



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**

**JUZGADO VEINTITRÉS (23) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020).

**Referencia : ACCIÓN DE TUTELA**  
**Radicación : 2020 – 00180**  
**Demandante : NELLY CHACÓN CUIDA**  
**Demandado : FONDO NACIONAL DEL AHORRO – LIBERTY SEGUROS S.A.**  
**Vinculado : JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**  
**Asunto : SENTENCIA 1ª INSTANCIA**

Procede el Juzgado a decidir en primera instancia, la acción de tutela presentada por la señora **NELLY CHACÓN CUIDA**, mediante apoderado, en contra del **FONDO NACIONAL DEL AHORRO y LIBERTY SEGUROS S.A.-**

**ANTECEDENTES**

La accionante presentó acción de tutela, en contra de las autoridades accionadas, fundamentada en que desde el año 2008 presenta un cuadro clínico de dolor en cuello y hombros, con irradiación hacia columna, rodillas y cadera, respecto a las que se determinó por el médico tratante: discopatía cervical torácica y lumbar, artrosis intervertebrales torácicos en los hombros y síndrome de manguito rotatorio bilateral.

Como consecuencia del deterioro de la salud de la actora, de conformidad con los padecimientos enunciados, la accionante manifiesta que ha permanecido incapacitada por más de 113 días, como lo certifica la EPS Aliansalud en documento expedido el día 21 de noviembre del año 2019, limitando la realización de sus labores cotidianas y el desempeño de su rol laboral, lo que ha generado la imposibilidad de seguir cubriendo la obligación crediticia que contrajo con el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, para la compra de su casa de habitación, es decir con el pago oportuno del crédito hipotecario No. 5160410215.

Sobre el particular, en la tutela se informa que la actora actualmente tiene un nivel de mora de 13 cuotas vencidas, que ascienden a la suma de (\$9.609.440), respecto a las que asegura se encuentra en imposibilidad de pagar, pues los recursos económicos que devenga actualmente solo le alcanzan para cubrir su subsistencia vital.

Por lo anterior, el día 13 de agosto de 2019 la señora **NELLY CHACÓN CUIDA** solicitó ante el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, acogerse a la póliza de seguro de vida que ampara el contrato suscrito por las partes, por considerar que se

encuentra discapacitada y sin la posibilidad de seguir cumpliendo con la obligación adquirida.

En respuesta a este requerimiento el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** le indicó que, para acceder al amparo de la póliza debía aportar dictamen emitido por autoridad competente, donde conste la invalidez y la fecha de estructuración; no obstante, la accionante indica que carece de los recursos para sufragar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por lo que no puede acreditar el requisito exigido por esta entidad.

En la actualidad, como dictamen respecto a las patologías padecidas por la actora, únicamente se cuenta con decisiones de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en las que se determina el origen de los diagnósticos, habiéndose negado por parte de estas dependencias la inclusión de asuntos distintos al motivo por el cual se radicó el caso; es decir que estos conceptos no incluyen porcentaje de pérdida de capacidad laboral, como tampoco una posible fecha de estructuración.

En este contexto, la parte tutelante refiere que la señora **NELLY CHACÓN CUIDA** en la actualidad tiene 58 años, lo que, aunado a su estado de salud y su condición económica, la cataloga como un sujeto de especial protección constitucional, siendo procedente que, pese a la existencia de mecanismos ordinarios para desatar la controversia expuesta, se ordene por esta vía tutelar al **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** y a **LIBERTY SEGUROS S.A.**, esta última como aseguradora del contrato celebrado entre la actora y el **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, que asuman el costo de un salario mínimo legal mensual vigente para sufragar los honorarios de la Junta Regional de Calificación, que es lo que se requiere para que ella pueda ser valorada y de esta manera acreditar el requisito exigido para hacer efectivo el amparo de incapacidad total y permanente, dentro del referido crédito hipotecario.

De acuerdo a esta situación fáctica, pretende la actora que este Despacho proceda a:

**PRIMERA:** Tutelar el Derecho a la igualdad, el debido proceso, Seguridad Social, a la Vida en Condiciones Dignas, al Mínimo Vital y a los principios constitucionales de integralidad, universalidad, solidaridad y eficiencia en la seguridad social.

**SEGUNDA:** Ordenar al **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** y **LIBERTY SEGUROS S.A.**, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo de tutela procedan a realizar el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca para que esta entidad proceda a practicar la calificación de pérdida de capacidad laboral de la Señora **NELLY CHACÓN CUIDA**.

