

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.  
SECCIÓN SEGUNDA**



*Bogotá D. C., veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)*

Proceso:	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
Radicado:	<b>11001-33-35-013-2023-00034-00</b>
Accionante:	<b>MARÍA LUZ MARINA MARTINEZ PEÑA</b>
Accionado:	<b>FONDO NACIONAL DEL AHORRO</b>
Asunto:	<b>FALLO</b>

*Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por la señora **MARÍA LUZ MARINA MARTÍNEZ PEÑA**, en nombre propio, contra el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, por la presunta vulneración su derecho fundamental de petición.*

**ANTECEDENTES**

**1. Solicitud.**

*La señora **MARÍA LUZ MARINA MARTÍNEZ PEÑA**, en nombre propio, en ejercicio de la acción de tutela solicita el amparo de los derechos fundamentales de petición y de información que estima vulnerados por parte **el FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, al no haber emitido respuesta a la petición formulada el 23 de agosto de 2022, en el cual solicito información las razones por las cuales el fondo Nacional del Ahorro desconoce el dictamen de pérdida de capacidad laboral y ocupacional No. 600023197-752 emitido por la Compañía de Seguros Bolívar S.A.,;. En consecuencia, pretende se ordene a la entidad accionada emitir respuesta de fondo a la referida petición.*

**2. Situación fáctica**

*En síntesis, el accionante fundamenta la tutela en los siguientes hechos:*

*-Que tiene 60 años de edad, es pensionada por invalidez a partir de febrero de 2021 y trabajó en servicios generales de la empresa de aseo FLOREZ ALVAREZ S.A.S.*

- Que el 5 de enero de 2018 sufrió un accidente de trabajo al ser golpeada en las piernas por una maquina brilladora, evento que fue calificado como accidente laboral por la EPS y ARL.

-Que como consecuencia del accidente laboral presento fractura de la epífisis superior del humero derecho, la cual en primera instancia fue calificada por la ARL BOLIVAR con el 14.70% de pérdida de capacidad laboral, contra la que no estuvo de acuerdo.

-Que el desacuerdo fue tramitado por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTA Y CUNDINAMARCA estableciendo que la fractura de la epífisis superior del húmero derecho, produjo pérdida de capacidad laboral – PCLTOTAL: 17.45%, de origen de accidente de trabajo, fecha de estructuración: 02/03/2020, frente a la cual presentó apelación.

-Que el 22 de octubre de 2020 la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ -JNCI- emitió dictamen de segunda instancia N°51663788 – 32435, determinando que la patología: fractura de la epífisis superior del húmero derecho, produce una PCL TOTAL: 17.45%, Origen: Accidente de trabajo, Fecha de Estructuración: 02/03/2020, ratificando la calificación dada por la JRCL.

-Que desde el 30 de septiembre de 2009 tiene un crédito individual para compra de vivienda usada con el FONDO NACIONAL DE AHORRO –FNA, el cual se encuentra respaldado con un seguro obligatorio para crédito hipotecario con la COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLÍVAR.

-Que el 14 de octubre de 2020 la Compañía de Seguros Bolívar S.A; le realizó el dictamen de determinación de origen y pérdida de capacidad laboral y ocupacional N° 600023197-752, calificándole varias patologías el cual determino un porcentaje PCL TOTAL: 53.19%, origen: enfermedad común, fecha de declaratoria (estructuración): 14/10/2020.

- Que dicha calificación para el FONDO NACIONAL DEL AHORRO es integral porque tuvo en cuenta el %PCL del accidente laboral y el de otras patologías.

-Que el 15 de octubre de 2020 la COMPAÑÍA DE SEGUROS BOLÍVAR S.A. notificó a las partes interesadas el dictamen; no se presentó objeción o discrepancia por parte de los interesados, es decir, se encuentra en firme.

