

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO CINCUENTA Y DOS (52) DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BOGOTÁ D.C.

Carrera 10 No. 14-33 piso 3°

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

REF: ACCION DE TUTELA

No.11001-41-89-052-2024-00356-00

ACCIONANTE: GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, actuando como apoderado judicial de HDI SEGUROS S.A.

ACCIONADOS: CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA, conformado por ALIANZA FIDUCIARIA S.A y BBVA ASSET MANAGEMENT S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA, PATRIMONIO AUTONOMO DENOMINADO FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA FFIE.

VINCULADOS: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA, CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ARCOS, CONSORCIO EDUCOL y el CONSORCIO M&E CANAAN FFIE.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde determinar si se presentó la vulneración del derecho fundamental de petición del accionante **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, actuando como apoderado judicial de **HDI SEGUROS S.A.**, por parte de **CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA**, conformado por **ALIANZA FIDUCIARIA S.A.** y **BBVA ASSET MANAGEMENT S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA**, consorcio que actúa única y exclusivamente en su calidad de vocero y administrador del **PATRIMONIO AUTONOMO “FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA FFIE”**, al abstenerse, presuntamente, de dar contestación a las tres peticiones elevadas el 17 de junio de 2024.

HECHOS Y ANTECEDENTES

El accionante en resumen manifiesta que por medio de derecho de petición, solicitó información atinente a los Procesos de Incumplimiento Contractual (PIC) que se cursan en el marco de los Contratos de Obra N° 1380-1652-2022, 1380-1601-2022 y 1380-1518-2022, toda vez que en las resultas de tales procesos se generaron o se podrían eventualmente generar

sendas afectaciones a las pólizas de cumplimiento otorgadas por HDI SEGUROS S.A.

Los derechos de petición fueron radicados mediante correo electrónico el 17 de junio de 2024, a los cuales se obtuvo una respuesta de manera parcial los días 9 y 12 de julio de 2024, quedando por resolver tres requerimientos.

PETICIÓN

Con base en los anteriores hechos la parte accionante solicita se tutele su derecho fundamental de petición y se le ordene a la parte accionada se emita y notifique respuesta de fondo a las 3 peticiones incoadas el 17 de junio de 2024, particularmente en lo atinente a la existencia de saldos, aplicación de compensación y/o pago de los contratistas.

TRÁMITE

En atención a que la presente acción fue presentada con el lleno de los requisitos legales previstos en el Decreto 2591/91, el despacho, mediante providencia de fecha 01 de agosto de 2024, dispuso ADMITIR la presente acción de tutela instaurada por **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, actuando como apoderado judicial de **HDI SEGUROS S.A** y en contra de **CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA**, conformado por **ALIANZA FIDUCIARIA S.A** y **BBVA ASSET MANAGEMENT S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA**, consorcio que actúa única y exclusivamente en su calidad de vocero y administrador del **PATRIMONIO AUTONOMO “FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA FFIE”**, así mismo se dispuso vincular a esta acción al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, a la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, al **CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ARCOS**, **CONSORCIO EDUCOL** y el **CONSORCIO M&E CANAAN FFIE**, ordenando oficiar a la accionada y vinculadas, para que ejercieran su derecho de defensa en el término de un (1) día, rindiendo informe sobre los motivos, razones o circunstancias por las cuales se dio lugar a la presente acción.

CONSIDERACIONES

Procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia establece la acción de tutela como un mecanismo constitucional de carácter excepcional para la protección de derechos fundamentales, el cual preceptúa que *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su*

nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)”.

Legitimidad en la causa por activa y pasiva

De acuerdo con el artículo antes citado, la acción de tutela es el derecho que tiene toda persona para solicitar, de manera directa o por quien actúe legítimamente a su nombre, la protección de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, la acción de amparo debe ser dirigida “*contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental*” (Decreto 2591 de 1991, art.13).