### **DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL INVOCADO COMO VIOLADO**

La accionante invoca como derechos fundamentales constitucionales violados, el derecho a la igualdad, el debido proceso, la seguridad social, la vida en condiciones dignas y el mínimo vital, según expone, porque la negativa de las accionadas respecto a la cancelación de la suma que corresponde a los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que se le realice el dictamen de PCL, impide la materialización de los derechos fundamentales enunciados, en tanto la situación económica que la actora presenta en la actualidad le impide asumir dicho costo, haciendo procedente que, con la intervención del juez constitucional, las entidades que prestan este servicio público

den satisfacción al aseguramiento suscrito, para que de esta manera la accionante pueda acceder a la póliza de vida de deudores, bajo el amparo de incapacidad total y permanente.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Recibida la acción constitucional, se admitió la misma mediante auto de fecha 04 de agosto de 2020, ordenando la vinculación de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**; en este mismo auto se dispuso la notificación del representante legal de las accionadas y de la entidad vinculada, ordenándose que las mismas remitieran un informe detallado sobre aspectos que interesan al proceso, con el propósito de decidirla dentro de los términos de ley.

La demandada fue notificada el 04 de agosto de 2020, haciendo entrega de copia de la demanda y de sus anexos, para ejercitar el derecho de defensa en la presente acción.

### **CONDUCTA PROCESAL DEL FONDO NACIONAL DEL AHORRO**

Surtida la notificación al Representante Legal del **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, este no allegó contestación ni rindió el informe requerido en el auto admisorio de la demanda.

### **PRONUNCIAMIENTO DE LIBERTY SEGUROS S.A.**

Surtida como fue la notificación personal a **LIBERTY SEGUROS S.A.**, el representante legal para asuntos judiciales de la entidad allegó contestación a la acción de la referencia el día 06 de agosto de 2020, solicitando se declare la improcedencia de la acción, por carecer de requisitos de subsidiariedad, ante la ausencia de acreditación de un perjuicio irremediable o amenaza inminente, al advertir que la solicitud tutelar se centra en un reclamo de tipo meramente patrimonial, requiriendo en consecuencia que se desvincule a **LIBERTY SEGUROS S.A.** del proceso de amparo de tutela.

En la contestación se indica, sobre la solicitud de la accionante, que la póliza contratada por el FNA no relaciona ningún amparo que cubra el pago por los honorarios a las Juntas de Calificación, aclarando que, si bien en el condicionado aplicable a la póliza se indica que para el amparo opcional de Incapacidad Total y Permanente, se tomará como fecha de siniestro la fecha de estructuración relacionada en el dictamen de la Junta, esto no es igual a que, la compañía responderá por el pago de los honorarios mencionados. Para sustentar su dicho, se cita el artículo 1077 del Código de Comercio, concluyendo que la Pérdida de Capacidad Laboral debe ser demostrada por el asegurado.

Respecto a la falta procedencia de esta acción constitucional en relación con el reclamo elevado por la actora, en el marco del contrato de seguros, se afirma que:

*“(...) el Contrato de Seguros es un contrato entre particulares que, se encuentra regido por un Clausulado General en el cual se encuentran las reglas que rigen el contrato y no se puede pretender que, el Juez de tutela dirima un conflicto derivado de una póliza de seguros cuando existen mecanismos ante la jurisdicción ordinaria a los que se pueden acudir, máxime cuando no se está vulnerando ningún derecho fundamental del accionante y lo pretendido por el mismo corresponde a derechos de rango patrimonial.*

(...)

*Al respecto sobre este caso, es evidente que el accionante cuenta con mecanismos judiciales ordinarios que le permiten buscar un pronunciamiento de la autoridad judicial competente que solucione la controversia puesta en conocimiento de su despacho, mecanismos que son los IDÓNEOS Y EFICACES para ventilar los requerimientos aquí interpuestos, así mismo, con las declaraciones realizadas en el escrito de tutela así como con los documentos aportados NO SE EVIDENCIA QUE NOS ENCONTREMOS ANTE LA INMINENCIA DE LA CAUSACIÓN DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE para el accionante, motivo por el cual el mismo está en la obligación de acudir a la justicia ordinaria para que se resuelva sobre sus pretensiones.*

(...)

