

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "C"

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

Bogotá D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Sent. No. 181

PROCESO No.: 25000 23 41 000 2023 01498 00
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS
DEMANDANTE: CAMILO ARAQUE BLANCO
DEMANDADO: DAPRE, MINTRANSPORTE, MINTIC, FGN,
MINDEFENSA - POLICÍA NACIONAL Y
SUPERFINANCIERA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

OBJETO DE LA PROVIDENCIA.

Se dicta sentencia de primera instancia, cumplidas todas las etapas procesales y sin causales de nulidad que deban sanearse ni irregularidades que impidan emitir una decisión de fondo.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

El actor popular demandó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-**DAPRE**, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-**MINTIC**, la Fiscalía General de la Nación **FNG**, el Ministerio de Defensa- Policía Nacional y la Superintendencia Financiera para obtener la protección de los derechos colectivos a la seguridad nacional y de los consumidores y usuarios, por omitir acciones efectivas para prevenir la estafa masiva en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT por medios virtuales.

Formuló las siguientes pretensiones:

Se obligue a las accionadas a: (i) que se identifiquen y eliminen aquellas páginas web, teléfonos, aplicaciones, plataformas digitales y productos financieros por medio de las cuales se están suplantando empresas, aseguradoras y terceros autorizados de vender el SOAT, para estafar masivamente a usuarios con pólizas falsas o inexistentes, (ii) se hagan campañas idóneas para evitar que esta defraudación masiva se siga presentando, (iii) se sancione efectivamente a los responsables (por acción y omisión) a través de grupos especializados para investigar estos delitos, y (iv) se permita y garantice algún método o vínculo totalmente fiable para que toda persona natural y jurídica pueda comprar su SOAT de forma segura y confiable, sin ser objeto de estafa o defraudaciones. Se condene en costas a las accionadas.

2. El trámite procesal

La demanda correspondió en reparto al Despacho 008 el **16 de noviembre de 2023**.

El titular del despacho manifestó estar incurso en causal de impedimento para conocer el proceso el **23 de febrero de 2024**. El proceso pasó al Despacho 009, que le sigue en turno. Por auto de **21 de marzo de 2024** se declaró fundada la manifestación.

Con autos del **22 de abril de 2024** se admitió la demanda y como medida cautelar se ordenó a las accionadas fijar en sus páginas web un aviso que alerte a tomar medidas para verificar la autenticidad de las páginas/avisos que ofertan el SOAT.

El DAPRE, el Ministerio de Transporte, Superintendencia Financiera, el Ministerio de Defensa - Policía Nacional y la FGN, acreditaron el cumplimiento de la orden (índices 27, 28,30, 31 y 34 Samai). El MINTIC, allegó escrito de oposición a la medida cautelar (índices 29, documento No. 70 Samai).

El **20 de mayo de 2024** se resolvió no reponer el auto que decretó la medida (documento 71).

El DAPRE, el Ministerio de Transporte, la FGN, el Ministerio de Defensa- Policía Nacional, el MINTIC y la Superintendencia Financiera contestaron la demanda en término (Índices 00028, 26,34,36, 39 y 40, respectivamente, Samai).

El **24 de julio de 2025** se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, en la que se decretó prueba por informe para que las accionadas allegaran documentos, estudios, estadísticas, investigaciones o decisiones adoptadas o que conozcan sobre el fraude en la comercialización del SOAT. Las entidades rindieron informe.

El **29 de abril de 2026** se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.

3. Contestación de la demanda.

El **Ministerio de Transporte** se opuso a las pretensiones. Dijo que no tiene competencia en la venta, expedición y comercialización del SOAT, ni en la regulación de publicaciones electrónicas sobre dicho seguro e invocó el Decreto 087 de 2011 (documento No. 29).

El **DAPRE** también se opuso a las pretensiones. Dijo que carece de competencia para intervenir en asuntos relacionados con la supervisión, control, creación o eliminación de sitios web, plataformas digitales, venta de SOAT o investigación y sanción de conductas delictivas asociadas a estafas por medios electrónicos e invocó el Decreto 2647 de 2022, que establece que su función es brindar apoyo administrativo al Presidente de la República. Finalmente informó cumplir la medida cautelar mediante la publicación de un aviso preventivo en su página web.

La **FGN** también se opuso a las pretensiones. Argumentó que sus competencias, consagradas en el artículo 250 de la Constitución, se limitan a investigar y ejercer la acción penal frente a conductas presuntamente punibles cuando estas son puestas en su conocimiento mediante denuncia o querrela y no le corresponde identificar o eliminar páginas web fraudulentas, implementar mecanismos seguros de comercialización del SOAT ni ejercer funciones de vigilancia sobre plataformas digitales. Finalmente informó cumplir la medida cautelar decretada (documento 48).

