



REPÚBLICA DE COLOMBIA
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
DELEGATURA PARA FUNCIONES JURISDICCIONALES



Radicación: 2024050306-025-000

Fecha: 2025-07-01 08:23

Superfinanciera Sec.día335752

Anexos: No

Trámite::506-FUNCIONES JURISDICCIONALES
Tipo doc::249-249 SENTENCIA ESCRITA NIEGA
Remitente: 80010-80010-GRUPO DE FUNCIONES
JURISDICCIONALES UNO
Destinatario::80000-80000-DELEGATURA PARA
FUNCIONES JURISDICCIONALES

Referencia: ACCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR – ARTÍCULOS 57 y 58 DE LA LEY 1480 DE 2011 Y ARTÍCULO 24 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO-.

Número de Radicación : 2024050306-025-000
Trámite : 506 FUNCIONES JURISDICCIONALES
Actividad : 249 249 SENTENCIA ESCRITA NIEGA
Expediente : 2024-7085
Demandante : CDA MOTOLINE S.A.S.
Demandados : COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. SIGLA COMERCIAL
"SEGUROS MUNDIAL"
Anexos :

Encontrándose al Despacho el expediente, en cumplimiento del fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, Magistrada Ponente Martha Patricia Guzmán Álvarez STC8865-2025, en la acción de tutela promovida por la sociedad **CDA MOTOLINE S.A.S.** y conforme a los principios de economía procesal y la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal, en aplicación de lo previsto en el artículo 278 (numeral 2º) del Código General del Proceso, que dispone que: **"En cualquier estado del proceso, el juez deberá dictar sentencia anticipada, total o parcial, en los siguientes eventos (...) 2. Cuando no hubiere pruebas por practicar 3. Cuando se encuentra probada (...) la carencia de legitimación en la causa"** (se resalta), en la medida que las pruebas que obran en el expediente son suficientes para resolver el fondo del litigio y no se advierte la necesidad de decretar ni practicar las pruebas solicitadas por las partes distintas a las documentales, como quiera que los interrogatorios de las partes y el testimonio impetrados carecen de utilidad de cara a dilucidar la controversia que nos ocupa, comoquiera que no se discute por las partes la existencia de las pólizas que luego fueron revocadas a partir de la inexequibilidad de la disposición legal que ordenó su expedición; procede la Delegatura para Funciones Jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia a proferir la siguiente:



SENTENCIA

Antecedentes y actuación procesal

La sociedad **CDA MOTOLINE S.A.S.** actuando a través de apoderado judicial, promovió demanda en ejercicio de la acción de protección al consumidor en contra de **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, entidad vigilada por esta Superintendencia, pretendiendo se revoquen las pólizas de seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular que se enuncian en el anexo 1 de la demanda, adquiridas por la sociedad accionante en calidad de tomador con ocasión de lo ordenado en la Ley 2283 de 2023 y se reintegre la totalidad de las primas pagadas, al no existir interés asegurable en las mismas.

Mediante auto del 09 de mayo de 2024 se admitió la demanda (derivado 003-000) y fue notificada a la entidad demandada (derivado 004-000) quien en oportunidad se opuso a las pretensiones con la proposición de sendas excepciones de mérito encaminadas a desacreditar el derecho que se viene discutiendo por la parte actora (derivado 010-000).

De las excepciones formuladas, se corrió traslado a la sociedad demandante (derivado 012-000), quien se pronunció al respecto (derivados 011-000 y 013-000).

Seguidamente, con base en los principios de economía procesal y la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal, en aplicación de lo previsto en el artículo 278 (numeral 2º) del Código General del Proceso, que dispone que: *"En cualquier estado del proceso, el juez deberá dictar sentencia anticipada, total o parcial, en los siguientes eventos (...) 2. Cuando no hubiere pruebas por practicar 3. Cuando se encuentra probada (...) la carencia de legitimación en la causa"*, la Delegatura procedió a emitir sentencia anticipada (derivado 015-000) valorando de manera conjunta e integral el material probatorio obrante en la actuación, analizando si existe ausencia de interés asegurable en los contratos de seguros obligatorios individuales de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular tomados por la sociedad CDA MOTOLINE S.A.S. y por ende, si le asistiría a la entidad aseguradora demandada la obligación de aplicar la revocatoria de las pólizas y reintegrar la totalidad de las primas pagadas.

Sin embargo, previo a abordar dicho planteamiento, se analizó la existencia o no de una relación de consumo y la legitimación en la causa de la parte activa, concluyendo en el resuelve:

"PRIMERO: DECLARAR de oficio la excepción de **"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA"**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR en consecuencia las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

Ejecutoriada esta decisión, por Secretaría archívese el expediente."

Decisión notificada a las partes en estado. Sin recursos atendiendo que es un proceso de mínima cuantía.

En febrero de 2025 se recibió acción de tutela a través del cual se notificó la admisión de la ACCIÓN DE TUTELA No. 2025-00441 que cursó en el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO



JUDICIAL DE BOGOTÁ SALA CIVIL, promovida por CDA MOTOLINE S.A.S. en contra de SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA – Delegatura para Funciones Jurisdiccionales, mediante la cual solicitó amparo por considerar que la Delegatura para Funciones Jurisdiccionales vulneró el derecho fundamental del accionante en la decisión tomada en el proceso identificado con el expediente 2024-7085 Radicado 2024050306, iniciado por el señor CDA MOTOLINE S.A.S. en contra de COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. SIGLA COMERCIAL "SEGUROS MUNDIAL", contestándose la misma dentro del término otorgado y remitiendo el expediente del proceso en su integridad para conocimiento del juez de tutela.

El Tribunal Superior de Bogotá negó el amparo porque no evidenció defecto sustancial alguno *"que amerite la intervención del juez constitucional"*, toda vez que *"la decisión cuestionada estuvo debidamente motivada bajo aspectos legales y jurisprudenciales, en donde se explica en forma detallada a qué grupo de consumidores se hace extensiva una acción de protección al consumidor, la calidad especial que debe tener el consumidor para que éste, en la relación jurídico económica, pueda ser considerado como destinatario final del bien o servicio que tenga la finalidad de satisfacer necesidades propias, familiares y empresariales siempre que no se encuentren directamente relacionadas a una actividad económica o a su objeto social, condición que al parecer de la entidad accionada el CDA Motoline S.A.S., no cumple"*.

Posteriormente se recibió notificación del fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, Magistrada Ponente Martha Patricia Guzmán Álvarez STC8865-2025, mediante el cual se resolvió:

"RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el fallo impugnado.

SEGUNDO: CONCEDER el amparo al debido proceso de la sociedad accionante.

TERCERO: DEJAR SIN VALOR NI EFECTO la sentencia anticipada proferida el 13 de febrero de 2025, por la Superintendencia Financiera de Colombia – Delegatura para Funciones Jurisdiccionales-, así como las demás decisiones que de ese fallo se hayan desprendido, dentro del radicado 2024050306-015-000, expediente 2024-7085.

CUARTO: ORDENAR a la precitada entidad con funciones jurisdiccionales que, en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a emitir la decisión que en derecho corresponda, atendiendo la argumentación consignada en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: COMUNICAR lo aquí resuelto a los interesados, por el medio más expedito, y remítase, en oportunidad, el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión."