*En todo caso, nos permitimos hacer énfasis que la acción de tutela es un mecanismo judicial que busca exclusivamente la protección inmediata de los derechos fundamentales con fundamento en lo dispuesto en la Constitución Política así como en las normas que regulan la materia y en la jurisprudencia constitucional, en virtud del principio de subsidiariedad de la acción de tutela, consideramos que el amparo aquí solicitado es improcedente para obtener la protección de derechos de rango patrimonial, pues para este fin existen mecanismos ordinarios de defensa judicial, no se puede acudir a la celeridad de la acción de tutela para buscar un pronunciamiento previo al que debe dar el juez ordinario pues con ello se está pretendiendo desdibujar todo el ordenamiento judicial existente en nuestro país, así mismo el actor pretende desconocer el trámite legal que se deba dar ante la justicia ordinaria para dirimir el conflicto aquí planteado. El juez Constitucional no debería estar dirimiendo un conflicto derivado de una afectación a una Póliza de Seguros, cuando existen mecanismos establecidos por la jurisdicción ordinaria para tal fin.*

*En este orden de ideas, no existe argumentación legal ni constitucional para determinar que esta Compañía ha infringido alguno de los derechos del accionante, razón por la cual solicitamos declarar improcedente la presente acción de tutela respecto de LIBERTY SEGUROS S.A y ordenar su desvinculación inmediata”.*

## **PRONUNCIAMIENTO DE LA ENTIDAD VINCULADA**

Surtida como fue la notificación personal a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**, el Secretario Principal de la Sala de Decisión No. 1 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, allegó contestación al requerimiento emitido por el Juzgado, informando sobre las valoraciones de la accionante lo siguiente:

1. *Mediante dictamen No 51604102–3999 del 25 de julio de 2019, la Junta Regional calificó los diagnósticos otras degeneraciones especificadas de disco intervertebral [lumbar], otros trastornos de disco cervical, otros trastornos especificados de los discos intervertebrales [torácicos], síndrome de manguito rotatorio bilateral de origen Enfermedad Común.*
2. *Contra el referido dictamen, la señora Chacón interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, por estar en desacuerdo con la calificación proferida.*
3. *Así las cosas, la Junta Regional resolvió el recurso de reposición emitiendo el ACTA N° REP.–11597-1del25 de octubre de 2019, confirmando la calificación inicial. Así mismo, comoquiera que se interpuso en forma subsidiaria el recurso de apelación, se remitió el expediente a la Junta Nacional para lo de su competencia.*

4. *La Junta Nacional de Calificación de Invalidez en última instancia emitió el dictamen No 51604102-11061 del 25 de junio de 2020, confirmando la calificación proferida por la Junta Regional, es decir, los diagnósticos otras degeneraciones especificadas de disco intervertebral [lumbar], otros trastornos de disco cervical, otros trastornos especificados de los discos intervertebrales [torácicos], síndrome de manguito rotatorio bilateral de origen Enfermedad Común.*

Adicionalmente, se puso de presente el contenido del numeral 3 del Artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1072 de 2015, en el que se señala que las Juntas Regionales de Calificación Invalidez son competentes para calificar los casos que pretendan realizar una reclamación ante compañías de seguros y/o entidades bancarias, eventos en los cuales se actúa como perito y contra la decisión no procede la interposición de recursos. Al efecto se informan los requisitos mínimos para radicar la solicitud de parte del interesado.

En virtud de lo anterior, luego de manifestar que la actuación de la entidad vinculada no ha atentado en forma alguna contra los derechos de la actora, advirtiendo que por el contrario ha participado en las actuaciones que la involucra con apego al debido proceso, esta entidad solicitó su desvinculación de la presente acción de tutela.

### PRUEBAS

Como medios de prueba fueron allegados al proceso:

#### Por la parte accionante:

- Extractos de historia clínica de la señora **NELLY CHACÓN CUIDA**.
- Derecho de petición radicado ante el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** el día 13 de agosto de 2019, en el que requiere se haga efectiva la póliza de seguro de vida.
- Reporte de incapacidades correspondientes a la señora **NELLY CHACÓN CUIDA**, emitida por ALIANSALUD E.P.S, de fecha 21 de noviembre de 2019.
- Dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupación No. 51604102 – 3999, de fecha 25 de julio de 2019, correspondiente a la accionante.
- Oficio No. VP-6454 de fecha 24 de septiembre de 2019, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.
- Dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupación No. 51604102 – 11061, de fecha 25 de junio de 2020, correspondiente a la accionante.
- Oficios emitidos por el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, en los que se pronuncia sobre la póliza de vida de grupo deudores, requerido por la accionante.
- Recibo de pago No. 20200220257546859 correspondiente al crédito 5160410215.

