



**RAMA JUDICIAL  
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL  
DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-.**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil veintiuno (2021).

<b>RADICACIÓN</b>	<b>110013337042-2021-000003-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>FRANCISCO IGNACIO HERRERA GUTIÉRREZ</b>
<b>DEMANDADA:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA FINANCIERA</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>TUTELA</b>
<b>DERECHOS:</b>	<b>PETICIÓN, DEBIDO PROCESO</b>

**1. ASUNTO POR RESOLVER**

Una vez surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, corresponde al Despacho entrar a decidir de fondo sobre el presente asunto.

**2. DEMANDA Y PRETENSIONES**

El Señor FRANCISCO IGNACIO HERRERA GUTIÉRREZ actuando en nombre propio interpuso acción de tutela contra la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA debido a que considera que no le ha dado el trámite que corresponde a la petición que realizó el 21 de julio de 2020 y a las presentadas posteriormente, donde solicita se realice la calificación de práctica no autorizada o insegura la que viene llevando a cabo la sociedad vigilada SBS SEGUROS COLOMBIA, al venir otorgando poderes generales o de gran amplitud a personas que no se encuentran debidamente posesionadas ante esa Superintendencia.

En consecuencia, solicita que se tutele su derecho fundamental de petición toda vez que la Superintendencia no surtió el trámite correspondiente a su solicitud. Que en consecuencia se ordene a la accionada dar curso a la petición y por ende que dentro del término que determine el Despacho, defina si la conducta enunciada previamente por el accionante constituye o no una práctica insegura; en caso afirmativo proceda con las decisiones correspondientes.

**3. TRÁMITE PROCESAL**

Mediante auto de 14 de enero de 2021 fue admitida la acción de tutela y se notificó a las partes el mismo día.

Igualmente se solicitó la entidad accionada rendir informe ejecutivo, pormenorizado, detallado y documentado en el cual indicara las actuaciones, hechos y operaciones adelantados con respecto a la petición realizada por el accionante.

#### **4. CONTESTACIONES**

La **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA** a la fecha no se ha pronunciado ni ha ejercido su derecho de defensa.

#### **5. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS**

¿Deben declararse vulnerados los derechos fundamentales de petición y debido proceso del accionante FRANCISCO IGNACIO HERRERA GUTIÉRREZ debido a que la petición dirigida a la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA con fecha del 21 de julio de 2020, en la cual se solicitaba vigilancia de una actuación específica de SBS SEGUROS S.A fue tramitada como queja?

**Tesis del demandante:** Sostiene que su derecho de petición fue vulnerado por la Superintendencia puesto que no surtió el trámite correspondiente según la solicitud de su petición y por ende no se dio lugar a una respuesta clara, completa y de fondo.

**Tesis del Despacho:** La Superintendencia Financiera vulnera derechos fundamentales por no responder de fondo la solicitud incoada y por no darle el trámite correspondiente a la petición interpuesta el 21 de julio de 2020 por el señor Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez, pese a que el accionante aclara en varias ocasiones que no era una queja.

#### **6. ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES**

##### **EL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

La Constitución Política consagró un instrumento constitucional para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, así:

“**ARTICULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo

transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

A su vez, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló la anterior disposición, previó:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto (...)”

El artículo 5 del mencionado Decreto, indica:

“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”.

## **LOS PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

El presupuesto fáctico esencial para la procedencia de la acción de tutela es la “acción u omisión” de la autoridad pública, el cual debe ser objeto del juicio constitucional por parte del juez para determinar si con ellas se ha violado, viola o amenaza cualquier derecho fundamental constitucional. Pero la violación o amenaza del derecho fundamental debe ser actual, grave e inminente o directa, no puede ser cualquier tipo de afectación a los derechos fundamentales, pues como se sabe, el ordenamiento jurídico está dispuesto para atender todos los reclamos a los derechos de manera general u ordinaria, el mecanismo constitucional opera como una herramienta subsidiaria ya que, si existe ese otro mecanismo ordinario, sólo procederá la acción de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable al derecho fundamental. Ahora, si no existiera dicho mecanismo ordinario, procederá de manera principal.