Argumentación que expuso, en síntesis, *"...se configuró una vía de hecho, que impone la intervención de esta Sala como juez constitucional, situación que conlleva revocar el fallo impugnado y la concesión del amparo, debido a la falta de motivación por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia – Delegatura para Funciones Jurisdiccionales- (...) [dado que] (...) no se observa que la Superintendencia Financiera, en el fallo censurado en sede de tutela, hubiera analizado las normas y jurisprudencia citadas, para concluir que la aquí accionante no cuenta con la calidad de consumidora financiera."*

Nótese que la mencionada entidad nada dijo sobre el régimen especial contenido en la Ley 1328 de 2009, que define privativamente, en el literal d) de su artículo 2º, como consumidor financiero a «todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas»; concepto que demarcó el legislador previamente a la promulgación del régimen amplio establecido en la Ley 1480 de 2011, aplicable, según su artículo 2º (...)



[y] (...) Menos se pronunció la autoridad accionada sobre la distribución de competencias de que trata el artículo 57 de Ley 1480 de 2011, que asignó específicamente el conocimiento de los asuntos relacionados con el consumidor financiero a la Superintendencia Financiera...".

Así las cosas, el Despacho se estará al contenido de las pruebas documentales que obran en el plenario, frente a las cuales no existe desconocimiento o debate alguno entre los opuestos procesales para denegar las que se solicitaron pues el interrogatorio resulta de poca utilidad, dado que no existe discusión sea por confesión de la actora con ocasión al escrito de demanda, esto es, por vía de su abogado, (art. 193 CGP.), ora por aceptación de su contraparte, la manera de ingreso a este producto, es decir, por obligación legal, lo que torna en términos jurisprudenciales, su falta de necesidad, mismo derrotero que brota de la solicitud de declaración de parte elevada.

Al pasar al testimonio, para que esta persona declare "...sobre los hechos relacionados con la solicitud realizada por el demandante", resulta improcedente, ya que desconoce el contenido del artículo 212 del CGP., en tanto es **deber** "...enunciarse concretamente los hechos objeto de la prueba." carga no acatada, y respecto a informar "...sobre la suscripción del producto, y el desarrollo (...) y las respuestas dadas al tomador y los derechos de los asegurados y en los hechos que sustentan nuestras pretensiones de la demanda...", no tendría asidero y utilidad, pues como se mencionara en párrafo anterior, no se discute la forma de ingreso, pues lo fue con ocasión al cumplimiento de una normatividad en dicho hito vigente, y frente a lo segundo, trata de un tema sustancial, el probar la responsabilidad, y por ende, nada aporta en cuanto a la falta de legitimación en la causa encontrada, aspecto que más adelante se aborda y explica.

Ya que como lo ilustró la de la Sala Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 27 de abril de 2020 Rad. No. 47001 22 13 000 2020 00006 01, "...la *permisión de sentencia anticipada* (...) [que] presupone: 1. Que las partes no hayan ofrecido oportunamente algún medio de prueba distinto al documental; 2. Que habiéndolas ofertado éstas fueron evacuadas en su totalidad; 3. Que las pruebas que falten por recaudar fueron explícitamente negadas o desistidas; o 4. **Que las probanzas faltantes sean innecesarias, ilícitas, inútiles, impertinentes o inconducentes.**", (negrilla ajena).

Suma lo señalado en el inciso final del artículo 390 del CGP., pues "...Cuando se trate de procesos verbales sumarios, el juez podrá dictar sentencia escrita vencido el término de traslado de la demanda y sin necesidad de convocar a la audiencia de que trata el artículo [392](#), si las pruebas aportadas con la demanda y su contestación fueren suficientes para resolver de fondo el litigio y no hubiese más pruebas por decretar y practicar.", hipótesis aquí consolidada.

Por ende, se procederá a estudiar la controversia puesta en su conocimiento y de conformidad con lo ordenado por el Juez de Tutela, teniendo en cuenta las siguientes:

CONSIDERACIONES

Verificada la existencia de los presupuestos procesales, y siendo competente conforme los artículos 57 y 58 de la Ley 1480 de 2011 y 24 del Código General del Proceso, procede la



Delegatura para Funciones Jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia, a resolver en derecho la controversia aquí suscitada.

Ahora bien, sea del caso resaltar, el inciso 3º 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.

Facultad que fuera objeto de desarrollo en la Sentencia C-1641 de 29 de noviembre de 2000 la Corte Constitucional, cuando 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) concluyó 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).

Posteriormente, la Ley 1480 de 2011, otorgó facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Financiera de Colombia para conocer las acciones de protección al consumidor que se originan en controversias contractuales suscitadas entre consumidores financieros y las entidades vigiladas por aquella¹.

De la acción de protección al consumidor.

Preliminarmente, debe anotarse que en cumplimiento del mandato constitucional derivado del artículo 78 de la Carta Política, expidió el legislador las disposiciones reguladoras con las que se pretende proteger a los consumidores, a fin de dar seguridad en la adquisición de bienes y servicios a través de las garantías mínimas de idoneidad y eficacia de dichas prestaciones, a cargo de los productores y/o proveedores; en razón al desequilibrio que surge de las relaciones de consumo entre tales personas, incrementadas con el auge y desarrollo industrial que *per se*, ha conllevado la proliferación del fenómeno, en una sociedad de consumo, en la que se persigue cada vez más la satisfacción de necesidades.

Es así como explicó la Corte Constitucional que *“...El legislador no goza de libertad absoluta para configurar el régimen de los derechos de los consumidores, **pues la Constitución le impone tener en cuenta, para el efecto, la protección integral establecida en su***

¹ Artículo 57 de la Ley 1480 de 2011.



favor en el mismo texto superior. Ello comporta el necesario examen de las situaciones que rodean el desenvolvimiento del proceso productivo - que constituyen la base de la protección constitucional-, para producir normas que armonicen con el ánimo del Constituyente de contrarrestar la desigualdad que las relaciones del mercado suponen. (...)", (Sent. C-909 de 2012, resaltados ajenos).

De allí que no hablamos de una típica responsabilidad aquiliana sobre contratos privados y tampoco es posible dar lugar a un simple análisis de elementos constitutivos de responsabilidad, pues dada la actividad de consumo de la cual emana su verdadera naturaleza, el régimen de responsabilidad podría decirse es de índole especial aun cuando se nutra de típicos elementos que componen este criterio.

Luego, enseña este régimen que deben valorarse no solamente los elementos de contrato válido, culpa, daño y nexo causal, sino armonizarse tal contenido de cara a: (i) tener en cuenta las relaciones asimétricas que generan este tipo de relaciones; (ii) el papel preponderante del productor, en nuestro caso la entidad vigilada, en cuanto a él compete la elaboración del bien o la modelación del servicio imponiendo condiciones para su funcionamiento y utilización; (iii) la ventaja del distribuidor o proveedor en razón de su dominio de los canales de comercialización de los bienes y servicios; y (iv) el observar la ley con atención a la indefensión a la que se ve sometido el consumidor en razón de la necesidad que tiene de obtener los bienes ofrecidos en el mercado.

Por ende, como las normas que regulan dicho régimen de protección de los derechos del consumidor y dentro del cual **está comprendida la forma en que se puede exigir la responsabilidad del productor**, ello da paso a tenerse en cuenta la protección especial de esos derechos reconocida por la Carta y estar orientadas hacia su completa efectividad.