#### Por Liberty Seguros S.A.:

- Certificado de Existencia y Representación Legal.
- Copia de la caratula de la póliza.
- Copia del Clausulado General aplicable al Seguro de Vida Grupo.

## CONSIDERACIONES

### PROBLEMA JURÍDICO

*¿Es la acción de tutela la vía procesal idónea para ordenar a las accionadas que realicen el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que esta entidad efectúe la calificación de pérdida de capacidad laboral de la señora **NELLY CHACÓN CUIDA**, a efectos de dar trámite a la póliza de grupo vida deudores, respecto al crédito hipotecario No. 5160410215?*

### PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de la autoridad pública.

La norma en cita también indica que la acción sólo 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.

### DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad y no discriminación es uno de los principios rectores dentro del Estado Social de Derecho, y una de las garantías de protección de los grupos tradicionalmente discriminados y marginados en la sociedad. En virtud de este principio, a las autoridades estatales se les impone el deber de abstenerse de incentivar o de realizar tratos discriminatorios, por una parte; y por otra, el deber de intervenir, sobre el cual el Estado debe tomar las medidas necesarias tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan los grupos poblacionales discriminados. En el mismo sentido, en cabeza de las autoridades estatales se encuentra el deber especial de protección, el cual implica la obligación de salvaguardar a los grupos minoritarios –o tradicionalmente discriminados- de actuaciones o prácticas de terceros que creen, mantengan o favorezcan situaciones discriminatorias.

Por su parte, la Corte Constitucional en desarrollo del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia ha anotado que dicha disposición concreta tres tipos de reglas; a) en el inciso 1º se establece el principio de *igualdad formal o igualdad ante la Ley*, o en general ante el Derecho, el cual le es consustancial la *prohibición de discriminación* que obliga evitar establecer un trato desigual frente a algunos sujetos en razón de ciertos rasgos de su identidad, tales como la raza, el sexo, la religión y la filiación política o ideológica; b) en el inciso 2º se establece el deber del Estado de promover condiciones de igualdad real para la protección de grupos discriminados o marginados, haciendo referencia concreta a la *igualdad material o igualdad de trato*; y c) en el inciso 3º se impone al Estado la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, y la responsabilidad de sancionar los abusos o maltratos que se hagan contra estas personas.

Ahora bien, el principio de igualdad y no discriminación no implica que en toda circunstancia deba darse el mismo trato a todas las personas; hay casos en los que puede aplicarse un trato diferencial, pero éste debe estar sustentado en

justificaciones objetivas y razonables. Imponer medidas que no tengan la debida justificación sobre la distinción o la diferencia de trato, implicaría un trato discriminatorio. En efecto, cuando se pretenda implementar alguna regulación que cause la diferenciación de personas o de un grupo de personas, el trato diferente debe ser razonable, lo que significa que debe i) tener un fundamento, es decir, estar justificado, y ii) debe obedecer al principio de proporcionalidad, de tal manera que no termine por afectar otros derechos fundamentales.

## DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Respecto del derecho al debido proceso, se erige en un derecho constitucional fundamental consagrado en el artículo 29 Superior, aplicable tanto a las actuaciones de carácter judicial como a las administrativas. Esta disposición constitucional señala:

**ARTICULO 29.** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*(...) a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.*

En punto a este derecho fundamental, el mismo ha de entenderse como aquel deber de las autoridades judiciales y administrativas, de resolver los asuntos de su competencia con estricta sujeción a las normas tanto constitucionales como legales y reglamentarias, proscribiéndose así la arbitrariedad y la subjetividad en las actuaciones, de tal manera que todos los funcionarios, tenemos la obligación de cumplir nuestros deberes sin excedernos en su ejercicio, tal como lo prescribe el artículo 6° de la Carta Política, y por ello, si la omisión del deber funcional o su extralimitación causa un daño a terceras personas, se activa la posibilidad de que la persona afectada demande al Estado para obtener la condigna reparación, como bien lo señala el artículo 90 de la codificación superior.