En virtud de lo anterior, cuando al juez constitucional conoce de unos hechos (acciones u omisiones), que conforman la naturaleza subsidiaria, sumaria, informal y, a veces, oficiosa, por ser el juez un garante de los derechos fundamentales, **debe**

**examinar de manera amplia (extra o ultra petita) el verdadero alcance del reclamo constitucional del accionante**, pues si bien el ciudadano tiene el sentimiento del derecho vulnerado, es al juez a quien le corresponde adecuarlo a la realidad constitucional dándole el verdadero alcance normativo que permita justificar y fundamentar su actuación.

## **DEL DERECHO DE PETICIÓN.**

El derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, es fundamental por expresa consagración del constituyente, al encontrarse dentro del inventario del capítulo primero relativo a esta clase de bienes jurídicos y, por tanto, de aplicación inmediata, como reiteradamente lo ha expresado la Corte Constitucional<sup>1</sup>.

Prevé el artículo 23 de la Carta Política:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

El derecho fundamental de petición actualmente se encuentra regulado por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, norma que sustituyó el contenido del Título II, capítulos I a III, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, señalando que el objeto y las modalidades del derecho de petición son las siguientes:

**Artículo 13. Objeto y Modalidades del Derecho de Petición ante Autoridades.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor

---

<sup>1</sup> Sentencia T-279 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: "...El Constituyente elevó el derecho de petición al rango de derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de derecho, puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado..." en ese mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias T-1478 de 2000 y T-730/01.

cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación.

Como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos supone el movimiento del aparato estatal – o del particular- con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario, y en algunos casos, con el fin de dar respuesta de fondo a lo solicitado, implica una actuación de la autoridad requerida.

La Corte Constitucional se ha referido de manera reiterada a las reglas que enmarcan el ejercicio del derecho fundamental de petición. En la Sentencia C-007/2017 señaló que son elementos de su núcleo esencial los siguientes:

**(i) La pronta resolución**, entendida como el deber de la autoridad de responder en el menor tiempo posible, con todo, siempre dentro del término legal, que por lo general, es de 15 días hábiles, sin que ello quiera decir, por supuesto, que la petición no pueda ser resuelta antes<sup>2</sup>. Sin embargo, es claro que en tanto dicho plazo no expire, no puede considerarse que el derecho fundamental ha sido afectado y por ende tampoco podrá reclamarse aún al juez de tutela su amparo<sup>3</sup>.

Como señaló la Corte en la Sentencia C-951 de 2014, existen algunas excepciones a dicho término, establecidas en razón a la materia a la cual se refiere la petición, por ejemplo, en lo que se refiere a las solicitudes pensionales:

“En materia de pensiones, esta Corporación fijó plazos distintos a la regla general de respuesta de las peticiones. Ello sucedió, porque CAJANAL tenía que responder asuntos de gran complejidad y se encontraba en una crisis institucional que le imposibilitaba dar respuesta rápida a las solicitudes pensionales. En la Sentencia SU-975 de 2003, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia, señalando los términos que tiene la administración para dar respuesta a los derechos de petición sobre pensiones, así: “(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo. (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal; (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir

---

<sup>2</sup> Sentencia T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-101 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>3</sup> Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T- 377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003, T- 467 de 1995, T-414 de 1995 y T-948 de 2003.

de la vigencia de la Ley 700 de 2001. Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social”.

**(ii) La respuesta de fondo**, que se refiere al deber de dar respuesta clara, puntual, precisa, congruente y consecuente con el trámite administrativo. La Corte Constitucional señaló con respecto a las características de una respuesta de fondo<sup>4</sup>:

(...) para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) **claridad**, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) **precisión**, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; c) **congruencia**, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) **consecuencia** en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, "de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente".

Ahora bien, este Tribunal ha aclarado que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado, en tanto, **existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a obtener lo pedido**. En efecto, la **sentencia C-510 de 2004**<sup>8</sup> indicó que *"el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración"*. Así, **el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma**, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.

(Resaltados del Despacho)

**(iii) La notificación de la decisión**, pues no basta que aquel ante quien se hizo uso del derecho responda, si guarda para sí la decisión. El solicitante debe conocer lo decidido, lo contrario afecta el contenido del derecho e implica su quebrantamiento<sup>5</sup>, además porque la notificación permite ejercer los recursos respectivos contra la decisión. Adujo la Corte: *"Frente a este elemento del núcleo esencial de la petición,*

<sup>4</sup> Sentencias T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>5</sup> Ver las sentencias T-259 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentaría, entre otras.