Para el caso en particular, los requisitos en mención se cumplen a cabalidad pues la acción de tutela fue interpuesta por el señor **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, actuando como apoderado judicial de **HDI SEGUROS S.A.** y en contra de **CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA**, conformado por **ALIANZA FIDUCIARIA S.A.** y **BBVA ASSET MANAGEMENT S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA**, que actúa única y exclusivamente en su calidad de vocero y administrador del **PATRIMONIO AUTONOMO DENOMINADO FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA FFIE**, ente este legitimado por pasiva pues procede contra ella la acción de tutela.

Subsidiariedad e inmediatez

Se antepone la verificación de los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez necesarios para la prosperidad de cualquier acción de esta clase.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha destacado que en forma previa a estudiar el fondo del tema puesto a consideración, resulta imperioso verificar la presencia de los presupuestos esenciales de inmediatez y subsidiariedad, pues ellos definen si se está en presencia de un asunto de carácter excepcional oportunamente planteado a la jurisdicción constitucional, y, por ende, susceptible de amparo tutelar. En consecuencia, a falta de cualquiera de ellos, por sí mismo, debe denegarse la petición de protección por resultar improcedente.

Frente al presupuesto de inmediatez se verifica que éste se cumple por cuanto los derechos de petición de los cuales se depreca su respuesta de manera completa datan del 17 de Junio de 2024 y respecto al requisito de subsidiariedad se observa que también se cumple por cuanto se solicita que por medio de la acción de amparo se ordene a un ente privado dar respuesta a tres derechos de petición.

Pruebas que obran en el Expediente

-Pruebas que acompañan el escrito de tutela.

-Respuestas de la accionada y vinculadas.

Normatividad del Derecho de Petición y Debido Proceso.

Del derecho de petición

El derecho de petición está catalogado como fundamental de aplicación inmediata, según el artículo 85 de la Constitución Política y está definido en el artículo 23 ibídem como el que tiene toda persona a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En dicho sentido, la Corte Constitucional ha fijado características especiales, que buscan la resolución y protección inmediata de este derecho fundamental, considerando que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión. En dicho sentido, se puede extraer:

“El artículo 23 de la Constitución Política prevé la posibilidad de “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. Al desarrollar el contenido del derecho, la Corte Constitucional definió el derecho de petición como la facultad de toda persona para presentar solicitudes, de forma verbal o escrita, ante las autoridades públicas y, de ser el caso, hacer exigible una respuesta congruente.

Este derecho fue regulado mediante la Ley 1755 de 2015. A partir de lo dispuesto en la normativa en cita, este Tribunal se refirió al contenido de los tres elementos que conforman el núcleo esencial del derecho:

i. La pronta resolución. En virtud de este elemento las autoridades tienen el deber de otorgar una respuesta en el menor plazo posible, sin que se exceda el máximo legal establecido;

ii. La respuesta de fondo. Hace referencia al deber de las autoridades de resolver la petición de forma clara, precisa, congruente y consecuencial. Esto no implica que sea una respuesta favorable a los intereses del peticionario; y

iii. La notificación de la decisión. Atiende al deber de poner en conocimiento del peticionario la decisión adoptada pues, de lo contrario, se desvirtuaría la naturaleza exigible del derecho.

23. Por lo tanto, se viola el derecho de petición cuando: (i) no se obtiene una respuesta oportuna, de acuerdo con el plazo que la ley establece para cada tipo de petición; (ii) no se obtiene una respuesta idónea o coherente con lo solicitado, o (iii) no se notifica la respuesta”¹

Respuestas de las entidades accionadas:

¹ Sentencia T-343/21 del 11 de octubre del 2021 M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Se incorpora a las diligencias las respuestas de las entidades accionadas, sobre las cuales dispondrá el Despacho más adelante.