En tales condiciones, si la propia Constitución consagra derechos fundamentales, como es el caso del derecho de petición, que luego es desarrollado en la Ley, la que de manera sistemática consagra las formas de peticionar, los plazos para resolver etc., esas previsiones equivalen a un procedimiento, que es fuente de obligaciones para las autoridades y a su vez fuente de derechos para los ciudadanos, que legítimamente pueden esperar la observación rigurosa de ese procedimiento, cuya pretermisión, por extralimitación del término para resolver lo pertinente, origina una trasgresión al debido proceso, como garantía que busca enervar la arbitrariedad de los funcionarios públicos.

## DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social se instituye en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según se sigue de la lectura del artículo 48 superior, el cual prescribe lo siguiente: *“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”*.

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional, pues

son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que:

*“Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.*

De manera similar, el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe:

*“Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”.*

De la lectura de las normas transcritas, se deduce que el derecho a la seguridad social protege a las personas que están en imposibilidad física o mental de obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral. Así mismo, se protege a las personas que dependían económicamente de quien percibía una pensión en razón de las circunstancias mencionadas.

Como se puede apreciar, el derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe ocurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.

## **DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS**

En reiterada jurisprudencia, se ha sostenido que el derecho constitucional fundamental a la vida no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga, sino que, por el contrario, supone la garantía de una existencia digna, que implica para el individuo la mayor posibilidad de despliegue de sus facultades corporales y espirituales, de manera que cualquier circunstancia que impida el desarrollo normal de la persona, siendo evitable de alguna manera, compromete el derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución.

Así, no solamente aquellas actuaciones u omisiones que conducen a la extinción de la persona como tal, o que la ponen en peligro de desaparecer, son contrarias a la referida disposición superior, sino también todas las circunstancias que incomodan su existencia hasta el punto de hacerla insoportable. Una de ellas, ha dicho la Corte, es el dolor cuando puede evitarse o suprimirse, cuya extensión injustificada no amenaza, sino que vulnera efectivamente la vida de la persona, entendida como el derecho a una existencia digna. También quebranta esta garantía constitucional el someter a un individuo a un estado fuera de lo normal con respecto a los demás, cuando puede ser como ellos y la consecución de ese estado se encuentra en

manos de otros; con más veras cuando ello puede alcanzarlo el Estado, principal obligado a establecer condiciones de bienestar para sus asociados.

### **DERECHO AL MÍNIMO VITAL**

Respecto del derecho al mínimo vital, tenemos que decir que este derecho se funda en el principio de solidaridad social y hace alusión a la obligación del Estado de satisfacer las mínimas condiciones de vida de una persona. La Corte Constitucional se ha referido al mínimo vital de diversas maneras así: a) Como derecho constitucional fundamental innominado que asegura los elementos materiales mínimos para garantizar al ser humano una subsistencia digna y b) Como núcleo esencial de los derechos sociales cuya garantía resulta necesaria para la satisfacción de los derechos fundamentales. Para la Corte, un derecho social puede adquirir el rango de fundamental por conexidad cuando se vulnera el mínimo vital (T-005 -95; T-500 -06; SU-111 – 097; T-289-98).-

El Mínimo vital, es en esencia un derecho a la subsistencia, cuya finalidad es buscar la igualdad material cuando se compruebe un grave atentado contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población, en el evento en que el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo.-

### **CASO CONCRETO**

De las pruebas allegadas al proceso, se advierte que la presente acción de tutela tiene como objeto la cancelación, por parte de las accionadas, de los honorarios correspondientes a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, a efecto que se realice a la actora la valoración de porcentaje de pérdida de capacidad laboral con ocasión de las patologías que la aquejan desde el año 2008 y de esta manera acreditar el requisito exigido para hacer efectiva la póliza de vida de deudores, bajo el amparo de incapacidad total y permanente, dentro del crédito hipotecario suscrito por ella.

Al respecto, se evidencia en la documental presentada por las partes que entre la actora y el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** se encuentra suscrito el crédito hipotecario No. 5160410215, dentro del cual, en la actualidad, la actora presenta una mora que supera 13 cuotas vencidas, frente a las que señala se encuentra en incapacidad de pagar, manifestando que los recursos económicos que devenga actualmente solo le alcanzan para cubrir su subsistencia vital.