*-Que al FONDO NACIONAL DEL AHORRO le correspondía reconocer el estado de invalidez y proceder a hacer efectivo el seguro de vida o incapacidad total y permanente de la de la cual, es titular por cuanto se configuró el siniestro amparado por la póliza de seguros, tomado al momento de adquirir el crédito.*

*-Que el FONDO NACIONAL DEL AHORRO ha desconocido el dictamen N° 600023197-752 emitido por la Dirección Nacional de Pensiones de SEGUROS BOLÍVAR puesto que no extinguió la obligación a partir de la fecha de declaratoria de la invalidez, esto es, el 9 de septiembre de 2020, le ha exigido el pago de las cuotas mensuales del crédito hipotecario, las que le ha tocado pagar puntualmente.*

*-Que el “22” de agosto de 2022 presenté un derecho de petición ante el FNA solicitando información sobre su negativa a extinguir a obligación crediticia.*

*-Que el 13 de septiembre de 2022 recibió una comunicación del FNA en la que le informan que el Fondo presentó reconsideración del dictamen proferido por SEGUROS BOLIVAR y solicitaban los siguientes documentos; acta de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad en firme emitida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, donde se ratifique la fecha de estructuración de las enfermedades motivo de calificación y que no ha sido sometido a ninguna controversia del dictamen emitido por la aseguradora Bolívar.*

*-Que hasta el momento el FNA no ha notificado resultado alguno de la “reconsideración” presentada, pero si ha venido cobrando mes a mes el pago de la obligación, lo que considera que viola sus derechos de información y fundamentales como titular del crédito.*

### **3. Actuación Procesal.**

**3.1.** *Mediante auto del 7 de febrero de 2023, este Despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, ordenó notificar al presunto funcionario responsable, esto es, al PRESIDENTE DEL FONDO NACIONAL DEL AHORRO, con traslado de la demanda y sus anexos para que ejerciera el derecho de defensa y, como pruebas solicitó información relativa a este asunto.*

**3.2.** *El FONDO NACIONAL DEL AHORRO pese a haber sido*

*notificado personalmente de la presente acción de tutela, no contestaron la misma, ni rindieron el informe solicitado.*

#### **4. Pruebas.**

*Como pruebas relevantes allegadas al expediente, se relacionan las siguientes:*

*- Copia de solicitud de crédito individual para compra de vivienda (fls 1-2, exp digital archivo No. 4).*

*-Copia Notificación dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral de fecha 15 de octubre de 2020, Seguros Bolívar (fls 4-14, exp digital archivo No. 4).*

*-Copia del derecho de petición radicado el 23 de agosto de 2022 ante el Fondo Nacional del Ahorro, con el cual la señora MARIA LUZ MARINA MARTINEZ PEÑA solicitó se le informara sobre las razones de su negativa a extinguir su obligación crediticia.(fls 15-17, exp digital archivo No. 4).*

*-Copia del pantallazo del correo electrónico de 13 de septiembre de 2022 ,donde Fondo Nacional del Ahorro le indica a la señora MARIA LUZ MARINA MARTINEZ PEÑA, de acuerdo a la reclamación presentada con relación a la invalidez dictaminada, que su solicitud de reconsideración fue remitida ante la compañía de seguros, y que debía allegar a través del correo electrónico [reclamacionseguros@fna.gov.co](mailto:reclamacionseguros@fna.gov.co) documentos tales como: acta Ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral en firme emitida por La Junta Regional de Calificación de Invalidez (fl. 18, exp digital archivo No. 4).*

### **CONSIDERACIONES**

*1.De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela.*

*Como es sabido, la acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales de todas las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados*

*por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en la forma señalada por la ley.*

*No obstante, lo anterior, la acción de tutela, conforme se ha reiterado, no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, como que tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario, y en razón de su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando quiera que los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.*

*Este remedio extraordinario de protección de los derechos fundamentales de rango constitucional, tiene operancia mediante un procedimiento preferente y sumario, con la intervención del aparato jurisdiccional a través de cuyos pronunciamientos deben tomarse las medidas necesarias para su efectiva protección.*

## **2. Presunción de veracidad.**

*Es del caso precisar, que avocado el conocimiento de la presente acción por este Despacho, con auto del **7 de febrero de 2023**, este Despacho ordenó notificar al **presidente del Fondo Nacional del Ahorro**, adjuntando dicha decisión y copia de la demanda y sus anexos.*