Igualmente, recordó esta sentencia de constitucionalidad, que "...se hace necesario que la interpretación de las normas relativas a los derechos del consumidor que hayan sido expedidas con anterioridad a la expedición de la Constitución, así como el examen de su constitucionalidad, se realice bajo los postulados que estableció la norma superior en esta materia.", como sucede con la típica responsabilidad consagrada en nuestros códigos patrios civil y comercial, pues si bien ayudan a resolver casos de esta índole, tales postulados deben abordarse en su contenido por vía de un examen de su constitucionalidad bajo los postulados que estableció la norma superior en esta materia, esto es, los artículos 78 y 335 de la Carta Política como pautas de un servicio al consumidor financiero y en esta específica temática de cara a un servicio considerado de notorio interés público.

Pautas, se reitera, no manan de los códigos civil y comercial, sino de la misma constitución y su fuente de interpretación como lo es la jurisprudencia, y por ende, deben contener como criterios generales; (i) el señalamiento de la clase de entidades autorizadas para ejercer esas actividades; (ii) los requisitos para su constitución, (iii) la necesidad de obtener autorización gubernamental para su funcionamiento, (iv) el objeto social que deben perseguir y (v) las operaciones que les son autorizadas.

Cuya responsabilidad brota de la misma Constitución, y no de los Códigos Civiles y de Comercio, pues el artículo 78 de la Carta Magna nos dice, "...**La ley regulará el control de**



calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.”, (subrayado ajeno).

Es decir, que estamos en un escenario de responsabilidad por reglas de consumo el cual prevé la responsabilidad por no acatarse estas conductas contenidas en la Ley, ¿cuál?, pues las que regulan las reglas de control y calidad en bienes y servicios y de la información que se brinda, o en palabras más simples, en principio, las Leyes 1328 como norma especialísima en materia financiera, y la Ley 1480 en toda relación de consumo, máxime si estas condiciones surgen precisamente con la Constitución de 1991, por ende, impropio es acudir a raja tabla, sea decirlo acudir a las normas del Código de Comercio o Civiles en estos concretos escenarios como normas primarias cuando son supletivas.

Y es que, el artículo 2º de la Ley 1480 nos recuerda que “...*Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.*”, (resaltados ajenos).

A su turno, el artículo 4º *ibídem*, nos indica, “...*En lo no regulado por esta ley, en tanto no contravengan los principios de la misma*, de ser asuntos de carácter sustancial se le aplicarán las reglas contenidas en el Código de Comercio y en lo no previsto en este, las del Código Civil. En materia procesal, **en lo no previsto en esta ley** (...) para las actuaciones jurisdiccionales se le aplicarán las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, en particular las del proceso verbal sumario.”.

Nada distinto a lo que de antaño viene predicándose por la Ley, la jurisprudencia y la misma doctrina en procesal, ya que, en interpretación de la norma, por vía de las Leyes 57 y 153 de 1887 y como la Corte Constitucional lo dijo, “*El artículo 5º de la Ley 57 de 1887 estableció con claridad que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general. De lo dicho se deduce también que si se tienen dos normas especiales y una de ellas, por su contenido y alcance, está caracterizada por una mayor especialidad que la otra, prevalece sobre aquélla*, por lo cual no siempre que se consagra una disposición posterior cuyo sentido es contrario al de una norma anterior resulta ésta derogada, pues deberá tenerse en cuenta el criterio de la especialidad, según los principios consagrados en los artículos 3º de la Ley 153 de 1887 y 5º de la Ley 57 del mismo año.”, (Sent. C-005 de 1996, resaltado ajeno al texto).

A su turno, el artículo 335 de la Carta Política nos recuerda que lejos, pero por mucho, es esta actividad entendida como un negocio privado o que se rija por reglas privadas, ya que “...*Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley*, la cual regulará la forma



de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.”, (negrillas ajenas).

Es así como de entrada ha de recordarse que este tipo de acción y de responsabilidad de consumidor financiero, no puede abordarse como si se tratase de un simple contrato que se rige por las normas comerciales y/o civiles, pues no es posible pasar por alto, que estas disposiciones *grosso modo* enseñan, que este no es un proceso declarativo cualquiera, que es un trámite u acción de naturaleza especial, que es aplicable en primera medida dada la especialidad en la normatividad que se predica en las leyes y demás disposiciones que regulan las actividades de consumidores en su protección, en nuestro caso las normativas financieras y luego las especiales de toda regla de consumo y por último las sustanciales y generales, es así como en lo no previsto en estas regulaciones **financieras**, es posible acudir sea para complementar o mejor proveer, a las normas sustanciales, Código de Comercio parte especial y luego la general (principios) al tenor del artículo 822 de dicho estatuto; y luego a la disposición Civil; y frente a lo procesales, en lo no contenido en el procedimiento de que trata el artículo 58 de la Ley 1480, al Código General del Proceso Ley 1564, empero siempre observándose que en aplicación de estos preceptos se guarde relación con el ejercicio de protección al consumidor financiero y en tanto no contravengan los principios de estas disposiciones especiales.

Del contrato a discutir.

Para el caso en concreto, se tiene que la fuente de controversia de acuerdo con lo indicado en la demanda y la contestación (derivado 000-000 y derivado 010-000), las partes no discuten la existencia de unos contratos de seguros obligatorios individuales de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, los cuales son base de las pretensiones de la sociedad demandante, que se encuentran regulados en el en el Título V del Libro Cuarto del Código de Comercio (artículos 1036 al 1162) como *“un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva”* (artículo 1036 ib.) celebrado entre el asegurador *“o sea la persona jurídica que asume los riesgos, debidamente autorizada para ello con arreglo a las leyes y reglamentos”* (artículo 1037 ib.), y el tomador, es decir, *“la persona que, obrando por cuenta propia o ajena, traslada los riesgos”* (ib.), cuyos elementos esenciales se encuentran definidos en el artículo 1045 del Código de Comercio, los cuales son: interés asegurable, riesgo asegurable, prima o precio del seguro y la obligación condicional, consistente esta última en que una vez consumado el riesgo asumido por la compañía de seguro, surge para la misma la obligación de indemnizar o pagar la suma asegurada según corresponda (artículo 1054 ibídem).

Normas que se interpretan en armonía con lo establecido en la Ley 1328 de 2009 *“Estatuto del Consumidor Financiero”* complementado por la Ley 1480 de 2011 *“Estatuto del Consumidor”*, norma de la que es preciso citar el numeral 3º del artículo 56, la acción de protección al consumidor es aquella *“...mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuario”*.



Ahora bien, dado el escenario de protección constitucional en que se ejerce la acción de la referencia, y partiendo de los planteamientos efectuados por los opuestos procesales en sus diferentes intervenciones, se debe insistir que ni la facultad de delimitación de los riesgos dada por la ley a las aseguradoras, ni la naturaleza de adhesión del contrato de seguro, les permiten a las entidades sustraerse de las obligaciones establecidas por la ley, en especial aquellas de protección del consumidor financiero de que da cuenta el título I de la Ley 1328 de 2009.