Por manera que, requiere la aplicación de la aludida póliza, respecto a lo que el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** en reiteradas oportunidades le ha indicado que el procedimiento que debe seguir para obtener este amparo exige que aporte dictamen emitido por autoridad competente, donde conste la invalidez y la fecha de estructuración; no obstante, la accionante indica que carece de los recursos para sufragar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por lo que no puede acreditar el requisito exigido por esta entidad.

En este contexto, la parte tutelante refiere que la señora **NELLY CHACÓN CUIDA** en la actualidad tiene 58 años, lo que, aunado a su estado de salud y su condición económica, la cataloga como un sujeto de especial protección constitucional, siendo procedente que, pese a la existencia de mecanismos ordinarios para desatar la controversia expuesta, se ordene por esta vía tutelar al **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** y a **LIBERTY SEGUROS S.A.**, esta última como aseguradora del contrato celebrado entre la actora y el **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, que

asuman el costo de un salario mínimo legal mensual vigente para sufragar los honorarios de la Junta Regional de Calificación, que es lo que se requiere para que ella pueda ser valorada y de esta manera acreditar el requisito exigido para hacer efectivo el amparo de incapacidad total y permanente, dentro del referido crédito hipotecario. Concluyéndose entonces que, la solicitud de hacer efectiva la mencionada póliza se encuentra negada a la fecha, ante la ausencia de documentación que respalde la alegación de discapacidad que arguye la tutelante.

Así las cosas, a efectos de estudiar el caso planteado, resulta necesario señalar que, la acción de tutela fue consagrada en la Constitución con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de las personas cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por particulares para los casos que ha establecido la ley. No obstante, la solicitud de amparo no sustituye los medios ordinarios de defensa ante los jueces o autoridades administrativas por lo que goza de un carácter subsidiario y residual.

Ahora bien, dada la particularidad del asunto que ocupa la atención del Despacho, se considera procedente citar los planteamientos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia T- 222 de 2014, en relación con la posibilidad de hacer uso de este mecanismo constitucional contra las entidades financieras y aseguradoras, así:

*“De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procede frente a autoridades públicas que amenacen o vulneren los derechos fundamentales de una persona. En algunos eventos, es posible ejercer el amparo constitucional frente a particulares, cuando quiera que estos se enmarquen en alguna de las siguientes hipótesis: (i) presten un servicio público, (ii) atenten gravemente contra el interés público o (iii) respecto de aquellos en los que él o la accionante se encuentre en estado de indefensión o subordinación. En esos casos, la acción de tutela deja de ser exclusivamente un medio de defensa frente a autoridades públicas y pasa a convertirse en un instrumento para proteger los derechos fundamentales de las lesiones que provengan de particulares.*

*Así las cosas, bajo esta visión, el Constituyente entendió que la supremacía de los derechos fundamentales no se agota con un mecanismo que únicamente proteja a los ciudadanos de las agresiones estatales. Por el contrario, las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas, hacen que muchas veces se necesiten herramientas de defensa frente a conductas de particulares. Mucho más cuando en esas relaciones se sitúan ciertos individuos en condición de inferioridad. En esos eventos, la acción de tutela funge como una garantía para la eficacia de los derechos fundamentales. Si no fuera de esa forma, los derechos fundamentales solo serían exigibles frente al Estado, pese a que pueden ser lesionados por los mismos particulares.*

*Pues bien, a partir de estas previsiones la Corte ha sostenido en reiteradas decisiones que la acción de tutela es procedente frente a particulares que ejercen actividades bancarias. Esto por al menos por dos razones. En primer lugar, porque las labores que ejercen se enmarcan dentro del concepto de servicio público y, en segundo lugar, porque entre aquellas y las personas existe una verdadera situación de indefensión o subordinación. Este Tribunal Constitucional ha entendido que por la naturaleza y magnitud de las actividades de las entidades financieras, no es posible que el ciudadano carezca de mecanismos eficaces para la defensa de sus derechos. En este contexto el amparo constitucional funciona, además, como una forma de control de las actividades financieras.*

*En este orden de ideas, en relación con el concepto de servicio público, por ejemplo, en la Sentencia T-738 de 2011, esta Corporación sostuvo que “las razones para hacer procedente la acción de tutela contra estas entidades ha tenido en cuenta, en general, que las actividades financieras – dentro de las que se encuentran la bancaria y aseguradora-, en tanto relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público es una manifestación de servicio público o que al menos involucra una actividad de interés público<sup>1</sup> de acuerdo con el artículo 355 Constitucional”. Es decir, la actividad financiera involucra no solo un interés particular, sino también un interés público. En efecto, el mal funcionamiento de este sector puede causar efectos de proporciones insospechadas. Cuando los ciudadanos acuden a estas entidades para tomar sus servicios, están otorgándoles un voto de confianza “cuyo quebrantamiento puede generar consecuencias catastróficas para la economía de un país”<sup>2</sup>.*

