

Señores

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Delegatura para Funciones Jurisdiccionales

jurisdiccionales@superfinanciera.gov.co

E. S. D.

REFERENCIA: ACCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO

RADICADO: 2024094115

EXPEDIENTE: 2024-14178

DEMANDANTE: PUENTES ORTEGA SAS

DEMANDADO: LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES ORGANISMO

ASUNTO: SOLICITUD DE CONTROL DE LEGALIDAD

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, conocido de autos, actuando en calidad de representante legal de la sociedad **G. HERRERA & ASOCIADOS ABOGADOS S.A.S.**, identificada con Nit. 900701533-7, quien obra como apoderada general de **LA EQUIDAD SEGUROS ORGANISMO COOPERATIVO**, respetuosamente manifiesto que REASUMO el poder a mi conferido y acto seguido, solicito que se lleve a cabo el **CONTROL DE LEGALIDAD** sobre el proceso de la referencia, en atención a la falta de competencia de la Superintendencia Financiera de Colombia para conocer y dirimir el conflicto planteado.

I. PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD

La presente solicitud se sustenta en lo previsto en el Art. 42 del Código General del Proceso, el cual indica lo siguiente:

“Artículo 42. Deberes del juez.

Son deberes del juez:

*(...) 5. **Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos**, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el*

derecho de contradicción y el principio de congruencia”. (Subrayado y negrilla por fuera del texto original).

De igual manera, el artículo 132 del mismo Código dispone lo siguiente:

“Artículo 132. Control de legalidad.

Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación”.

La Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil en pronunciamiento expedido dentro del proceso con radicación 11001-02-03-000-2017-02233-00, indicó lo siguiente frente a la figura del control de legalidad:

“(…) De conformidad con lo establecido en el artículo 132 del Código General del Proceso, el control de legalidad tiene como propósito “corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicios de lo previsto para los recursos de revisión y casación.

Sobre la naturaleza de esa figura, la Corte ha dicho que es eminentemente procesal y su finalidad es ‘sanear o corregir vicios en el procedimiento (…)”.

A partir de la lectura de la norma en cita, así como de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia traída al plenario queda entonces claro que no existe una limitación en el tiempo para que el Juez u operador judicial realice de manera oficiosa o a petición de parte el control de legalidad de las actuaciones. En otras palabras, en todo momento el juez deberá realizar el respectivo control con el fin de detectar, corregir o sanear los vicios que configure nulidades a futuro.

En virtud de lo anterior, y considerando que de la revisión del proceso se ha podido advertir por este extremo procesal que la Superintendencia Financiera de Colombia carece de competencia para conocer y

resolver el conflicto planteado, se encuentra plenamente justificada la presente solicitud de control de legalidad, con el fin de garantizar el respeto de las normas procesales y evitar eventuales nulidades.

II. FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD

La realización de un control de legalidad resulta indispensable para garantizar la validez del proceso, toda vez que la Superintendencia Financiera de Colombia carece de competencia para conocer las controversias planteadas, por dos motivos: (i) en esta contienda se busca materializar un pago a favor de un tercero, el cual corresponde a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares–Regional Llanos Orientales, la cual es una entidad estatal, y; (ii) tanto el Contrato de Suministro No. 009-026-2022 como la Póliza Transporte Logística de Mercancías N° AA006264 están jurídicamente coligados, y cualquier decisión sobre la póliza incidiría directamente en el contrato estatal, cuyo conocimiento corresponde exclusivamente a la jurisdicción contencioso administrativa, según lo dispuesto en los artículos 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 75 de la Ley 80 de 1993.

En este orden de cosas, permitir que la Superintendencia dirima este conflicto desbordaría sus facultades legales y constitucionales, vulnerando el principio de legalidad y comprometiendo la validez de las actuaciones. Por lo tanto, es imperativo advertir y subsanar el vicio de competencia mediante el control de legalidad, a fin de remitir el asunto a la autoridad judicial competente.

Por lo anterior, resulta pertinente tener en cuenta las siguientes consideraciones:

I) FALTA DE COMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA POR INVOLUCRAR A UN TERCERO DE NATURALEZA ESTATAL

Las pretensiones formuladas buscan la obtención de un pago a favor de un tercero, esto es, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares–Regional Llanos Orientales, que evidentemente corresponde a una entidad estatal de carácter público. En consecuencia, la Superintendencia Financiera de Colombia carece de competencia para reconocer o negar derechos en favor de dicho tercero.