El **Ministerio de Defensa – Policía Nacional** de igual forma se opuso a las pretensiones. Dijo que no tiene competencia para autorizar, regular, bloquear o eliminar páginas web, plataformas digitales, líneas telefónicas o mecanismos de comercialización del SOAT. Agregó que el actor sustentó sus afirmaciones en noticias y apreciaciones subjetivas sin aportar pruebas idóneas de la vulneración de los derechos colectivos invocados. Agregó que no se le hizo requerimiento previo. Señaló que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, adelantó actuaciones para enfrentar este fenómeno delictivo mediante investigaciones coordinadas con la Fiscalía General de la Nación, gestión de reportes a administradores de sitios web fraudulentos y campañas de prevención divulgadas por el CAI Virtual sobre modalidades de estafa asociadas a la compra del SOAT (documento 56).

El **MINTIC** también se opuso. Dijo que no tiene competencia respecto de la venta, comercialización, vigilancia y control del SOAT, así como frente a la investigación de delitos informáticos asociados a plataformas fraudulentas utilizadas para su comercialización. Sostuvo que sus funciones, previstas en el Decreto 1064 de 2020, se limitan al diseño, formulación y ejecución de políticas públicas del sector TIC, sin que exista disposición legal que le atribuya responsabilidades sobre los hechos denunciados por el actor (documento 65).

La **SUPERFINANCIERA** dijo que sus competencias se limitan a la inspección, vigilancia y control de las entidades del sistema financiero y asegurador, sin que tenga facultades para identificar, bloquear o eliminar páginas web fraudulentas, ni para investigar o sancionar conductas delictivas relacionadas con estafas en la comercialización del SOAT. Agregó que el seguro no solo puede adquirirse por medios virtuales. Expuso que desarrolló actuaciones de supervisión sobre las aseguradoras autorizadas, realizó requerimientos, visitas de inspección, monitoreo de canales de venta y dictó órdenes administrativas para garantizar la expedición del seguro, campañas de prevención y educación financiera, así como recomendaciones permanentes a los consumidores para evitar fraudes (documento 65).

3. Alegatos de conclusión.

La **parte actora** reiteró lo expuesto en la demanda. Dijo que se encuentra demostrada la vulneración de los derechos colectivos porque las accionadas permitieron y aun permiten que se comercialice el SOAT en Colombia (documento No. 133).

La **Policía Nacional** (documento No. 136), el **Ministerio de Transporte** (documento No. 139), el **MINTIC** (documento No. 141), el **DAPRE** (documento No.145), insistieron en su falta de legitimación en la causa.

La **FGN** destacó que aportó informe de la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana, en el que se registran investigaciones relacionadas con la emisión ilegal del SOAT y las conductas de estafa asociadas a su comercialización. Resaltó que la Superintendencia Financiera informó que el SOAT puede adquirirse de manera presencial, tanto en oficinas de las aseguradoras como a través de intermediarios autorizados, y que ha desarrollado acciones para enfrentar las modalidades de fraude relacionadas con su venta virtual (documento No. 140).

La **SFC** insistió en su falta de legitimación y destacó que desarrolló actividades de atención de quejas, educación financiera, campañas de prevención, seguimiento a riesgos de fraude y supervisión de las aseguradoras autorizadas para expedir el SOAT. Asimismo, señaló que adelantó requerimientos, visitas de inspección, órdenes administrativas y procesos sancionatorios frente a entidades vigiladas cuando identificó incumplimientos. En consecuencia, afirmó que el material probatorio demuestra una actuación diligente dentro de su marco legal (documento No. 142).

4. Concepto del Ministerio Público (documento 136Memorial).

Conceptuó que no se acreditó la vulneración de los derechos colectivos invocados y pidió negar las pretensiones.

Aunque consideró que el fraude a la comercialización virtual del SOAT mediante páginas web, aplicaciones, líneas telefónicas y otros mecanismos fraudulentos son un “hecho notario”, no se probó fueran atribuibles a las entidades demandadas.

Sostuvo que las entidades accionadas desarrollaron actuaciones que legalmente les corresponden para prevenir, orientar, supervisar e investigar los hechos relacionados.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en primera instancia la demanda con medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, conforme lo previsto en los artículos 152.14 del CPACA y 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, porque la acción se dirigió contra entidades públicas de carácter nacional con sede en Bogotá.