*El acto de notificación se realizó vía correo electrónico el **8 de febrero de 2023** al citado funcionario, donde se les solicitó rendiera informe sobre los hechos de la demanda, para lo cual se le concedió un término de dos (2) días calendario contados a partir de la respectiva notificación, según lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, con la advertencia, que si de conformidad con el artículo 20 del citado en mención, los informes no se aportaban en el término otorgado, los hechos de la acción se tendrían por ciertos y se resolvería de plano.*

*El citado término concedido venció el día **10 de febrero de 2023**, sin que se hubiese recibido respuesta alguna.*

*Ante la actitud asumida por la entidad accionada, no queda otra alternativa al Despacho, que hacer uso de la “**presunción de veracidad**”, a la que alude el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, del siguiente tenor:*

“(...)

Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

(...)”

*En ese orden de ideas, no habiéndose recibido por parte del funcionario accionado, los informes solicitados dentro del plazo otorgado, en cuanto a que, el accionante no ha obtenido respuesta de fondo a la petición radicada el 23 de agosto de 2022 ante el FONDO NACIONAL DEL AHORRO, por lo que corresponde entonces determinar la viabilidad de conceder o no el amparo de los derechos fundamentales invocados.*

*Ahora, si bien el accionante invoca como vulnerado los derechos fundamentales de información, de las personas de la tercera edad, seguridad social, vida digna, mínimo vital, igualdad, vivienda digna, debido proceso, protección al adulto mayor, observa el Despacho que el derecho fundamental que podría resultar comprometido sería el de **petición** conforme a la concreta descripción de los hechos y las pretensiones de la demanda, por lo que el estudio se centrará en éste.*

## **5. Problema jurídico**

*Determinar si la autoridad accionada vulneró el derecho fundamental de **petición** de la accionante, por la presunta omisión del FONDO NACIONAL DEL AHORRO, de no haber dado respuesta a una solicitud relacionada con la efectividad de un seguro de vida tomado con un crédito de vivienda.*

### **5.1. Derecho de petición.**

*Respecto del derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, debe decirse que su naturaleza es la de un derecho público que faculta a las personas para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a las solicitudes respetuosas que son de su competencia; es pues, una vía expedita de acceso directo a quienes en un momento dado llevan la representación de los intereses del Estado.*

*Asimismo, en desarrollo del artículo 23 de la Constitución Política, se expidió la Ley 1755 de 2015, mediante la cual se reglamentó el derecho de petición, en cuyos artículos 13 y 14 estableció:*

“(…)

**Artículo 13. Ley 1755 de 2015** 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 cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

**Artículo 14. Ley 1755 de 2015** Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, **toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.** Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

(…)”

*En cuanto a la protección del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional en Sentencia T – 043 de 2009 dispuso:*

“(…)

**La respuesta al derecho de petición debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva. Reiteración de jurisprudencia.**

Esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) **respetando el término previsto para tal efecto**; ii) **de fondo**, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionaria; iii) **en forma congruente** frente a la petición elevada; y, iv) **comunicándole al solicitante**. Entonces, si emitida la contestación por el ente requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> T-669 de agosto 6 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

“Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna<sup>2</sup> a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, **la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.**

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta<sup>3</sup>. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental<sup>4</sup>.

(...)-negritas y subrayas fuera de texto-.

## 6. Caso concreto.

*En el caso objeto de estudio, la señora MARIA LUZ MARINA MARTINEZ PEÑA, invoca como vulnerado su derecho fundamental de petición, por la presunta omisión del **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, de no emitir contestación a la petición elevada el 23 de agosto de 2022.*

*De conformidad con lo aducido en la demanda de tutela y las pruebas allegadas con ésta, se establece que la señora MARIA LUZ MARINA MARTINEZ PEÑA, en efecto, formuló ante el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** el **23 de agosto de 2022**, derecho de petición, solicitando se le informaran las razones sobre la negativa de extinguir su obligación crediticia y de no hacer efectivo el seguro de vida de la misma.*

*De otra parte, la entidad demandada **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, en el curso de esta acción, ninguna respuesta o informe rindió respecto a la solicitud formulada por el accionante ante esa institución, por lo que como se dejó anotado en precedencia, se tendrá por no contestada de fondo dicha petición, y por ende, no desvirtuados los hechos materia de la presente demanda.*