Así mismo, la propia Delegatura ha precisado, al examinar el alcance de las facultades conferidas a esta Superintendencia para resolver controversias, que dichas competencias se encuentran estrictamente

limitadas a aquellas que surgen de la relación entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, se ha expuesto de la siguiente forma:

*“(…) De conformidad con los artículos 57 y 58 de la Ley 1480 de 2011 y 24 del Código General del Proceso, está Superintendencia cuenta con las mismas facultades de un juez para resolver de manera definitiva en derecho “las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, **relacionadas exclusivamente con la ejecución de cumplimiento de obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora** y cualquier otra relacionada con el manejo aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”, (se resalta), en ejercicio de la acción que el artículo 56 de la Ley 1480 de 2011, ha denominado Acción de Protección al Consumidor.*

*(…) Precisado lo anterior, es conveniente memorar que, la competencia atribuida a esta Superintendencia por el artículo 57 de la Ley 1480 del año 2011 y el 24 del Código General del Proceso tiene por objeto el conocimiento de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, relacionadas **exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora** y cualquier otra relativa al manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; por consiguiente, para que la Delegatura pueda conminar al cumplimiento de una obligación, resulta necesario que la interrelación sea entre un consumidor financiero y una entidad vigilada por esta Superintendencia; y, que sea respecto de un contrato del cual puedan exigirse a sus partes negociales las estipulaciones pactadas, en caso que no hayan sido cumplidas o lo fueren de manera incompleta o deficiente.*

En el mismo sentido, el inciso 3° del artículo 116 de la Constitución Política, fundamento constitucional de la competencia de la Delegatura, consagró la posibilidad de otorgar excepcionalmente a las autoridades administrativas, funciones jurisdiccionales para ciertas materias. En desarrollo de este mandato constitucional, el artículo 6° de la Ley 1285 de 2009, -que modificó el artículo 13 de la Ley 270 de 1996-, preceptuó que las autoridades administrativas ejercerán función jurisdiccional “respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes”, siempre

y cuando no se trate de adelantar instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

La facultad a la que se ha hecho referencia, fue objeto de desarrollo en la Sentencia C-1641 del 29 de noviembre de 2000, en la cual la Corte Constitucional, al examinar la exequibilidad de algunos artículos de la Ley 446 de 1998 (mediante la cual se confirieron facultades a las entonces Superintendencia Bancaria y Superintendencia de Valores, ahora Superintendencia Financiera) consideró que, para atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, deben cumplirse ciertas reglas de carácter restrictivo, a saber: (i) solo podrán administrar justicia aquellas autoridades administrativas expresamente señaladas en la ley, como es el caso de las superintendencias (artículo 116 constitucional); (ii) corresponde única y exclusivamente a la Ley, establecer las materias precisas sobre las cuales pueden ejercer funciones jurisdiccionales; (iii) pueden ser o no de carácter permanente; (iv) la Ley establecerá en qué casos o ámbitos no es posible el ejercicio de dichas atribuciones que corresponden en términos generales a no instruir sumarios ni juzgar delitos; y (v) para que una autoridad administrativa pueda cumplir funciones jurisdiccionales, debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad propios de la función judicial (artículo 228 constitucional).

*En armonía con lo expuesto y visto que **le corresponde a la autoridad administrativa ante quien se ejerce la acción, verificar cuidadosamente que los supuestos fácticos y jurídicos del litigio se enmarquen dentro de los parámetros normativos que le atribuyeron su competencia en el ejercicio de funciones jurisdiccionales** (...)”* (Énfasis es propio).

Del análisis expuesto se concluye que persiste una circunstancia específica que limita el ámbito de actuación de la Honorable Delegatura: las pretensiones buscan la obtención de un pago a favor de un tercero que, en este caso, es la Agencia Logística de las Fuerzas Militares – Regional Llanos Orientales, entidad de naturaleza pública. En consecuencia, la Superintendencia Financiera de Colombia carece de competencia para reconocer o negar derechos en favor de dicho tercero.

¹ Superintendencia Financiera de Colombia, Expediente 2024-3511, Sentencia 06-05-2024

Adicionalmente, cuando en un proceso se encuentran involucradas entidades estatales, el conocimiento de las controversias corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, conforme lo establece el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

“(…) Artículo 104. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa (...).”

De la misma forma el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, que en su artículo 75 señala que *“El juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo.”*

Por lo expuesto, resulta evidente que la única jurisdicción competente para conocer de los asuntos en los que se encuentran involucradas entidades estatales, como en el presente caso, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares – Regional Llanos Orientales, es la jurisdicción contencioso administrativa, en tanto la Superintendencia Financiera de Colombia carece de facultades para dirimir este tipo de controversias.