Por lo que sea del caso reiterar lo expuesto por esta Superintendencia en diferentes decisiones, sobre la especial protección que le resulta exigible a la aseguradora frente a los deberes que para la protección de los consumidores estableció el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en sus artículos 100 y 184, así como la Ley 1328 de 2009, en particular las obligaciones de *"Entregar el producto o prestar el servicio debidamente, es decir, en las condiciones informadas, ofrecidas o pactadas con el consumidor financiero, y emplear adecuados estándares de seguridad y calidad en el suministro de los mismos"* y *"Suministrar información comprensible y publicidad transparente, clara, veraz, oportuna acerca de sus productos y servicios ofrecidos en el mercado"* de conformidad con lo dispuesto en los literales b) y c) del artículo 7.

Y es que atendiendo al interés público que cubija la actividad aseguradora, es que el contrato incorpora las citadas regulaciones especiales en protección del consumidor, que resultan de imperativo cumplimiento para la entidad vigilada por la SFC, y constituyen lineamientos dentro de los cuales se cumplen las obligaciones contractuales pactadas, comoquiera que se trata de derechos del consumidor financiero protegidos *"durante todos los momentos de su relación con la entidad vigilada"*, como lo establece el artículo 5 de la misma ley.

En efecto, ha sostenido la Corte Constitucional en sentencia C-640 de 2010, respecto a la luz del régimen de protección al consumidor financiero:

"...la actividad financiera, bursátil y aseguradora es, pues, una actividad esencial para el desarrollo económico; constituye principal mecanismo de administración del ahorro del público y de financiación de la inversión pública y privada y está fundada en un pacto intangible de confianza. Se trata de la confianza por parte de los usuarios en que las obligaciones derivadas de la respectiva obligación serán rutinariamente satisfechas. Y esa confianza está a su vez cimentada en una regulación adecuada y en la convicción pública de que las entidades que hacen parte del sistema están vigiladas técnica y profesionalmente".

Ya en punto de la actividad aseguradora, en la citada providencia, la Corte Constitucional, remitiéndose a lo dicho en la sentencia C-409 de 2009, afirmó que el mecanismo de previsión del riesgo que ofrece el sector asegurador formal:

"se fundamenta en el propósito de cumplir con la función social consistente no sólo en proteger el patrimonio del asegurado o amparar a los beneficiarios del seguro por los daños que ocasionó la ocurrencia del hecho riesgoso cubierto (que ya es mucho), sino en proteger la confianza y la seguridad que reclama la economía de mercado y en general el desenvolvimiento de la vida social y económica del mundo contemporáneo, intangibles valiosos propios a toda sociedad con un estadio medianamente avanzado de civilización, y



por los cuales los seguros en general, representan aspectos vitales en las relaciones humanas”.

Así entonces, el ejercicio de la actividad aseguradora conlleva implícitamente el cumplimiento por parte de la entidad que a ello se dedica profesionalmente, de los deberes especiales que le son exigibles, correlativos al beneficio que ésta recibe por la prestación de sus servicios.

Bajo el anterior marco conceptual, téngase de presente que el acceso a la información adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que en relaciones de consumo que surgen tanto de este tipo de negocio jurídico como de cualquier otro, el derecho a recibir información oportuna, clara, precisa e idónea es un derecho del consumidor, cuya prevalencia tiene sus cimientos desde la Constitución Nacional misma, cuando en su artículo 78 estatuyó que *"la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización"*, postulado que se desarrolló en el ya varias veces citado título primero de la Ley 1328, donde a su vez se destaca, dentro de la contratación financiera, la obligación según la cual la información debe ser *"cierta, suficiente y oportuna"* y, en particular, que la que *"se suministre previamente a la celebración del contrato, deberá permitir y facilitar la adecuada comparación de las distintas opciones ofrecidas en el mercado"* para que *"el consumidor comprenda el contenido y funcionamiento de la relación establecida para suministrar un producto o servicio"*, al punto que el incumplimiento de la obligación da derecho al consumidor financiero *"de finalizar el contrato sin penalidad alguna, sin perjuicio de las obligaciones que según el mismo contrato deba cumplir"* (artículos 9 y 10).

De allí la importancia, que, en relación con el contrato de seguro, no sólo de la claridad de las cláusulas contenidas en la póliza sino del conocimiento y oportunidad que de las mismas deba brindarse a los consumidores por parte de las entidades aseguradoras, esto con el fin que tengan la oportunidad de optar, en caso de insatisfacción de sus necesidades, por emprender las acciones correspondientes, sin que tal deber pueda ser delegado en un tercero como pudiera ser el tomador de la póliza.

Lo anterior sin perjuicio de las prácticas de protección propia de los consumidores, a quienes corresponde, conforme el literal b) del artículo 6º de la norma en comento que dispone *"Informarse sobre los productos o servicios que piensa adquirir o emplear, indagando sobre las condiciones generales de la operación; es decir, los derechos, obligaciones, costos, exclusiones y restricciones aplicables al producto o servicio, exigiendo las explicaciones verbales y escritas necesarias, precisas y suficientes que le permitan la toma de decisiones informadas"*. De lo anterior, se concluye que existen obligaciones tanto en cabeza de las entidades vigiladas de cumplir con lo ofertado, como de los consumidores, que deben informarse sobre los productos que piensan adquirir o emplear, todo ello en el marco del contrato suscrito entre las partes y siempre que sus disposiciones no conlleven cláusulas abusivas que restrinjan los derechos del consumidor financiero ni relevén de responsabilidad a la entidad vigilada.

Y es que, en cuanto al deber de información se refiere, se tiene que el consumidor debe recibir información cierta, veraz y oportuna, a fin de menguar el desequilibrio existente entre las entidades financieras y aseguradora con el consumidor financiero. En palabras de la Corte Constitucional en sentencia T-136 del 2013 *"DERECHO DE INFORMACION EN EL SISTEMA*



*FINANCIERO Y ASEGURADOR-Prohibición de cláusulas y prácticas abusivas. El acceso completo, veraz y oportuno a la información -que es una condición elemental, inherente a toda actividad de consumo- adquiere especial trascendencia en el marco del sistema financiero, en razón a los contratos de adhesión que suelen ofrecer las entidades vigiladas en el mercado, a la complejidad de los términos contractuales que se manejan y al estado de indefensión en que se encuentran los usuarios. **Siendo así, la información es una de las herramientas clave para empoderar al ciudadano en su ejercicio contractual, tanto antes de la celebración de un contrato, como durante su ejecución y aún después de la terminación del mismo, con el fin de precaver que la libertad contractual se emplee abusivamente en detrimento de otros derechos fundamentales.** Es por ello que cualquier restricción injustificada al acceso a la información debe entenderse como una práctica abusiva, propiciada por el poder dominante del que gozan las entidades aseguradoras y bancarias”.*

A lo anterior, ha de sumarse lo referente a la debida diligencia que se requiere de las entidades vigiladas, soportadas en el principio contenido en el literal a) del artículo 3 de la Ley 1328 de 2009, en virtud del cual “Se establecen como principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, los siguientes: a) *Debida diligencia. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia deben emplear la debida diligencia en el ofrecimiento de sus productos o en la prestación de sus servicios a los consumidores, a fin de que estos reciban la información y/o la atención debida y respetuosa en desarrollo de las relaciones que establezcan con aquellas, y en general, en el desenvolvimiento normal de sus operaciones. En tal sentido, las relaciones entre las entidades vigiladas y los consumidores financieros deberán desarrollarse de forma que se propenda por la satisfacción de las necesidades del consumidor financiero, de acuerdo con la oferta, compromiso y obligaciones acordadas ...* c) *Transparencia e información cierta, suficiente y OPORTUNA. Las entidades vigiladas DEBERÁN SUMINISTRAR A LOS CONSUMIDORES financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas”.*