*esta Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de ésta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado<sup>6</sup>.*"

También se refirió la Corte Constitucional a los elementos estructurales del derecho de petición, que gravitan en torno al contenido del artículo 23 de la Constitución. Aquí retoma lo dicho en la Sentencia C-818 de 2011, para señalar que dichos elementos son los siguientes:

**(i) El derecho de toda persona, natural o jurídica, de presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular<sup>7</sup>.**

**(ii) En cuanto a la forma, el ordenamiento otorga igual protección a las peticiones verbales o escritas<sup>8</sup>.** En efecto, el artículo 15<sup>9</sup> del CPACA (sustituido en esta materia por la Ley 1755 de 2015) consagra que las peticiones se pueden presentar *verbalmente*, también *por escrito*, y a través de *cualquier medio idóneo* para la comunicación o transferencia de datos. La ley faculta a las autoridades para que en casos excepcionales puedan exigir que algunos tipos de peticiones se hagan solamente por escrito, pero en este evento deben tener a disposición de los ciudadanos, sin costo, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitarles la presentación de peticiones. Sólo pueden exigir erogaciones económicas a los solicitantes si una ley expresamente lo autoriza.

**(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa**, pues este es un requisito que se desprende del texto constitucional. Dijo al respecto la Corte:

... según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se

<sup>6</sup> Sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>7</sup> Sentencia T-415 de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. "Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna, sino por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas."

<sup>8</sup> Sentencias T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>9</sup> **Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.** Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

**Parágrafo 1°.** En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

**Parágrafo 2°.** Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

**Parágrafo 3°.** Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

formuló en esos términos. La **sentencia C-951 de 2014**<sup>10</sup>, indicó explícitamente que: "las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos (...).

No obstante, el rechazo de peticiones por considerarlas irrespetuosas debe ser excepcional y de carácter restringido, pues se quebrantaría el derecho fundamental si de manera ligera se califica la petición como tal, usando este argumento para sustraerse a la obligación de contestarla.

**(iv). La informalidad en la petición.** De allí se desprenden varias características del derecho: **1) No requiere que se invoque expresamente el artículo 23 de la Constitución o el derecho**, pues ha señalado la Corte que su ejercicio "*no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...)* Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común"<sup>11</sup>. Por ello el artículo 15 del CPACA desarrolla la norma constitucional al indicar que no es necesaria la expresa citación del artículo 23 o una fórmula que lo mencione para solicitar por este medio: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g) consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interposición de recursos, entre otras actuaciones. **2) Por regla general el ejercicio del derecho de petición es gratuito, no requiere la representación de un abogado.** Tampoco los menores de edad requieren estar representados por un adulto.

**(v) Prontitud en la resolución de la petición.** El plazo para la resolución de las peticiones no puede quedar al arbitrio de quien debe contestarlas, pues una respuesta tardía niega el elemento de "pronta resolución" del derecho del que habla la disposición constitucional, por ello el legislador señaló en el artículo 14 del CPACA los términos para resolver las diferentes modalidades de peticiones.

**(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.** Pues así lo consagra el inciso segundo del artículo 23 de la constitución. La Corte, en su jurisprudencia, ha identificado algunos eventos en los cuales el derecho debe ser garantizado frente a un particular: a) cuando presta un servicio público o ejerce funciones de autoridad "*evento en el cual se equipara al particular con la administración pública*", b) cuando mediante el derecho de petición se busca la protección de un derecho fundamental, y c) conforme a la reglamentación que expida el Legislador.

## 7. EL CASO EN CONCRETO

<sup>10</sup> Que reitera la Sentencia C-818 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>11</sup> Sentencia T-166 de 1996 Vladimiro Naranjo Mesa y T-047 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

El Señor FRANCISCO IGNACIO HERRERA GUTIÉRREZ actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra SUPERINTENDENCIA FINANCIERA debido a que le ha dado el trámite no correspondiente a la petición presentada el 21 de julio de 2020, y a las peticiones presentadas posteriormente, donde solicita se realice la calificación de práctica no autorizada o insegura la que viene llevando a cabo la sociedad vigilada SBS SEGUROS COLOMBIA, al venir otorgando poderes generales o de gran amplitud a personas que no se encuentran debidamente posesionadas ante esa Superintendencia.