*En ese mismo sentido, el sector bancario y asegurador constituye un servicio fundamental en el desarrollo económico y social del país. Según la Corte, “los ciudadanos confían en que cuando depositan su dinero en el banco, este será devuelto cuando así lo requieran. Lo mismo sucede cuando una persona contrata una póliza de seguro y confía en que con el pago de la prima mensual, la aseguradora las hará efectivas cuando ocurra el siniestro”<sup>3</sup>. De allí que su responsabilidad como particular sea mucho mayor, al punto de que sus labores sean catalogadas como servicio público.*

*Por otra parte, la actividad financiera no solo comporta un servicio público sino que por sus mismas características, sitúan al ciudadano en estado de indefensión<sup>4</sup>; situación que refuerza la procedencia de la acción de tutela. Ello se explica en buena medida por la relación asimétrica que existe entre las partes. Evidentemente, el banco como particular tiene muchas más prerrogativas que el ciudadano “al tener (...) atribuciones que los colocan en una posición de preeminencia desde la cual pueden con sus acciones y omisiones desconocer o amenazar derechos fundamentales de las personas”<sup>5</sup>. Este tipo de relaciones no se dan entre iguales; las entidades financieras tienen más prerrogativas y posibilidades. Por ejemplo, son ellos quienes fijan, normalmente, las cláusulas de los contratos establecen unilateralmente las condiciones de sus servicios, e incluso en algunos casos tienen la posibilidad de variar las estipulaciones contratadas con los ciudadanos. En ese mismo sentido, en la Sentencia T-136 de 2013 esta Corporación manifestó que el “cliente o usuario del sistema financiero se encuentra, por regla general, en una posición de indefensión ante las entidades del sector”.*

*Ahora bien, esta posición de indefensión no se presenta en todos los casos. Dependerá del juez constitucional verificar las circunstancias de cada caso concreto, pues en muchas oportunidades el ciudadano contará con herramientas mucho más eficaces y conducentes que le permitan defender sus derechos.*

*En síntesis, las entidades financieras, como los bancos y aseguradoras, prestan un servicio público y sus usuarios se encuentran en posición de indefensión. En consecuencia, la acción de tutela, dependiendo del caso concreto, puede ser utilizada en algunos eventos para defender los derechos fundamentales de las personas”.*

---

<sup>1</sup> Cita tomada de Sentencia T-738 de 2011: Es importante señalar que en algunas oportunidades la jurisprudencia constitucional ha planteado una especie de asimilación entre la noción de servicio público y la de interés público.

<sup>2</sup> Sentencia C-640 de 2010.

<sup>3</sup> Sentencia T-662 de 2013.

<sup>4</sup> Cita tomada de Sentencia T-662 de 2013. “Sentencia T-192 de 1997..

<sup>5</sup> Sentencia T-661 de 2001.

En igual sentido, en sentencia T-370 de 20153, sobre la procedencia de la acción de tutela contra entidades aseguradoras, la Corte Constitucional señaló:

*“En el caso particular de estas entidades, su actividad se desarrolla en el marco del sistema financiero pues su ejercicio radica en la captación, manejo e inversión pública de grandes cantidades de dinero, por ello se encuentra calificada como un servicio de interés público según los términos del artículo 335 de la Constitución Política. De esta manera, dicha categoría las vuelve susceptibles de ser sujetos pasivos de la acción de tutela, pues según el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, la solicitud de protección podrá presentarse contra aquellos que prestan servicios públicos. Sin embargo, el contrato de seguros encierra unas particularidades cuyo conocimiento es un tema propio de la jurisdicción civil, razón por la cual, para ejercer la acción de tutela en estos eventos será necesario agotar previamente las acciones ordinarias y ejecutivas que el ordenamiento consagra ha dispuesto.*