Aspecto que ha sido igualmente refrendado por el Tribunal Superior de Bogotá Sala Civil en sentencia del 3 de diciembre del 2021, Magistrado Ponente Ricardo Acosta Buitrago, expediente 11001-31-99-003-2020-01643-01 que conoció en segunda instancia el recurso de alzada contra la sentencia proferida por esta Delegatura en el expediente 2020-1643, al indicar lo siguiente:

"1. *Esta causa se promovió como una acción del consumidor financiero, luego su análisis se debe agotar con atención a los principios que informan esta clase de asuntos, según lo dispuesto por las Leyes 1328 de 2009 y 1480 de 2011. En particular se destacan, del Título I de la primera regulación, contentivo del “régimen de protección al consumidor financiero”, que su artículo 3 consagró i) la debida diligencia que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia deben emplear en el ofrecimiento de sus productos o en la prestación de sus servicios a los consumidores, lo que implica que, en el desarrollo de sus relaciones, “se propenda por la satisfacción de las necesidades del consumidor financiero, de acuerdo con la oferta, compromiso y obligaciones acordadas” (literal a) y ii) la obligación de transparencia que les impone “suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los*



consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigilada" (literal c, ibídem), sin perjuicio de otras disposiciones aplicables al respecto.

A su vez, el artículo 7 asignó a las entidades vigiladas obligaciones en torno al producto que ofrecen, como "suministrar información comprensible y publicidad transparente clara, veraz, oportuna acerca de sus productos y servicios ofrecidos en el mercado" (lit. c) y "elaborar los contratos y anexos que regulen las relaciones con los clientes, con claridad, en caracteres legibles a simple vista, y ponerlos a disposición de estos para su aceptación..." (lit. f). Esto encuentra eco en el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011, al consagrar que "los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan (...)".

Las citadas disposiciones evidencian que "el consumidor ostenta una posición de especial protección en las relaciones jurídicas, cuya salvaguarda debe estar garantizada por el ordenamiento jurídico", al reconocer "la existencia de asimetrías negótiales asociadas a la dinámica propia del mercado".

Específicamente, sobre el acceso completo, veraz y oportuno a la información, como condición elemental, inherente a toda actividad de consumo, ha dicho la Corte Constitucional que ... "adquiere especial trascendencia en el marco del sistema financiero, en razón a los contratos de adhesión que suelen ofrecer las entidades vigiladas en el mercado, a la complejidad de los términos contractuales que se manejan y al estado de indefensión en que se encuentran los usuarios. Siendo así, la información es una de las herramientas clave para empoderar al ciudadano en su ejercicio contractual, tanto antes de la celebración de un contrato, como durante su ejecución y aún después de la terminación del mismo, con el fin de precaver que la libertad contractual se emplee abusivamente en detrimento de otros derechos fundamentales. Es por ello que cualquier restricción injustificada al acceso a la información debe entenderse como una práctica abusiva, propiciada por el poder dominante del que gozan las entidades aseguradoras y bancarias".

Por otra parte, la Corporación (Corte Constitucional) explicó: "entre los principios que deben regir las relaciones de las entidades financieras y los consumidores, según lo establece el literal a) del artículo 3 de la ley 1328 de 2009, se encuentra el relativo a la debida diligencia. De tal principio se deriva un verdadero derecho subjetivo del consumidor financiero a ser atendido de forma respetuosa. Ello implica que el comportamiento de las entidades financieras debe orientarse a la satisfacción de las necesidades del consumidor de conformidad con la oferta, el compromiso y las obligaciones acordadas".

Bajo dicho marco, ha de decirse que si bien la Ley 1480 regula el trámite a seguir y da unos postulados a observar, **no es la norma que rige el ámbito financiero**, pues de cara a las definiciones y verificaciones del contrato de seguro objeto de análisis existen las disposiciones especiales como las indicadas en párrafos anteriores y por lo mismo deben ser las primeras a examinar para dirimir el conflicto, y ya en ausencia de estipulación que permita una sana interpretación del asunto puesto a resorte de esta delegatura o para mejor proveer, ha de acudir a las reglas generales de todo consumidor, como lo es la Ley 1480.



A su vez, no menos relevante es señalar, que la competencia para dirimir estos conflictos no es panorámica pues aplica únicamente a las materias precisas que el legislador le facultó instruir y que la calidad de juzgador no es de aquellas que permiten conocer de todo tipo de controversia, por el contrario, resultan ambas cualidades restrictivas, pues se itera, trata **solamente sobre las materias precisas** que el legislador le otorgó, ya que así lo reza el artículo 116 de la Carta Política, y por demás, la Corte Constitucional así lo ha instruido por medio de diversas Sentencias de Constitucionalidad.

En efecto, con la Sentencia C-1641 de 2000 adujo; para que una autoridad administrativa pueda ejercer funciones jurisdiccionales 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).

Y recientemente, pero de forma más contundente expuso por medio de la Sentencia C-318 de 2023 la cual a su vez trajo a colación la Sentencia C-896 de 2012, que **"...la Ley solo puede otorgarles facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas 'en materias precisas' (CP art 116). Este mandato de precisión se refiere, como puede verse, a las 'materias' sobre las cuales recaen las funciones jurisdiccionales y se concreta en cinco principios: (i) **definición clara, puntual, fija y cierta de las materias**; (ii) **se debe impedir que las competencias comprendan campos demasiado amplios de acción judicial**; (iii) **las materias deben interpretarse de forma restrictiva**; (iv) la disposición de una competencia a prevención, y el establecimiento de un recurso de apelación ante la rama judicial, no desvirtúan los anteriores principios del mandato de precisión; (v) para precisar las materias, el legislador puede recurrir a diversas técnicas, **pero en cualquiera de ellas debe haber claridad, puntualidad, fijeza y certeza...**",** (negritas ajenas).

Para concluir, **"...La Constitución solo admite el otorgamiento de función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas respecto 'materias precisas' (CP art 116). El compromiso constitucional se concreta, entre otras exigencias, en la prohibición para el legislador de conferir esta clase de facultades a los órganos administrativos, cuando las materias se definan de una manera imprecisa, ya que los entes administrativos no pueden ejercer competencias que no sean 'puntuales, fijas y ciertas', según los adjetivos que utilizó la Corte Constitucional en la sentencia C-896 de 2012. Es decir, la atribución de competencias jurisdiccionales, en este caso, debía ser delimitada de una forma exacta e indubitable (puntual), no ser en extremo variable (fija) y ofrecer un ámbito previsible de actuación jurisdiccional (ciertas) (...)",** pues **"...cualquier desconocimiento de las condiciones de asignación de funciones jurisdiccionales, previstas en el artículo 116 superior, acarrea la 'infracción simultánea' del debido proceso y del principio de separación de funciones (CP arts 29 y 113)",** (resaltados ajenos).