2. Problema jurídico por resolver.

Se determinará si la Presidencia de la República, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Superintendencia Financiera vulneraron los derechos de los consumidores y usuarios y a la seguridad pública porque omitieron realizar acciones efectivas para evitar la estafa masiva en la adquisición del Seguro Obligatorio de Transito – SOAT por medios virtuales.

4. Tesis de la Subsección.

De demostró que las entidades demandadas vulneraron los derechos colectivos de los consumidores y a la seguridad pública porque omitieron realizar acciones efectivas para evitar el fraude masivo en la comercialización del Seguro Obligatorio de Transito – SOAT por medios virtuales.

5. Marco normativo general

La acción popular se encuentra prevista en el artículo 88 Constitucional y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas y se ejerce con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

6. Derecho colectivo de los derechos de los consumidores y usuarios

El artículo 78 de la Constitución establece que la ley regulará el control de calidad de los bienes y servicios, la información en su comercialización y la responsabilidad de productores y comerciantes frente a la salud, seguridad y aprovisionamiento. Asimismo, garantiza la participación de organizaciones representativas de consumidores.

En desarrollo de este precepto, el Decreto 3466 de 1982 y la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) reconocen a los consumidores derechos a: (i) contar con productos seguros que no causen daño en condiciones normales de uso; (ii) recibir información completa, veraz, oportuna y precisa; y **(iii) obtener protección contra la publicidad engañosa, prohibida de manera expresa.**

Este derecho se encuentra expresamente consagrada en el artículo 4, numeral n) de la Ley 472 de 1998 y precisa que su desconocimiento configura una vulneración susceptible de ser amparada mediante acción popular.

El Consejo de Estado ha dicho¹:

“Aun cuando el artículo 88 de la Constitución no alude expresamente a los derechos de los consumidores como susceptibles de protección por vía de las acciones populares, en desarrollo de la habilitación al legislador para reconocer otros derechos de esta índole contenida en esta disposición, el literal n) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 les otorga esta calidad. Se trata, con todo, de una decisión legal que tiene un firme sustento constitucional.

El reconocimiento que hacen los artículos 78 y 369 de la Constitución de los consumidores y usuarios como un segmento específico de la población, al cual se reconoce un conjunto de derechos y en relación con el cual se encomienda al Estado y a los productores y distribuidores de bienes y

¹ CE. Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00609-01. Sentencia de 15 de mayo de 2014.

servicios una serie de responsabilidades y deberes, envuelve una decisión del constituyente estructurante del orden constitucional económico, a la par que ofrece cobertura suficiente y explica esta determinación del legislador.

Su finalidad, en últimas, es hacer de la acción popular **un canal más para la protección de los intereses de un colectivo tan significativo** dentro del funcionamiento del sistema económico social de mercado instaurado por la Constitución como los consumidores y usuarios, caracterizado por su vulnerabilidad y posición de desigualdad en las relaciones de consumo (...)

7. Derecho a la seguridad pública

El Consejo de Estado, en providencia de 9 de agosto de 2024², precisó sobre este derecho:

58. Vistos el Preámbulo y los artículos 2° y 88 de la Constitución Política, sobre el derecho a la seguridad pública; se tiene, por un lado, que el Preámbulo de la Constitución Política establece que la Asamblea Constituyente, en ejercicio de su poder soberano, asegura la vida, la convivencia y la paz. Y, por el otro, el artículo 2° ibidem dispone como fines esenciales del Estado “[...] defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y **asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo** [...]”.

59. Sobre el derecho a la seguridad, la Corte Constitucional ha considerado que tiene tres connotaciones jurídicas relevantes: i) es un valor constitucional, ii) es un derecho colectivo, y iii) es un derecho fundamental.

60. En relación con su connotación de derecho colectivo, la Corte Constitucional ha definido que se trata de “[...] un derecho que le asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.) [...]”.

61. La Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que el derecho a la seguridad es “[...] **uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía**. En la doctrina, se le delimita como la ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipos y de flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado [...]”.

Respecto a su alcance, recordó:

² CE. Sección Primera, sentencia de 9 de agosto de 2024. Exp. 170012333000202200122-01. M.P. Hernando Sánchez

Su contenido general implica, **en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos**, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria [...]³.

8. Análisis del caso concreto.

El accionante demandó la protección de los derechos colectivos de los consumidores y a la seguridad pública porque las entidades demandadas omitieron realizar acciones efectivas para evitar la estafa masiva en la comercialización del SOAT por medios virtuales.