El señor Francisco Ignacio Herrera, en la acción de tutela solicita:

*"PRIMERA.- Que se conceda amparo constitucional para la protección del derecho fundamental enunciado en el encabezamiento de la presente acción, o cualquiera otro u otros que su Honorable Despacho encuentre vulnerado(s), transgredido(s) por la Superintendencia Financiera, al no dar el trámite que por ley corresponde al Derecho de petición que presenté el día 21 de julio de 2020(...).*

*SEGUNDA.- Que como consecuencia del otorgamiento del amparo constitucional, se ordene a la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, dar curso a la petición presentada por el suscrito y, por ende, dentro del término que el Despacho a su cargo le fije, definir si la conducta denuncia por el suscrito constituye o no una práctica insegura y, en caso afirmativo, proceder a tomar las decisiones consecuenciales a tal calificación.*

*TERCERA.- Que se impartan las órdenes pertinentes para el acatamiento de lo decidido en la presente acción, de acuerdo con lo dispuesto en las normas vigentes en la materia".*

Para determinar si se vulneran derechos fundamentales es necesario realizar el siguiente análisis:

De acuerdo al material probatorio allegado al expediente de tutela, en la petición elevada ante la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA el día 21 de julio de 2020 se realizó la siguiente solicitud:

*"me dirijo a ustedes con el fin de presentar de calificación de práctica no autorizada o insegura la que viene llevando a cabo la sociedad vigilada SBS SEGUROS COLOMBIA, al venir otorgando poderes generales o de gran amplitud a personas que no se encuentran debidamente posesionadas ante esa Superintendencia, vulnerando de esta forma lo dispuesto por el inciso 1, numeral 1.3 Título Primero, Capítulo décimo de la circular Externa 007 de 1996, expedida por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera)"*

El accionante señala que la accionada no surtió el trámite correspondiente a la citada petición, toda vez que procedió a dar traslado del escrito como queja a la sociedad SBS SEGUROS S.A., cuando no era eso lo que pretendía con su solicitud, sino que se diera inicio a una actuación administrativa.

Por lo anterior, el 5 de agosto de 2020 envió comunicación a la Superintendencia en la cual manifestó y aclaró que la solicitud interpuesta con anterioridad consistía no en una queja, sino en solicitar a la entidad accionada el investigar a SBS SEGUROS

S.A, pues consideraba que esta última estaba incurriendo en una práctica no autorizada y en contra de la norma legal.

Dicha comunicación no obtuvo respuesta, es por esto que el accionante el 28 de septiembre de 2020 envió nueva comunicación solicitando el estado del trámite de la petición, la cual fue tramitada como queja y trasladada a SBS SEGUROS S.A. por lo cual el accionante insistió nuevamente con la misma solicitud el día 20 de septiembre de 2020, la cual continuó tramitando como queja.

Finalmente, el accionante indica que a la fecha no ha recibido respuesta al derecho de petición incoado, solamente ha recibido respuesta de SBS SEGUROS COLOMBIA, dado que le dieron trámite de queja a la solicitud y por tanto, es esta quien ha emitido respuesta.

Por su parte la Superintendencia Financiera no respondió la presente acción constitucional.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, de acuerdo a la información que reposa en el expediente, es claro para este despacho que Superintendencia Financiera no ha respondido la solicitud presentada por el accionante, tampoco explica si hace falta alguna documentación, o si corresponde agotar algún procedimiento para darle el trámite correspondiente a la petición.

La ley 1437 de 2011 menciona en su artículo 13, frente a las peticiones que se eleven ante las autoridades:

*"...Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*

*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: **el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.***

*El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación." (Negrilla fuera de texto)*

De conformidad con lo citado anteriormente, se establece que por medio de la petición se puede entre otras cosas, requerir información, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos.

En el caso sub examine, es claro que la intención del accionante como lo manifiesta en reiteradas ocasiones ante la entidad, no es la de formular una queja, sino que hace referencia a iniciar una investigación por parte de la Superintendencia Financiera a la sociedad vigilada SBS SEGUROS COLOMBIA.

Por tanto, dado que por medio de peticiones se pueden formular consultas y denuncias, debió darse el trámite correspondiente a la solicitud según lo indicado por el peticionario y no darle el trámite de queja.