Y para finalizar este acápite, tampoco está demás indicar que en estos litigios no serían aplicables aquellas normas que se sirven para terminar condenando o haciendo más lesiva la situación del consumidor, (cfr. antecedentes del proyecto de Ley número 252 de 2011 en el Senado y en Cámara Proyecto de Ley número 089 de 2010 contenido en las gacetas del Congreso de la República publicadas en su página oficial) y es que incluso la Sentencia C-561 de 2015 nos expone, *mutatis mutandis*, que iniciar "...procedimientos sancionatorios con fines distintos a los de satisfacer los intereses de consumidores y usuarios del sistema financiero, estarían actuando por fuera de las competencias sancionatorias que les confiere la Ley.

Ello implicaría además una violación a la prohibición o interdicción de la arbitrariedad, elemento cardinal del debido proceso y de la Constitución Política de 1991 (...)".

Todos estos derroteros que entraran a armonizarse y aplicarse en el presente proceso.

Del caso en concreto

Para el caso en concreto se tiene que el contrato de seguro objeto del litigio fue adquirido por la sociedad demandante como tomadora en cumplimiento del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 que establecía:

"ARTÍCULO 6. Adiciónese un párrafo 2 al artículo 53 de la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:

"PARÁGRAFO 2. Los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) deberán tomar, con una entidad aseguradora legalmente establecida en Colombia y con libertad de oferta, un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros, sin cargo o sobrecosto para el usuario, por la vigencia de cada uno de los certificados emitidos.

Este seguro deberá tener un valor asegurado mínimo de quince salarios mínimos legales mensuales vigentes (15 SMLMV) para vehículos de servicio particular y siete salarios mínimos legales mensuales vigentes (7 SMLMV) para motocicletas y similares.

En el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) se registrará la información sobre los seguros obligatorios vigentes y los siniestros.

Los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) tienen la obligación de garantizar que en cada uno de sus establecimientos se ofrezcan los seguros obligatorios previstos en esta Ley."

Evidenciando así que la relación contractual surgida entre la sociedad demandante emana de un seguro obligatorio, establecido en la precitada norma, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-470 de 2023, que declaró inexecutable el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, argumentando que la medida era contraria a la libertad económica, la iniciativa privada y la libertad de empresa, **ya que imponía una carga económica a los CDA que no estaba directamente relacionada con su actividad principal.**



Y es la situación subrayada la que conlleva al traste del litigio entablado por esta vía, pues prevé la Ley 1480 en artículo 56 que "**Sin perjuicio de otras formas de protección, las acciones jurisdiccionales de protección al consumidor son: 1. Las populares y de grupo reguladas en la Ley 472 de 1998 y las que la modifiquen sustituyan o aclaren. 2. Las de responsabilidad por daños por producto defectuoso, definidas en esta ley, que se adelantarán ante la jurisdicción ordinaria. 3. La acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios**", (resaltados ajenos).

Pues 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.

Bajo dicho marco jurídico, sería del caso que la Delegatura entrara a analizar si existe ausencia de interés asegurable en los contratos de seguros obligatorios individuales de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular tomados por la sociedad CDA MOTOLINE S.A.S. y, por ende, si le asiste a la entidad aseguradora demandada la obligación de aplicar la revocatoria de las pólizas y reintegrar la totalidad de las primas pagadas.

Sin embargo, como se señaló al inicio, se evidencia por esta sede que no existe una relación de consumo y, por ende, la legitimación en la causa de la parte activa para que por esta vía haga valer su derecho.

De la relación de consumo

En primer lugar, es importante traer a colación la definición de relación de consumo expuesta por la Corte Suprema de Justicia²:

"2.1.- El Estatuto del Consumidor tiene una serie de principios generales, orientados a proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de los usuarios de bienes y servicios.

En efecto, el ámbito de aplicación de ese cuerpo normativo está circunscrito a la existencia de una relación de consumo. Vínculos que se presentan entre productores, proveedores y consumidores. En tal sentido, uno de los sujetos cualificados del vínculo es el consumidor.

*Ahora bien, **la referida calidad se adquiere siempre que el contexto de las relaciones jurídico-económica sea el destinatario final de un bien o un servicio.** Y que tenga por*

² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL, AGRARIA Y RURAL. Radicación N.º 11001-31-03-038-2017-00262-01. SC443-2023. M.P. FRANCISCO TERNERA BARRIOS.



propósito satisfacer una necesidad propia, privada, familiar, o doméstica **y empresarial** cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. En consecuencia, una compañía que actúa dentro del marco su objeto social no puede, en principio, ser considerada consumidor.

2.2.- De tal suerte que la normativa es especial: está orientada para un grupo específico de personas -los consumidores-. A su turno, se ha considerado que existe una asimetría en la relación. En efecto, usualmente, los usuarios están desprovistos de los conocimientos técnicos sobre los bienes y servicios que consumen. De allí que sean destinatarios de un régimen de protección, cuyo derrotero es equilibrar el vínculo jurídico que se forma en la relación de consumo.” (Se resalta)

En ese mismo sentido, es de recordar que, según establece el numeral 3 del artículo 56 de la Ley 1480 de 2011 las acciones jurisdiccionales establecidas para protección al consumidor son:

"Artículo 56. Acciones jurisdiccionales. Sin perjuicio de otras formas de protección, las acciones jurisdiccionales de protección al consumidor son:

1. Las populares y de grupo reguladas en la Ley 472 de 1998 y las que la modifiquen sustituyan o aclaren.

2. Las de responsabilidad por daños por producto defectuoso, definidas en esta ley, que se adelantarán ante la jurisdicción ordinaria.

3. La acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la **vulneración de los derechos del consumidor** por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 19 de esta ley o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor (...).” (Se resalta)

Ahora bien, respecto de la noción de consumidor financiero, la Corte Constitucional en la Sentencia C-909 de 2012, que se cita como fundamento del fallo de tutela cuyo cumplimiento se acoge en esta decisión, indicó lo siguiente.

"...8.2.2. No obstante, los demandantes censuran el adjetivo "todo" que contiene la norma, para desestimar la inclusión de consumidores que hipotéticamente no se encontrarían en condiciones de desigualdad y asimetría, sin que la disposición arroje tal necesidad o conveniencia para el sistema.

(...)

En efecto, a partir de la noción inicial de consumidor, actualizada por la Ley 1480 de 2011, resulta desacertado llegar a afirmar que no era asimilable el consumidor financiero, y especialmente con la expedición de la Ley 1328 de 2009, toda vez que los fines del legislador estuvieron dirigidos a disponer su actuar sin distingos de calidad (persona natural o jurídica)



o característica (consumidor nato, financiero, agrícola, etc.), en "todos los ámbitos del quehacer económico", situación confirmada luego con los antecedentes de la Ley 1480 citada, que enfocaron la regulación del consumidor a "todos los sectores de la economía".

A la par, la jurisprudencia constitucional, con sustento en el artículo 78 superior, ha encausado sus pronunciamientos hacia "la protección del consumidor", sin reparar exactamente en sus características particulares, por cuanto, las desigualdades del mercado y la asimetría entre las partes que concurren al intercambio de bienes y servicios, tornan necesario garantizar y efectivizar sus derechos.