Todas las autoridades accionadas alegaron una falta de legitimación en la causa porque actuaron dentro de sus competencias legales. El Ministerio Público coadyuvó su argumento.

Ahora bien, el SOAT es un seguro de carácter obligatorio que fue creado en el artículo 115 de la Ley 33 de 1986, como un mecanismo de protección social destinado a garantizar la atención inmediata e integral de las víctimas de accidentes de tránsito, con independencia de la determinación de responsabilidades.

Está regulado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en la normativa especial que desarrolla su operación, cobertura y financiación.

Por ser obligatorio, todo vehículo automotor que circule por el territorio nacional debe contar con una póliza del SOAT vigente, que ampara los daños corporales ocasionados a las personas como consecuencia de accidentes de tránsito y cubre prestaciones asistenciales e indemnizatorias previstas en la ley.

La expedición del seguro corresponde a las compañías aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, entidad que ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre su comercialización y cumplimiento.

De esta manera el SOAT es un instrumento de interés público orientado a proteger la vida, la integridad y la salud de las víctimas de accidentes de tránsito, que garantiza el acceso oportuno a los servicios médicos y reduce el impacto económico derivado de dichos eventos.

De conformidad con el marco normativo vigente, las entidades accionadas en el proceso tienen en el ámbito de sus respectivas competencias legales y constitucionales, funciones relacionadas con la prevención, vigilancia, investigación, control,

³ Ver CE. Sección Primera, sent. 5 de octubre de 2009 Exp. 190012331000200500067-01. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, cita reiterada en CE. Sección Primera, sent. 9 de agosto de 2024. Exp. 170012333000202200122-01. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

coordinación institucional y protección de los derechos de los ciudadanos frente a los riesgos derivados de la comercialización fraudulenta del SOAT.

Según el **Decreto 1784 de 2019**, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tiene la función de asistir al Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, así como fortalecer la articulación entre las entidades del Estado y realizar seguimiento al cumplimiento de las políticas y metas gubernamentales. Por ello, tratándose de una problemática que involucra a diversas entidades públicas, su competencia se relaciona con la coordinación interinstitucional, en este caso, para la adopción de acciones conjuntas dirigidas a la prevención y mitigación de los fraudes asociados a la comercialización del SOAT.

La Ley 1341 de 2009 y el Decreto 1064 de 2020 establecen que el MinTIC es la entidad encargada de formular las políticas públicas del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, promover el uso seguro de las tecnologías digitales y ejercer funciones de inspección, vigilancia y control dentro de dicho sector. En consecuencia, sus competencias guardan relación con la adopción de estrategias de seguridad digital, prevención de riesgos en entornos virtuales y articulación de acciones destinadas a enfrentar conductas fraudulentas realizadas a través de plataformas tecnológicas e internet.

El Ministerio de Defensa – Policía Nacional, a través del **Centro Cibernético Policial**, dependencia adscrita a la DIJIN⁴, tiene entre sus funciones desarrollar estrategias de ciberseguridad, detectar y prevenir amenazas informáticas, atender incidentes cibernéticos y apoyar la investigación de delitos cometidos mediante medios tecnológicos. Asimismo, tiene a su cargo el monitoreo de riesgos en el ciberespacio y la identificación de nuevas modalidades de ciberdelincuencia, funciones directamente relacionadas con la detección y seguimiento de páginas web o canales digitales utilizados para la comercialización fraudulenta del SOAT.

Conforme al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero⁵ y a las normas que regulan el sistema financiero y asegurador, la **Superintendencia Financiera** ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre las entidades aseguradoras, con el propósito de proteger a los consumidores financieros y preservar la confianza en el sistema. En materia de SOAT, le corresponde supervisar a las compañías autorizadas para expedir dicho seguro, verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y adoptar medidas administrativas frente a irregularidades detectadas en su comercialización.

Los artículos 249 y 250 de la Constitución Política, así como con la Ley 906 de 2004, establecen que la Fiscalía General de la Nación tiene a su cargo el ejercicio de la acción penal y la investigación de los hechos que revistan las características de un delito. Para tal fin, dirige y coordina las actividades de policía judicial, recauda elementos probatorios y adelanta las actuaciones necesarias para identificar y judicializar a los presuntos responsables. Por tanto, es la autoridad competente para liderar las

⁴ <https://caivirtual.policia.gov.co/conocenos/funciones>; <https://www.policia.gov.co/jefatura-nacional-del-servicio-de-policia/dijin>

⁵ <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/15853/normativanormativa-generalboletin-juridico-superintendencia-financieraboletin-juridico-no-estatuto-organico-del-sistema-financiero-articulo-num-letra-a-tramite-legislativo-ley-de-articulo-15853/>

investigaciones relacionadas con las estafas y demás conductas delictivas derivadas de la comercialización fraudulenta del SOAT.