DEL CASO EN CONCRETO Y DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

A fin de determinar si se presentó la vulneración del derecho fundamental de petición del señor **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, actuando como apoderado judicial de **HDI SEGUROS S.A.** por parte del accionado, procede el Despacho a efectuar el estudio de rigor en la forma que sigue:

Se sabe que **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, actuando como apoderado judicial de **HDI SEGUROS S.A.**, reclamó el amparo del derecho constitucional fundamental de petición, con miras a que se le contestaran de fondo las tres peticiones presentadas el 17 de junio de 2024, ya que las respuestas obtenidas fueron de manera parcial.

De las peticiones elevadas, se pretendía acceso a una información sobre tres contratos de obra, discriminados de la siguiente manera y faltando las siguientes respuestas:

Contrato de obra No. 1380-1652-2022

- Información sobre la existencia de saldos a favor del contratista CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ARCO en virtud del contrato de obra No. 1380-1652-2022.
- Indique el estado de compensación del anticipo o algún otro valor en virtud del contrato de obra No. 1380-1652- 2022.
- Informe si el contratista CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ARCO ha pagado alguna suma por concepto de sanción o cláusula penal, en virtud del contrato de obra No. 1380-1652- 2022.

Contrato de obra No.1380-1601- 2022

- Información sobre la existencia de saldos a favor del contratista CONSORCIO EDUCOL en virtud del contrato de obra No. 1380-1601-2022.
- Indique el estado de compensación del anticipo o algún otro valor en virtud del contrato de obra No. 1380-1601-2022.
- Informe si el contratista CONSORCIO EDUCOL ha pagado alguna suma por concepto de sanción en virtud del contrato de obra No. 1380-1601- 2022.

Contrato de obra No. 1380-1518-2022

- Información sobre la existencia de saldos a favor del contratista CONSORCIO M&E CANAAN FFIE en virtud del contrato de obra No. 1380-1518-2022.

- Indique el estado de compensación y/o amortización del anticipo en virtud del contrato de obra No. 1380-1518-2022.

- Informe si el contratista CONSORCIO M&E CANAAN FFIE ha pagado alguna suma por concepto de sanción o cláusula penal en virtud del contrato de obra No. 1380-1518- 2022

Dentro del trámite de la acción de tutela, la vinculada SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA rinde informe² a este juez constitucional, señalando que de las peticiones que hoy se reclaman en el marco de esta acción constitucional, estas no fueron elevadas a esa Entidad, por lo tanto alega una falta de legitimación en la causa por pasiva y solicita su desvinculación.

Por otro lado, la representante legal para asuntos judiciales de Alianza Fiduciaria S.A., quien actúa en representación del CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA, consorcio que actúa única y exclusivamente en su calidad de vocero y administrador del PATRIMONIO AUTÓNOMO DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA PA-FFIE, rindió informe³ realizando las siguientes precisiones:

Que a la parte representada no se le comunicaron las peticiones objeto de debate, ya que estas fueron radicadas al correo electrónico del área de controversias contractuales de la Unidad de Gestión del FFIE: controversiascontractuales@ffie.com.co, área que no hace parte del equipo del Consorcio FFIE Alianza BBVA ni ninguna de sus consorciadas como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE y por tanto, no puede ser llamado a dar respuesta de las mismas.

Del informe rendido por la accionada, también se puede extraer que pese a como lo manifestó al inicio de su escrito, no era la encargada de otorgar una respuesta clara, congruente y de fondo, la Dirección de la Unidad del FFIE le dio traslado a la oficina de controversias contractuales de la Unidad de Gestión del FFIE, a la que inicialmente le fue allegado el correo electrónico del 17 de junio de 2024, y, por tanto, era a quien le correspondía emitir la respuesta⁴.

Siguiendo con el análisis del informe rendido, se aprecia al interior del escrito⁵ y sus anexos⁶, una respuesta emitida a la parte actora, de fecha 2 de agosto de 2024, alcanzando a evidenciar que falta el anexo frente al contrato de obra 1380-1518-2022.

² Numeral 008 del Expediente Digital.

³ Numeral 009 del Expediente Digital.