En consecuencia, es claro que la Superintendencia no tiene competencia para conocer ni decidir sobre las controversias planteadas, ya que las pretensiones formuladas buscan la obtención de un pago a favor de un tercero que es una entidad estatal. Véase:

Pretensión segunda del escrito de demanda:

“SEGUNDA: ORDENAR a la aseguradora LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES OC NIT. 860.028.415, pagar en favor de la AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES – REGIONAL LLANOS ORIENTALES, hasta la concurrencia del valor asegurado, es decir, la suma de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 200.000.000).

La petición de la parte demandante tuvo como fundamento el hecho de que la mercancía presuntamente hurtada, pertenecía a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares – Regional Llanos Orientales por lo que, según la accionante advierte, el pago de la indemnización derivada de la afectación de la póliza debería efectuarse a favor de dicha entidad, que se reitera, es una entidad de carácter público. Por ello, es evidente que la Superfinanciera no es competente para dirimir la controversia, luego que ello implicaría que debiese definir si es posible o no generar una indemnización a favor de una entidad pública; conflicto que se suscitaría por fuera del margen de sus competencias.

Si bien no se desconoce que PUENTES ORTEGA LTDA es el tomador, asegurado y beneficiario en la póliza expedida por mi mandante, tampoco se puede pasar por alto que en la petición segunda de la demanda no se está solicitando la afectación de este aseguramiento en favor de dicha sociedad, sino de un tercero; por lo que resulta a penas lógico que, acogiéndose a lo pedido en libelo genitor, el despacho debe entonces resolver si es viable o no que se realice a favor de dicho tercero el pago indemnizatorio deprecado en la demanda, y para ello debe entonces dirimir la posibilidad de efectuarse un pago a favor de una entidad estatal, es decir, dirimir un conflicto para el cual no tiene competencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, corresponde exclusivamente a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las controversias en las que intervengan entidades públicas. Adicionalmente, las facultades jurisdiccionales conferidas a la Superintendencia son de carácter excepcional y restrictivo, limitadas a las relaciones jurídicas entre consumidores financieros y entidades vigiladas, en el marco de la ejecución y cumplimiento de obligaciones contractuales propias de actividades financieras, bursátiles, aseguradoras o relacionadas con la captación de recursos del público.

Permitir que la Superintendencia se pronuncie sobre controversias que exceden dicho ámbito desborda sus competencias legales y constitucionales, afecta el principio de legalidad y compromete la validez de lo actuado. Por estas razones, se hace imperativo realizar el correspondiente control de legalidad, a fin de advertir y subsanar el vicio de competencia existente, garantizando el respeto del debido proceso y evitando la eventual nulidad de las actuaciones surtidas.

II) INCOMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA POR LA COLIGACIÓN CONTRACTUAL ENTRE UN CONTRATO ESTATAL Y LA PÓLIZA DE SEGURO.

El Contrato de Suministro No. 009-026-2022, celebrado con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares – Regional Llanos Orientales, constituye un contrato estatal en los términos de la Ley 80 de 1993, al haber sido suscrito por una entidad pública para satisfacer necesidades propias de la administración. La Póliza Transporte Logística de Mercancías N° AA006264 fue expedida como garantía accesoria de dicho contrato, configurándose entre ambos instrumentos una relación de coligación contractual, en la medida en que la validez, existencia y ejecución de uno repercute directamente sobre el otro.

Ciertamente, el contrato de suministro que motivó la expedición del aseguramiento vinculado es un contrato de naturaleza estatal como se observa:

PROCESO
Aida Zulema Delgado Gustin zuley387@gmail.com 3174

MANEJO DE LA CONTRATACIÓN

	TÍTULO ANEXO DEL CONTRATO O MODIFICATORIO	Código: CT-FC-31 Versión No. 02 Página 1 de 7 Fecha 22 11 2021	
---	---	---	---