De otra parte, el material probatorio recaudado da cuenta de lo siguiente:

- 1) Por captura de pantalla de una conversación por WhatsApp el accionante demostró que se contactó con un aparente asesor de Seguros del Estado, quien vendió el SOAT e hizo el cobro por medio de plataforma bancaria (documentos No. 4 a 11, imágenes. SAMAI).
- 2) La **prueba por informe** de la Superfinanciera indicó (documento No. 110):

Aspecto relevante	Hallazgos principales															
Información estadística sobre fraudes y suplantaciones en la venta de SOAT	La SFC reportó 2.870 inconformidades por posibles fraudes o suplantaciones en la compra virtual de SOAT entre 2022 y el primer semestre de 2025. La mayor concentración de casos se presentó en Cundinamarca (1.183), Antioquia (535) y Valle del Cauca (340). La información fue utilizada para orientar actuaciones de supervisión y seguimiento a las aseguradoras.															
Actuaciones de supervisión adelantadas por la SFC	Durante 2023 realizó 28 supervisiones in situ y 12 extra situ, en relación con la operación de las aseguradoras. Identificó restricciones en la expedición del SOAT, fallas en los canales digitales, limitaciones para motocicletas, restricciones en medios de pago y problemas de atención al usuario. Adoptó algunas medidas para garantizar la expedición permanente del SOAT y fortalecer los canales de comercialización. Detectadas las anomalías, emitió órdenes administrativas en las siguientes fechas:															
	<table><tr><th>Compañía</th><th>Orden</th><th>Respuesta recurso</th></tr><tr><td>AXA Colpatria</td><td>2023041462-000 19-04-23</td><td>2023041462-011 07-07-2023 Not: 07-07-23</td></tr><tr><td>Estado</td><td>2023038291-000 12-04-23</td><td>2023038291-011 26-06-23 Not: 29-06-23</td></tr><tr><td>Mundial</td><td>2023037912-000 11-04-2023</td><td>2023037912-016 21-06-23 Not: 26-06-23</td></tr><tr><td>Previsora</td><td>2023057348-000 25-05-2023</td><td>2023057348-008 11-08-23 Not: 15-08-23</td></tr></table>	Compañía	Orden	Respuesta recurso	AXA Colpatria	2023041462-000 19-04-23	2023041462-011 07-07-2023 Not: 07-07-23	Estado	2023038291-000 12-04-23	2023038291-011 26-06-23 Not: 29-06-23	Mundial	2023037912-000 11-04-2023	2023037912-016 21-06-23 Not: 26-06-23	Previsora	2023057348-000 25-05-2023	2023057348-008 11-08-23 Not: 15-08-23
	Compañía	Orden	Respuesta recurso													
	AXA Colpatria	2023041462-000 19-04-23	2023041462-011 07-07-2023 Not: 07-07-23													
	Estado	2023038291-000 12-04-23	2023038291-011 26-06-23 Not: 29-06-23													
	Mundial	2023037912-000 11-04-2023	2023037912-016 21-06-23 Not: 26-06-23													
Previsora	2023057348-000 25-05-2023	2023057348-008 11-08-23 Not: 15-08-23														