⁴ <https://ffie.com.co/conocenos/queesffie/>

⁵ Folio 6 al 8 del numeral 009 del Expediente Digital.

⁶ Folio 16 al 23 del numeral 009 del Expediente Digital.

Por lo anterior, se procede a tomar contacto al abonado telefónico 301429653, quien atiende la llamada indica que su nombre corresponde a Nicolás Loaiza, quien ostenta el cargo de Gerente del área de Derecho Público de la firma G. Herrera y Asociados Abogados S.A.S., representada legalmente por **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, quien es el apoderado judicial de la accionante a **HDI SEGUROS S.A.**, quien informa y confirma que recibió la respuesta a satisfacción de las peticiones que faltaban por resolver del 17 de junio de 2024.

Con todo lo anterior y del estudio de las pruebas aportadas a la presente acción de tutela, extrae el Despacho que la petición del 17 de junio de 2024, correspondía cada una a un contrato de obra (1380-15118-2022, 1380-16562-2022 y 1380-1601-2022) y cada petición estaba compuesta por 5 solicitudes, de las cuales se obtuvo respuesta inicial solo de 2.

Así, en el transcurso de esta acción de tutela, se obtuvo la respuesta a los tres requerimientos faltantes de los tres contratos de obra, quedando de esta forma resuelta conforme lo estipula la Ley 1755 de 2015 la petición del 17 de junio de 2024, hoy reclamada.

A partir del aspecto fáctico referido, advierte este juzgado que la presente acción constitucional no cuenta con vocación de prosperidad, dado que, como se señaló, la accionada respondió cada una de las solicitudes elevadas en las peticiones presentadas por la parte tutelante.

Visto lo anterior, es preciso recalcar que cuando hay carencia de objeto, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho constitucional fundamental invocado.

Esto es así, pues la razón de ser de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce; no obstante, si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada, en el sentido que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado fue satisfecha, la acción de tutela pierde finalidad.

A la anterior conclusión se llega en virtud a que la respuesta de fondo y congruente fue notificada a la parte demandante el 2 de agosto de 2024, es decir, en curso ya de la actuación constitucional; verificándose que se resolvió cada una de sus pretensiones.

Ahora bien, se debe señalar que la respuesta suministrada al peticionario no debe ser necesariamente favorable, pues es indispensable recordar que el derecho de petición no implica, de forma alguna, la obligación de acceder o de resolver de manera favorable las solicitudes elevadas por los titulares del derecho, tal y como lo ha resaltado la Corte Constitucional al señalar: “(...) *el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el*

agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa(...).”⁷

Consecuencia de lo anterior, no se encuentra afectación al derecho constitucional fundamental de petición más allá de una mora en la desatención de los términos dispuestos en la ley 1755 de 2015.

Recuérdese que el núcleo esencial del derecho de petición, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional es aquel que:

“se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su núcleo esencial: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta debe ser pronta y oportuna, es decir, la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iii) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independiente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido.” (T-527 de 2015).

Por lo expuesto, el **JUZGADO CINCUENTA Y DOS (52) DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado de la acción de tutela promovida por **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, actuando como apoderado judicial de **HDI SEGUROS S.A.**

SEGUNDO: DESVINCULAR de la presente acción de tutela al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, a la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, al **CONSORCIO INFRAESTRUCTURA ARCOS**, al **CONSORCIO EDUCOL** y el **CONSORCIO M&E CANAAN FFIE**.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión a los interesados, por el medio más expedito (Artículo 30 Decreto 2591 de 1991) y conforme a lo dispuesto en la Ley 2213 de 2022, informándoseles el derecho que les asiste de impugnar la presente decisión si no estuvieren de acuerdo con la misma, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, a través del correo electrónico j52pqccmbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

CUARTO: ENVIAR la presente acción, en caso de no ser impugnada, a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, al tenor de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE,



EDGAR EDUARDO PANQUEVA SUAREZ
JUEZ

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-146 de 2012; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

ACGM