesta a las quejas presentada por el señor Luis Alfonso Cadena Palomino y el Director General del Grupo Alianza, en el que manifiestan que no se está negando la expedición de pólizas y señalan la dirección de las oficinas en que pueden solicitar su expedición (fs. 30-32).

- Advierte el Despacho que, tal y como lo afirmaron la Superintendencia demandada, el demandante no acreditó el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 161-4 del CPACA, toda vez que si bien allegó los documentos antes mencionados, no demuestra que hayan sido presentados personalmente por él o por intermedio de apoderado.

Tampoco demuestran los documentos examinados que el actor haya solicitado a la Superintendencia Financiera de Colombia que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo presuntamente vulnerado; por el contrario, demuestran que formuló solicitudes de información respecto de la venta de SOAT en la Región Caribe y quejas porque presuntamente no se estaban realizando la venta de SOAT.

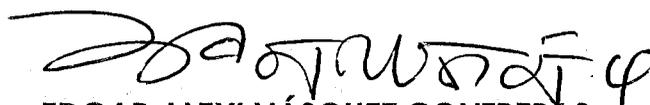
Si bien el artículo 144 del CPACA establece que excepcionalmente se podrá prescindir del requisito que se echa de menos, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, dicha situación deberá sustentarse en la demanda y en la demanda nada se dijo sobre el particular.

Lo anterior, es suficiente para reponer el auto recurrido e inadmitir la demanda de acción popular.

Por lo expuesto, se **RESUELVE:**

1. **Reponer** el auto de 24 de julio de 2017, por medio del cual este Despacho admitió la demanda de la referencia y, en su lugar se **INADMITIRÁ** la demandada para que el demandante en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de dicha providencia, acredite haber efectuado la reclamación prevista como requisito previo para demandar en el artículo 161-4 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**  
Magistrado