	<table><tr><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Suramericana</td><td>2023049456-000 05-05-2023</td><td>2023049456-026 01-09-23</td></tr></table>				Suramericana	2023049456-000 05-05-2023	2023049456-026 01-09-23
Suramericana	2023049456-000 05-05-2023	2023049456-026 01-09-23					
	Las órdenes se encuentran en fase de cumplimiento.						
Órdenes administrativas impartidas	Las órdenes contra AXA Colpatría, Seguros del Estado, Mundial de Seguros, La Previsora y Suramericana, fueron: (i) suspendieran de inmediato la práctica de no expedición del SOAT; (ii) garantizaran oferta y venta oportuna y permanente en todo el territorio nacional; (iii) fortalecieran canales digitales; (iv) mantuvieran actualizada y accesible en sus sitios web la información sobre canales, condiciones y requisitos de compra; (v) conservaran activos canales expeditos de atención al usuario. Indicó las órdenes se encuentran en fase de seguimiento y cumplimiento.						
Procesos sancionatorios y multas	Inició procesos administrativos sancionatorios que culminaron con multas a varias aseguradoras: Mundial de Seguros (\$900 millones), Seguros del Estado (\$500 millones), Suramericana (\$500 millones) y AXA Colpatría (\$700 millones). A la Previsora se le impuso un llamado de atención. Las decisiones se encuentran en firme.						
Medidas de protección y educación al consumidor	Desarrolló campañas preventivas mediante el documento “ABC del SOAT 2025”, publicaciones en redes sociales, jornadas de educación financiera y recomendaciones para identificar canales oficiales de venta. Estas actividades alcanzaron a más de 2.400 ciudadanos en distintas ciudades del país. Tiene una sección dedicada al SOAT (https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10114908/soat/)						
Gestión del riesgo operacional y ciberseguridad	La Delegatura de Riesgo Operacional y Ciberseguridad ejecutó una supervisión transversal sobre fraude en el SOAT durante 2023. Solicitó información a las aseguradoras autorizadas, evaluó controles, recursos, metodologías y mecanismos de prevención, y emitió instrucciones específicas para fortalecer la detección y mitigación del fraude asociado a la expedición del seguro.						
Implementación de herramientas tecnológicas antifraude	Medidas concretas implementadas por aseguradoras bajo su supervisión: HDI (Liberty): - Modelos predictivos de fraude. - Alertas automatizadas. - Georreferenciación de IP's para identificar comportamientos atípicos. Seguros del Estado: - Herramienta de protección de marca. - Monitoreo de sitios web fraudulentos. - Solicitudes de eliminación de páginas que suplantán su identidad ("takedown"). Las auditorías internas de estas compañías certificaron el cumplimiento de las instrucciones impartidas por la Superintendencia						

3) Además, SFC allegó pruebas que demuestran que en su página web dio publicidad sobre educación financiera y aspectos a tener en cuenta para evitar fraudes en

plataformas de inversión, compra de seguros, transacciones bancarias, suplantación de marcas, entre otros (documentos Nos. 111 a 121).

4) La Policía Nacional indicó que la DIJIN, en conjunto con la Fiscalía con apoyo del Centro Cibernético Policial y del CTI, adelanta investigaciones encaminadas a identificar y judicializar a los responsables de la comercialización fraudulenta del SOAT, pero los detalles de la investigación están cobijados por reserva legal (documento No. 122).

5) El Ministerio de Transporte manifestó que su rol está limitado a mantener mecanismos de consulta y registro dentro del RUNT (documento No. 127).

6) La Fiscalía General de la Nación informó que consultó el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)⁶ y encontró una carga activa de investigaciones por “emisión ilegal del SOAT” a cargo de la delegada para la Seguridad Territorial durante el período 2021-2025, que resumió estadísticamente de la siguiente forma:

DELITO AGRUPADO	2021	2022	2023	2024	2025	Total general
CONCIERTO PARA DELINQUIR		1				1
CORRUPCION JUDICIAL			1			1
DELITOS INFORMATICOS		1		1	9	11
ESTAFA	506	1181	4144	4236	3730	13797
FAI SFDAD FN DOCUMENTO			11			11
FE PUBLICA			1			1
HURTO		1	1			2
Total general	506	1184	4158	4237	3739	13824

En el marco jurídico expuesto, el material probatorio recaudado demuestra que, particularmente a partir del año 2022, se presentó un fenómeno de fraude masivo relacionado con la comercialización y adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), como informó el accionante y corrobora el informe presentado por la Superintendencia Financiera de Colombia, entidad que reportó 2.870 inconformidades asociadas a posibles fraudes o suplantaciones en la compra virtual de dicho seguro entre los años 2022 y 2025, y también lo demuestra el informe de la Fiscalía General de la Nación sobre la existencia de numerosas noticias criminales e investigaciones activas por emisión ilegal del SOAT.

Pese a la magnitud del fenómeno delictivo acreditado en el expediente, las entidades accionadas, que tienen relación directa e indirecta con la expedición de la póliza, la seguridad informática, la protección de los derechos de los consumidores y la investigación de los delitos, alegaron que no era de su competencia realizar acciones efectivas para conjurar la situación de fraude masivo.

Tampoco demostraron una mínima diligencia en recaudar información, establecer la relación de los hechos con sus funciones de regulación, control y vigilancia, adoptar medidas preventivas o correctivas o adoptar acciones efectivas para garantizar la venta segura de la póliza y atacar de manera frontal que los consumidores de ese servicio

⁶ Base de datos oficial donde se registra y administra la información estadística relacionada con las investigaciones penales.

resultaran afectados por el fraude cuando intentaran cumplir su obligación legal de adquirir el SOAT.