---

<sup>2</sup> “Ver sentencia T-159/93, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. El actor interpuso acción de tutela a nombre de su hijo, quien había perdido el 100% de su capacidad laboral con el fin de que se le protegiera el derecho fundamental de petición y en consecuencia se le reconociera y pagara la pensión de invalidez a que tenía derecho. No obstante, luego de más de dos años de presentada la solicitud, la demandada no había respondido. En la sentencia T-1160 A /01, M. P. Manuel José Cepeda se concedió la tutela a una persona que había interpuesto recurso de apelación contra la decisión negativa de pensión de invalidez de origen no profesional y pasados más de seis meses no había obtenido respuesta alguna.”

<sup>3</sup> “En sentencia T-178/00, M. P. José Gregorio Hernández la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el derecho de petición.”

<sup>4</sup> “Ver sentencia T-615/98, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa (la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado).”

*Por consiguiente, se establece que desde la radicación de la citada petición **23 de agosto de 2022**- hasta la fecha de presentación de ésta acción, transcurrieron mas de cinco (5) meses, sin que la entidad demandada hubiese emitido respuesta oportuna y de fondo al peticionario; de donde se advierte, que se sobrepasó el término general de ley, de quince (15) días establecido en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, -que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011-, y que tenía para responder dicha solicitud, o su defecto, informar el plazo o tiempo estimado requerido para resolver la misma.*

*Así las cosas, se tiene con la omisión consistente en no dar respuesta de manera concreta y oportuna a la anterior petición, dentro del término señalado, la entidad accionada vulneró evidentemente el derecho de petición de la accionante, pues pese a que excedió el referido plazo, no dio contestación a la solicitud; situación que, al no ser desvirtuada por la accionada, corrobora lo aquí aducido por el accionante en aplicación del principio de veracidad.*

*Corolario de lo anterior, en el presente caso se procederá a amparar el derecho fundamental de petición del accionante, vulnerado por la entidad concernida, al no haberse dado respuesta oportuna, concreta y de fondo a la solicitud impetrada el **23 de agosto de 2022** por la señora MARIA LUZ MARINA MARTINEZ PEÑA, en virtud de lo cual, se ordenará al **PRESIDENTE DEL FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, o a quien corresponda, procedan a dar respuesta a la referida petición de la accionante, debiendo comunicar y/o notificar la respuesta o decisión adoptada en las condiciones y términos de ley. Para tal efecto, se concederá un **término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación del presente fallo.***

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,*

### **RESUELVE**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de petición de la señora **MARIA LUZ MARINA MARTINEZ PEÑA**, vulnerado por el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al **PRESIDENTE DEL FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, o a quien corresponda, que en el **término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación del presente fallo**, procedan a dar respuesta concreta y de fondo a la petición radicada el 23 de agosto de 2022 por la señora **MARIA LUZ MARINA MARTINEZ PEÑA**, debiendo comunicar y/o notificar la misma, en las condiciones y términos de ley.

**TERCERO: INFORMAR** al Despacho por el medio más eficaz, al vencimiento de dicho término, por parte de la entidad accionada, del cumplimiento de la anterior orden, remitiendo los soportes documentales que acrediten las acciones desplegadas para tal fin.

**CUARTO: NOTIFICAR** esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que el mismo podrá ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32 ibidem.

**QUINTO: ENVIAR** junto con la notificación de este fallo, el expediente debidamente digitalizado con el fin de permitir el acceso al mismo y así garantizar los derechos de defensa y contradicción de las partes involucradas.

**SEXTO: REMITIR** a la H. Corte Constitucional el expediente, para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1995.

**SEPTIMO: LIBRAR** por Secretaría, las comunicaciones respectivas; **DESANOTAR** la presente actuación dejando las constancias a que haya lugar y; **ARCHIVAR** el expediente una vez regrese al Juzgado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**YANIRA PERDOMO OSUNA  
JUEZA**

**Firmado Por:**  
**Yanira Perdomo Osuna**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**013**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **b4193c0f8916d74598fd9babc7fe9191a214e56c13de384220ef4b4473cb0882**

Documento generado en 20/02/2023 04:08:39 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**