Los consumidores, sin distinciones, adoptan decisiones teniendo como soporte la confianza y la buena fe, en la creencia o convicción de encontrar calidad y/o satisfacción sobre lo adquirido, que sin embargo, supone un cierto riesgo, superior a sus conocimientos, lo que demanda la protección especial que prevé la carta política, razón por la que ese desequilibrio debe contrarrestarse.

También ha de precisar esta Corte que la expresión "todo" converge en quien entrañe una relación de consumo ante las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera que, como consumidor financiero, (i) refiere a un determinado sector de la economía, (ii) frente a la adquisición de un bien o servicio, para satisfacer una necesidad propia, no ligada intrínsecamente a su actividad económica, componentes que coetáneamente permiten establecer que, (iii) aunque no sea habitual consumidor financiero, ello no enerva ni impide que llegue a serlo, manteniéndose como potencial consumidor, que se materializará al mostrar interés por un bien o servicio, y (iv) lo será todo aquel vinculado de una u otra forma, directa o indirectamente, con las entidades vigiladas por razón del producto o servicio ofrecido y adquirido o por adquirir, propio de tal actividad económica.

Las situaciones descritas en torno a "consumidor financiero", abarcan a toda persona natural o jurídica, sin que concierna sobre esa calidad la existencia o no de desigualdades y asimetrías, o de circunstancias de necesidad o conveniencia, dado que las profundas desigualdades "inmanentes" al mercado y al consumo, explicadas por esta corporación a partir de los postulados del artículo 78 superior, son suficientes y superan cualquier incertidumbre, duda o especulación, una vez elevada a categoría constitucional el amparo de los derechos del consumidor.

"8.2.3. En otro contexto relacional, el vínculo entre el consumidor financiero y las entidades vigiladas es asunto que reviste gran complejidad, por los eventos ligados a la actividad económica en la que están sumidas e interactuantes las partes, por lo que, paralelo a la protección del consumidor, extremo usualmente 'débil' en esa relación, es menester detenerse a mirar el otro sujeto, como parte contractual o del negocio.

"El productor y el proveedor financiero, por contar habitualmente con mayores conocimientos profesionales y técnicos acerca de los productos o servicios que ofrece, se encuentra en condiciones de asimetría sobre el consumidor financiero, quien si bien puede tener un saber específico, no por ello deja de ser consumidor financiero. Así, sería necesario que el legislador señale principios y reglas de información y transparencia (v.gr. prohibición de cláusulas y prácticas abusivas, procedimientos, sanciones), a efectos de contrarrestar, a partir de la asimetría, las desigualdades que experimenta la relación de consumo.

"Bajo este esquema, opera igualmente la no distinción de la calidad en que actúa el consumidor financiero, por lo que mostrada esa asimetría, según lo indica la jurisprudencia



constitucional, se torna irrelevante la censura del accionante, orientada a las circunstancias de necesidad o conveniencia, que a su entender no se advierten en la norma objetada, para en un momento dado justificarla. **En otras palabras, las características particulares y personales de quien busca un bien o servicio de carácter financiero, no son óbice para ser considerado consumidor financiero, siempre que lo adquirido busque la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar y empresarial, no ligada intrínsecamente a su actividad económica, sin que por ello deban considerarse o añadirse otros factores (...)**” -se resalta-.

8.2.4. Insiste esta corporación sobre la intensión del legislador de ubicar al consumidor en todo el quehacer económico de la nación, por lo que de relacionarse con el sector financiero, tendrá dicha connotación, siendo aplicables las normas que le son propias, como la Ley 1328 de 2009. En este orden, recuérdese que el artículo 78 superior no contempla distinción alguna, sino que vela por los derechos del consumidor para atemperar la desigualdad y asimetría surgidas de la relación de consumo, protección que incluye a las personas descritas como consumidor financiero, acorde con lo antes razonado.

Los elementos constitutivos analizados de la noción general de consumidor, por su consonancia con el mercado financiero, permiten establecer que la definición dispuesta en el literal d) del artículo 2° de la Ley 1328 de 2009, satisface y respeta los principios de actividad económica e iniciativa privada libres, dentro de los límites del bien común, que protege la Constitución, por cuanto su actividad, según las circunstancias anotadas, se origina en el móvil de la economía en la que interacciona y a la que precisamente se integran las instituciones del mercado financiero, creadas a partir de las libertades de empresa y de competencia.

Realizado el cotejo con los artículos 333, 334 y 335 superiores, el consumidor financiero concurre como arquetipo y usuario de la actividad económica, constituyendo una indispensable herramienta que hala el desarrollo nacional, razón por la cual el legislador ha fijado reglas dirigidas a apuntalar su rol, al igual que, paralelamente, a garantizar sus derechos, ante las desigualdades y asimetría palmarias en la relación productor / proveedor – consumidor.

En esta medida, por no vulnerar la Constitución, será declarado exequible el segmento acusado “Es todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas”, del literal d) del artículo 2° de la Ley 1328 de 2009, decisión que de suyo enerva y desvanece cualquier análisis acerca del condicionamiento del aparte acusado.” (Subrayado fuera del texto).

En este orden de ideas, las relaciones de consumo se caracterizan por tener un sujeto con una calidad especial, esto es, el consumidor financiero sin importar si se trata de una persona natural o jurídica, y se considera como tal a quien en las relaciones jurídico- económicas es el destinatario de un bien o servicio que tenga la finalidad de **satisfacer necesidades propias**, familiares y **empresariales**, siempre que no se encuentren directamente relacionadas a una actividad económica o a su objeto social, último aspecto que desde ya debe indicarse no ocurre en el caso materia de estudio, como se venía diciendo en líneas anteriores y se refrendará más adelante.



Y es que fue atendiendo la necesidad de proteger al consumidor de los bienes y servicios, como parte débil de las relaciones jurídico-negociales, que el legislador creó, entre otras acciones, la Acción de Protección al Consumidor.

Por ello, es claro que la acción de protección al consumidor debe tener por objeto una relación de consumo que surja de estas características de lo contrario, la parte demandante podría verse sometida a tener que acudir a otro escenario judicial pese a estar vinculado en un contrato financiero, pues existen casos en los cuáles ser parte del contrato financiero no entraña una verdadera relación jurídica y/o condición de consumo aun cuando pueda obtener la calidad de usuario, potencial cliente y cliente, como sucede respecto de quienes se hacen partícipes de un negocio financiero, empero no lo es para satisfacer una necesidad propia, familiar, empresarial distinta a su actividad económica o empresarial, sino cuando se vincula por consecuencia de otros intereses.

De allí que debe analizarse la naturaleza del contrato y la verdadera intención de su vinculación, pues *"...conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras."*, (art. 1618 CC.).

De conformidad con lo anterior, y según lo indicado en el escrito de demanda (derivado 000) el CDA MOTOLINE S.A.S. adquirió los contratos de seguros obligatorios individuales de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, el cual establecía:

"ARTÍCULO 6. Adiciónese un párrafo [2](#) al artículo 53 de la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:

"PARÁGRAFO 2. Los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) deberán tomar, con una entidad aseguradora legalmente establecida en Colombia y con libertad de oferta, un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros, sin cargo o sobre costo para el usuario, por la vigencia de cada uno de los certificados emitidos.