Tampoco adoptaron acciones efectivas orientados a identificar, desarticular y judicializar a las personas, organizaciones o estructuras autoras del hecho punible de fraude.

La Policía Nacional refirió la existencia de investigaciones conjuntas con la Fiscalía General de la Nación y otras dependencias especializadas, sin embargo, se amparó en la reserva legal, para abstenerse de rendir informe de resultados de su gestión efectiva.

Finalmente, no obran elementos que permitan establecer si las acciones que emprendieron e informaron fueron pertinentes, adecuadas y oportunas dada la magnitud de los hechos, ni el impacto real de dichas investigaciones o las medidas efectivamente adoptadas para contener el fenómeno.

Asimismo, la información suministrada por la Fiscalía se limitó a la presentación de datos estadísticos sobre la carga investigativa existente, sin que se acreditaran resultados concretos en términos de prevención, judicialización o desarticulación de las estructuras dedicadas a la comercialización fraudulenta del SOAT.

De igual forma, la Sala advierte que no se encuentra demostrada la existencia de una actuación articulada e integral por parte de las diferentes autoridades estatales con competencias concurrentes en la materia, encaminada a prevenir de manera efectiva la comisión de este tipo de fraudes y a garantizar la protección de los derechos colectivos invocados.

Si bien algunas entidades, particularmente la Superintendencia Financiera de Colombia, acreditaron el desarrollo de actividades de supervisión, expedición de órdenes administrativas, imposición de sanciones a las aseguradoras y campañas de educación al consumidor, tales actuaciones se desarrollaron principalmente como medidas reactivas o correctivas, una vez evidenciada la materialización del fraude, pero no demostró que logró que las aseguradoras garantizaran el acceso a las pólizas por canales seguros, con lo cual se habría evitado que el consumidor debiera acudir a páginas web o terceros que finalmente cometieron el fraude.

En ese contexto, las pruebas recaudadas permiten concluir que las acciones institucionales acreditadas consistieron esencialmente en actividades de divulgación, capacitación y orientación al ciudadano, así como en actuaciones de supervisión sobre las aseguradoras autorizadas, sin que se evidencie la implementación de una estrategia estatal coordinada, preventiva y permanente que permitiera neutralizar oportunamente los riesgos asociados a la proliferación de canales fraudulentos de comercialización del SOAT, aún a sabiendas que los ciudadanos están obligados a adquirir la póliza en plazos específicos y deberían poder hacerlo por medios virtuales seguros, dada su finalidad asegura un interés público mayor y prevalente.

Revela mayor ineficiencia asegurar que la medida adecuada, necesaria y proporcional para evitar el fraude es que los consumidores se presenten físicamente ante las

aseguradoras para adquirir la póliza, máxime cuando dichas aseguradoras son investigadas y sancionadas por adoptar estrategias dirigidas a abstenerse de venderla, como revela el informe de la Superfinanciera.

Por consiguiente, aunque se acreditan esfuerzos institucionales posteriores orientados a informar a los consumidores y fortalecer algunos mecanismos de control, no se encuentra demostrada una respuesta integral y suficiente del aparato estatal que garantice de manera efectiva los derechos colectivos de los **consumidores y la seguridad pública** frente al fenómeno de estafa masiva acreditada en el proceso.

En vista de lo anterior, se declarará la vulneración de los derechos colectivos invocados y como medida para hacer cesar la vulneración se ordenará a todas las entidades demandadas que de forma coordinada, armónica y eficiente, adopten medidas estructurales para garantizar que la comercialización del SOAT se haga por medios virtuales se haga de forma segura.

Para el efecto se establecerán plazos y se ordenará emitir informes.

6. Condena en costas

El artículo 44 de la Ley 472 de 1998 prescribe que el actor popular las pagará cuando la acción sea temeraria o de mala fe y el demandado, en el mismo evento y cuando haya sido vencido. También ordena imponer multas de hasta de 20 SMLMV en caso de mala fe de cualquiera de las partes. Finalmente, en este aspecto remite de manera expresa al **CGP**.

El artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien la decisión le sea desfavorable⁷ o en la segunda instancia: ii) al recurrente cuando se confirme en todas sus partes la sentencia proferida en primera instancia⁸; iii) a la parte vencida cuando se revoque totalmente la providencia del inferior, en cuyo caso será condenada a pagar las costas de ambas instancias⁹. El juez puede abstenerse de condenar en costas si prospera parcialmente la demanda.