MODIFICATORIO No. (02) PRORROGA- SUSTITUCIÓN AL CONTRATO No. 009-026-2022

Número de Contrato:	009-026-2022	Fecha modificatorio: Diciembre 15 de 2022
Fecha elaboración de contrato:	Abril 22 de 2022.	
Entidad contratante:	AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES REGIONAL LLANOS ORIENTALES	
NIT:	No. 800.117.180-3	
Contratista	PUENTES ORTEGA S.A.S	
NIT:	NO. 800.254.161-1	
Representante Legal:	LUZ MARINA PUESTES BAREÑO	
Cédula:	40.012.578	
Dirección:	CALLE 13 No. 30ª – 40 Barrio San Ignacio - Pasto	
Teléfono- Cel.	721-0899 -320-712-0296	
Correo electrónico:	gerencia@puentesortega.com	
Objeto Contractual:	"SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE TRANSPORTE FLUVIAL, TRANSPORTE INTERMODAL DE VIVERES SECOS, FRESCOS Y OTROS BIENES CON DESTINO A LOS CADS, FUERZAS MILITARES, COMEDORES DE TROPA Y DEMAS UNIDADES DE NEGOCIO, Y OTRAS ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL DE LA REGIONAL LLANOS ORIENTALES DONDE LO REQUIERA"	
Valor Inicial:	SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$650.000.000.00) EN MONEDA CORRIENTE IVA INCLUIDO	
Valor adición No. 01	ADICIONAR LA SUMA DE TRESCIENTOS VEINTICINCO MILLONES DE PESOS MCTE (\$325.000.000) MCTE.	
Valor sustitución VF No. 01	SUSTITUIR LA SUMA DE CIENTO TREINTA MILLONES DE PESOS (\$130.000.000.00) MCTE.	
Valor total del Contrato	NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$975.000.000.00) MCTE. IVA INCLUIDO.	
Plazo ejecución inicial:	EL PLAZO DE EJECUCIÓN SERÁ HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2022, HASTA AGOTAR PRESUPUESTO Y/O LO QUE OCURRA PRIMERO	
Plazo ejecución final:	EL PLAZO DE EJECUCIÓN SERÁ HASTA EL 28 DE FEBRERO DE 2023, HASTA AGOTAR PRESUPUESTO Y/O LO QUE OCURRA PRIMERO	

DOCUMENTO: Contrato de Suministro No. 009-026-2022

En virtud de esta vinculación, cualquier decisión que afecte la póliza incide de manera directa en el contrato estatal subyacente y, por ende, en las relaciones jurídicas de la entidad pública contratante. Conforme a lo dispuesto en el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, anteriormente mencionados, corresponde exclusivamente a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las controversias derivadas de actos, contratos, hechos u omisiones en los que intervengan entidades estatales, así como de los procesos de ejecución o cumplimiento de contratos estatales.

Permitir que la Superintendencia Financiera de Colombia conozca y decida sobre las controversias surgidas entre los referidos contratos supondría una indebida extensión de su competencia hacia materias reservadas a la jurisdicción contencioso administrativa. Esta situación también contraviene el carácter excepcional y restrictivo de las funciones jurisdiccionales conferidas a las autoridades administrativas, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional en la Sentencia C-1641 de 2000, según la cual el ejercicio de dichas funciones debe ceñirse estrictamente a los ámbitos expresamente definidos por la ley.

Por lo tanto, resulta claro que la Superintendencia Financiera carece de competencia para resolver los conflictos derivados de la relación jurídica existente entre el contrato estatal y la póliza de seguro que lo garantiza, correspondiendo dicho conocimiento de manera exclusiva a la jurisdicción contencioso administrativa.

En conclusión, la Superintendencia Financiera de Colombia carece de competencia para conocer y decidir sobre las controversias planteadas en el presente asunto, dado que involucran un contrato estatal y buscan la obtención de un pago a favor de una entidad pública ajena al contrato garantizado. La relación de coligación existente entre el Contrato de Suministro No. 009-026-2022 y la Póliza Transporte Logística de Mercancías N° AA006264 implica que cualquier decisión sobre la póliza afectaría directamente un contrato estatal, lo cual está reservado a la jurisdicción contencioso administrativa en virtud de los artículos 104 del CPACA y 75 de la Ley 80 de 1993. Permitir que la Superintendencia se pronuncie sobre estos asuntos desbordaría sus competencias legales y constitucionales, vulnerando el principio de legalidad y el debido proceso. Por ello, resulta indispensable realizar el control de legalidad para advertir y subsanar este vicio de competencia, asegurando que el trámite continúe ante la autoridad judicial competente.

III. PETICIÓN

Por las consideraciones fácticas y jurídicas expuestas, respetuosamente solicito a la Honorable Delegatura que, en **EJERCICIO DEL CONTROL DE LEGALIDAD** previsto en el artículo 42 y 132 del Código General del Proceso, se declare la falta de competencia de la Superintendencia Financiera de Colombia para conocer y decidir sobre las controversias planteadas en el presente asunto, por cuanto : I) Las pretensiones buscan un pago a favor de un tercero, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares – Regional Llanos Orientales, entidad estatal. II). El Contrato de Suministro No. 009-026-2022 y la Póliza Transporte Logística de Mercancías N° AA006264 son contratos coligados, y cualquier decisión sobre la póliza afecta directamente un contrato estatal, lo que hace competente únicamente a la jurisdicción contencioso administrativa, según los artículos 104 del CPACA y 75 de la Ley 80 de 1993.

Atentamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No 19.395.114 de Bogotá D.C.

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.