Este seguro deberá tener un valor asegurado mínimo de quince salarios mínimos legales mensuales vigentes (15 SMLMV) para vehículos de servicio particular y siete salarios mínimos legales mensuales vigentes (7 SMLMV) para motocicletas y similares.

En el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) se registrará la información sobre los seguros obligatorios vigentes y los siniestros.

Los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) tienen la obligación de garantizar que en cada uno de sus establecimientos se ofrezcan los seguros obligatorios previstos en esta Ley." (Se resalta)

En esa medida, es evidente que los contratos de seguro fueron celebrados por el CDA MOTOLINE S.A.S., **tuvieron como finalidad el cumplimiento de una obligación legal,** impuesta por la normatividad para poder ejercer su actividad económica y objeto social, y de



suyo concibe que la relación jurídico contractual no surgió para satisfacer necesidades propias, privadas, familiares, o domésticas, por lo que la sociedad demandante pese a que a primera facie podría decirse se encuentra dentro de las definiciones de consumidor financiero de que trata el artículo 2º de la Ley 1328, ya que no es posible desconocer hace parte del contrato, como se explicó, esa sola situación *per se*, da paso a acudir a este litigio especial, pues compete analizar su intención de vinculación y conocer si pretendía satisfacer una verdadera necesidad de consumo, lo que en efecto como quedara señalado renglones antes, no fue así, pues se itera, una cuestión es adquirir un producto para satisfacer la propia necesidad, y otra diferente es, adquirir un producto o vincularme por otra intención diferente, como sucedió en este plenario.

Nótese que el objeto social de la demandante lo era *"La creación, operación y administración de centros de diagnóstico automotor destinados a la revisión técnico mecánica y de gases para automotores y motocicletas, así mismo, podrá realizar cualquier otra actividad económica lícita tanto en Colombia como en el exterior, la sociedad podrá llevar a cabo, en general, todas las operaciones de cualquier naturaleza que ellas fueren, relacionadas con el objeto mencionado, así como cualesquiera actividades similares, conexas o complementarias o que permitan facilitar o desarrollar el comercio o la industria de la sociedad"* (dvdo. 001 del exp. digital), por lo que la toma de seguros no es un aspecto intrínsecamente ligado a su actividad económica, sino que se insiste obedeció al cumplimiento de una disposición legal, sumado a que, y no deja de ser de igual relevancia, que lo pretendido no busca el cumplimiento y ejecución del contrato de seguro sino el efecto que conllevó la declaratoria de inexequibilidad de la ley que obligaba adquirirlo.

Y este último aspecto se destaca a la luz de la competencia atribuida en el artículo 57 de la Ley 1480 de 2011 y replicada en el artículo 24 del Código General del Proceso, el cual estableció que la Superintendencia Financiera de Colombia *"podrá conocer 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 relacionada con el manejo, aprovechamiento inversión de los recursos captados del público"*, que se insiste no ocurre en este asunto, pues lo pretendido que es la devolución de las primas pagadas, derivó de la inexequibilidad de la ley que impuso la compra del seguro más no a que se verificara el cumplimiento y ejecución de las obligaciones contractuales convenidas.

En línea con dicho análisis, siguiendo lo ordenado por el fallo de tutela que da lugar a esta decisión, respecto a que se omitió pronunciamiento sobre *"la distribución de competencias de que trata el artículo 57 de Ley 1480 de 2011, que asignó específicamente el conocimiento de los asuntos relacionados con el consumidor financiero a la Superintendencia Financiera; mientras que el artículo 58, ibidem, atribuyó, de manera genérica, competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de protección al consumidor; disposiciones reproducidas en el artículo 24 del Código General del Proceso, cuyo análisis se imponía para delimitar los dos regímenes jurídicos y evidenciar la complementariedad supletiva de uno respecto del otro"*

Es del caso precisar que, de acuerdo al último inciso del citado artículo 57 se prevé que **"Los asuntos a los que se refiere el presente artículo se tramitarán por el procedimiento**



al que se refiere el artículo 58 de la presente ley", lo que se traduce en que la Superintendencia Financiera debe aplicar ese procedimiento, sin que ello signifique como se ha expuesto a lo largo de esta decisión que no se tenga en cuenta que la definición de consumidor financiero que prima es la de la ley especial -ley 1328 de 2009-, lo cual se abordó en la decisión que fuera revocada implícitamente al traer a colación la sentencia de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, Magistrado Ponente ÓSCAR FERNANDO YAYA PEÑA, del 4 de abril de 2024, en el radicado 11001 3199 003 2022 02404 02.

Por lo expuesto, resulta claro para el Despacho que en el presente asunto no existe una relación de consumo, y por lo tanto, no se encuentra habilitado para ejercer la acción de protección al consumidor prevista en el artículo 57 de la Ley 1480 de 2011.

Expuesto lo anterior, el despacho declarará probada de oficio la excepción de "*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA*" desestimando así las pretensiones de la demanda, absteniéndose de analizar los demás medios exceptivos formulados de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 282 del Código General del Proceso.

En todo caso, no sobra para dejar en claro que la nugatoria trata de la no existencia de una relación de consumo para que pueda la parte demandante acudir a esta vía, es decir, al no haberse dirimido ningún aspecto sustancial del contrato, queda en libertad de acudir a la vía declarativa que considere para reclamar su derecho.

Finalmente, no se impondrá condena por concepto de costas al no aparecer éstas causadas ni encontrarse comprobadas de conformidad con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, amén que estamos en una acción especial de protección al consumidor, por ende, la regla procesal se aplica cuando no contravenga los principios de este tipo de ejercicio de naturaleza especial, (art. 4º Ley 1480), y si es así, no es posible en estos asuntos donde se viene por una defensa de un derecho, entrar a hacer más gravosa la situación el consumidor, al paso que incluso contravendría sus principios que se extraen de los antecedentes del proyecto de Ley número 252 de 2011 en el Senado y en Cámara Proyecto de Ley número 089 de 2010 contenido en las gacetas del Congreso de la República publicadas en su página oficial) y que como fuente jurisprudencia en la Sentencia C-561 de 2015, *mutatis mutandis*, nos recordó que iniciar "...procedimientos sancionatorios con fines distintos a los de satisfacer los intereses de consumidores y usuarios del sistema financiero, estarían actuando por fuera de las competencias sancionatorias que les confiere la Ley. Ello implicaría además una violación a la prohibición o interdicción de la arbitrariedad, elemento cardinal del debido proceso y de la Constitución Política de 1991 (...)".

Conforme con lo expuesto, la DELEGATURA PARA FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR de oficio la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA.

SEGUNDO: NEGAR en consecuencia las pretensiones de la demanda.



TERCERO: Sin condena en costas.

Ejecutoriada esta decisión, por Secretaría archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

TATIANA MAHECHA MARTINEZ

80010-COORDINADOR DEL GRUPO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES UNO
80010-GRUPO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES UNO

Copia a:

Elaboró:

TATIANA MAHECHA MARTINEZ

Revisó y aprobó:

TATIANA MAHECHA MARTINEZ

La inserción en el estado se hará al día siguiente a la fecha de la providencia. Art. 295 CGP,

Para consultar las notificaciones por estado puede dirigirse a la siguiente dirección web.

<https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/11135/notificacionesfunciones-jurisdiccionales-notificaciones-por-estado-11135/>