El Consejo de Estado, en providencia de 6 de agosto de 2019¹⁰, unificó la jurisprudencia en relación con la condena en costas en acciones populares, así:

2.3 Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan relación con los auxiliares de la justicia.

2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena

⁷ Artículo 365.1 del CGP.

⁸ Artículo 365.3 del CGP.

⁹ Artículo 365.4 del CGP.

¹⁰ Sentencia de 6 de agosto de 2019. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01

en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.

2.6 Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”.

Con base en lo anterior, como en este caso no existe evidencia de que las accionadas desplegaran actuaciones temerarias de defensa, solo pasivas, y ya que no se probó la causación no se condenará en costas y agencias en derecho.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “C”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR los derechos colectivos de los consumidores y la seguridad públicas, reconocidos en los numerales g) y n) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, vulnerados por la Presidencia de la República, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa- Policía Nacional y la Superintendencia Financiera.

SEGUNDO: ORDENAR a la **Superintendencia Financiera de Colombia**, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia formule e implemente un plan para garantizar que las aseguradoras pongan a disposición de los consumidores canales digitales seguros de adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT y adopten mecanismos de detección temprana de fraudes a través de tales canales. Asimismo, deberá presentar ante el Comité de Verificación de cumplimiento del fallo un informe semestral del cumplimiento de la medida y sus resultados. De igual forma, informará al despacho sobre el seguimiento del cumplimiento de las ordenes impartidas a las aseguradoras AXA Colpatria, Estado, Mundial, Previsora, Suramericana en 2023 y su impacto.

TERCERO: ORDENAR a la **Fiscalía General de la Nación** fortalezca las estrategias investigativas relacionadas con los delitos asociados a la comercialización fraudulenta del SOAT y consolide información estadística periódica respecto de las investigaciones

en curso sobre fraude en la comercialización de pólizas SOAT, que deberá presentar ante el Comité de Verificación de cumplimiento del fallo semestralmente.

CUARTO: ORDENAR al Ministerio de Defensa - Policía Nacional que a través del Centro Cibernético Policial fortalezca las labores de identificación y desmonte de páginas web, perfiles y canales digitales de comercialización fraudulenta del SOAT y promueva la articulación permanente con la Fiscalía General de la Nación, las aseguradoras y la Superintendencia Financiera de Colombia para prevenir esas conductas.

QUINTO: ORDENAR al Ministerio de Transporte que en coordinación con la concesión encargada de la operación del RUNT, fortalezca los medios para que los ciudadanos puedan verificar de manera simple, inmediata y gratuita la autenticidad y vigencia de las pólizas SOAT registradas en dicho sistema y realice campañas educativas permanentes para prevenir el fraude en la adquisición de pólizas SOAT.

SEXTO: ORDENAR al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que, en ejercicio de sus funciones de coordinación gubernamental, convoque y lidere una mesa interinstitucional con la Superintendencia Financiera de Colombia, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Centro Cibernético Policial, el Ministerio de Transporte y las demás entidades involucradas, con el propósito de diseñar e implementar una estrategia nacional articulada para la prevención, detección y reacción al fraude en la comercialización del SOAT.

SÉPTIMO: ORDENAR al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, adopte un protocolo de cooperación interinstitucional orientado a la identificación temprana, reporte, gestión y mitigación de sitios web, perfiles en redes sociales, aplicaciones, enlaces digitales y demás canales tecnológicos utilizados para la comercialización fraudulenta del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Dicho protocolo deberá contemplar mecanismos de intercambio de información, alertas tempranas, campañas de divulgación sobre canales oficiales de adquisición del seguro y estrategias de prevención dirigidas a la ciudadanía para reducir los riesgos de fraude asociados a la comercialización del SOAT por medios virtuales.

OCTAVO: CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, integrado por el despacho 009 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el director del DAPRE o su delegado, el Ministerio de Transporte o su delegado, el Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado, el Fiscal General de la Nación o su delegado, el Ministro de Transporte o el Director de la Policía Nacional o su delegado y el Superintendente Financiero o su delegado, el actor popular y el agente del Ministerio Público.

NOVENO: No condenar en **COSTAS**, por lo expuesto.

DÉCIMO: Para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de la presente decisión al Defensor del Pueblo.

DÉCIMO PRIMERO: Si no fuera impugnada esta providencia en los términos del artículo 37 de la ley 472 de 1998, **ARCHÍVENSE** las diligencias previa anotación en SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Firmado electrónicamente

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.
DVP