Ahora bien, según lo contemplado en el Decreto 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en el artículo 326, establece como funciones de la superintendencia bancaria, hoy superintendencia financiera:

*"5o. Facultades de prevención y sanción. La Superintendencia Bancaria tendrá las siguientes facultades de prevención y sanción:*

*a) Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento cuando la Superintendencia considere que alguna institución sometida a su vigilancia ha violado sus estatutos o alguna disposición de obligatoria observancia, o esté manejando sus negocios en formas no autorizada o insegura"*

Teniendo en cuenta lo citado anteriormente, es palmario que la Superintendencia Financiera tiene dentro de sus funciones la de emitir órdenes necesarias para que suspendan prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras sobre las entidades sobre las cuales ejerce control y vigilancia. Por tanto, no debe trasladar la petición a otra entidad, teniendo en cuenta que no es una queja, como lo expresó insistentemente el accionante.

Aunado a lo anterior, si fuese el caso que el peticionario tenga el deber de agotar otro procedimiento o realizar un trámite adicional para así poder abrir la respectiva investigación, la entidad así debió explicárselo en su respuesta.

La protección constitucional al derecho de petición, consiste en la orden para que la entidad profiera una respuesta sustentada y completa frente a todos los puntos de su solicitud.

Así las cosas, al establecer que la Superintendencia Financiera no ha realizado la gestión solicitada, tampoco indicó algún trámite adicional, o si cuenta con los elementos de juicio necesarios para abrir investigación, pues no dio respuesta alguna a la petición del demandante, siquiera a la presente acción constitucional, se ampararán los derechos fundamentales de petición y al debido proceso del demandante.

Es necesario reconocer que el juez de tutela no puede entrar a sustituir a la autoridad competente en sus decisiones, aún más cuando el material probatorio se limita a establecer la violación al derecho de petición del accionante. Frente a esto en la sentencia T-480 de 2017 se establece que:

*"La Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que, en atención al carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, las controversias atinentes a derechos pensionales corresponden, en principio, a la jurisdicción ordinaria laboral o a la de lo contencioso administrativo según sea el caso. Lo anterior,*

*debido a que el juez de tutela no puede desconocer los procedimientos establecidos y la competencia otorgada a los jueces ordinarios”*

De tal forma, la orden se delimita al amparo únicamente del derecho de petición, en respeto a la autonomía de la autoridad administrativa.

En consecuencia se ordenará a la Entidad accionada para que en un término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia de respuesta de fondo a la petición elevada el 21 de julio de 2020 por el señor Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez.

### **Ampliación del término para resolver peticiones conforme el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.**

Con ocasión de la emergencia nacional decretada por la pandemia una de las medidas de urgencia tomadas por el Gobierno Nacional para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas fue la ampliación del término para responder derechos de petición (artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020), que pasa a ser de treinta (30) días siguientes a su recepción, salvo algunas excepciones: (i) las peticiones de documentos y de información, que deben resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción, ii) las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta, que deben ser treinta resueltas dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción, excepciones consagradas mediante el artículo 5 del decreto legislativo 491 de 2020, pero sólo para las peticiones que se encontraran en curso o fueran radicadas durante el estado de emergencia.

Sin embargo este nuevo término transitorio ha sido superado ampliamente en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **F A L L A:**

**PRIMERO. Conceder** el amparo del derecho fundamental de petición del Señor Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez, por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO.** En consecuencia, ordenar a la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA que en un término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia de respuesta de fondo a la petición elevada el 21 de julio de 2020 por el señor Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez.

**TERCERO. - Notificar** por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO. Advertir** a las partes que este fallo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

**QUINTO. Enviar** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

**SEXTO - Medidas preventivas por el aislamiento obligatorio:**

Las comunicaciones y escritos deberán ser enviados únicamente al correo del juzgado jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co . Se solicita encarecidamente escribir en el asunto: "**2021-003 TUTELA**", se recomienda enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y calidad para envío por correo.

Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

francisco.i.herrera@gmail.com

notificaciones\_ingreso@superfinanciera.gov.co

notificaciones.sbseguros@sbseguros.co

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 313 489 5346 (Horario: lunes a viernes de 8:00 am-1:00 pm y 2:00 pm-5:00 pm).

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-  
CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**7fcf3a4406cfd3503af1577493ff401a50ccf0781ddfa5f857416167969ed4  
c0**

Documento generado en 28/01/2021 05:11:38 PM

*Acción de Tutela 2021-003*  
*Sentencia de Primera Instancia*  
*Demandante: FRANCISCO IGNACIO HERRERA GUTIÉRREZ*  
*Demandada: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA*

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**