*No obstante lo anterior, como sucede en todos los eventos relacionados con acciones de tutela que versan sobre asuntos de carácter ordinario, la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia excepcional de las mismas cuando en ellas se encuentre demostrada: (i) que el mecanismo judicial con el cual se cuenta no es eficaz o idóneo para lograr la protección; y (ii) cuando sea para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable para el actor<sup>6</sup>. Además, la jurisprudencia ha reconocido que en los eventos en que se presentan acciones de tutela por sujetos que gozan de especial protección constitucional, la valoración sobre la ocurrencia del perjuicio irremediable debe ser más comprensiva o flexibilizarse de acuerdo a las condiciones del peticionario<sup>7</sup>.*

*Concretamente, para el caso de acciones de tutela contra entidades aseguradoras, es necesario precisar que los negocios que adquieren los particulares con estas empresas encierran una relación contractual en la cual puede presentarse una relación de desigualdad que rompe el sinalagma del acuerdo, por ello la jurisprudencia ha añadido otro elemento, consistente en que el juez constitucional debe examinar si existe un relación de desigualdad negocial que ubique al actor en un plano de indefensión<sup>8</sup>.*

*Así las cosas, mediante sentencia **T-136 de 2013**<sup>9</sup>, esta Corporación conoció de una acción de tutela interpuesta por un peticionario que había adquirido una póliza de seguro de vida para amparar un crédito hipotecario, aunque su ejecución había sido negada por la entidad aseguradora demandada pues había sobrepasado la edad de 69 años que debe tenerse para este tipo de pólizas. En esta oportunidad, la Sala consideró que el accionante era un sujeto de especial protección constitucional que se hallaba en estado de indefensión frente a la entidad aseguradora, pues del contrato se había demostrado que la entidad demandada nunca puso la edad de 70 años como límite para hacer efectiva esta póliza y esto lo estaba colocando frente a un posible perjuicio irremediable porque amenazaba con perder su casa.*

*Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el beneficiario que el accionante debe demostrar que no cuenta con recursos económicos suficientes para continuar con el pago de la deuda<sup>10</sup>.*

---

<sup>6</sup> En relación con el perjuicio irremediable, la sentencia T-225 de 1993 estableció ciertos elementos que deben configurarse para estimar la consolidación de esta afectación, a saber: i) un perjuicio inminente, ii) medidas que deben adoptarse de manera urgente frente al mismo; y iii) que el peligro emergente sea grave; de ese modo la protección de los derechos fundamentales se tornaría impostergable.

<sup>7</sup> Ver sentencia T-738 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>8</sup> Ver sentencia T-222 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>9</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>10</sup> Ver sentencias T-642 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-086 de 2012, Humberto Antonio Sierra Porto; T-751 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa; y otras.

*En síntesis, la actividad aseguradora en una labor de carácter financiero que debe resolver sus litigios en el marco de la jurisdicción ordinaria. No obstante, con este tipo de compañías podrá ejercerse de manera excepcional la acción de tutela cuando el juez constitucional logre demostrar que: (i) los mecanismos ordinarios no son idóneos para proteger el derecho; (ii) el accionante está ante la amenaza de un perjuicio grave e irremediable, cuya valoración deberá ser flexible en el caso de sujetos con especial protección constitucional; (iii) cuando de la relación contractual se observe que el actor se encuentra en estado de indefensión; y (iv) que el accionante no cuenta con recursos económicos para continuar con el pago de la deuda”.*

Finalmente, en sentencia T- 591 de 20174, señaló:

*“Ahora bien, debido a la existencia de otros medios ordinarios de defensa judicial, por regla general, la acción de tutela resulta improcedente en el marco de un contrato de seguros. Sin embargo, cuando se acuda a la acción de tutela alegando la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, el juez constitucional deberá considerar la idoneidad y eficacia de tales mecanismos judiciales. En cada caso concreto se debe analizar si la queja o la demanda ante la Superintendencia financiera satisfacen la protección efectiva e idónea de los derechos fundamentales de una persona de especial protección constitucional cuyo mínimo vital y, por ende, su dignidad humana se ve amenazada. Teniendo en cuenta que, primero, en el caso de las quejas el resultado no es de carácter definitivo, no existe un término perentorio para resolverse y que, incluso, la misma Superintendencia reconoce que este no es el mecanismo idóneo para resolver conflictos de esta naturaleza. Y, segundo, que el proceso jurisdiccional que puede adelantarse ante esta entidad, comprende los mismos términos y etapas procesales que se manejan en el proceso ordinario.*

*Siguiendo esta línea, se recuerda que un contrato de seguros puede celebrarse entre personas jurídicas con posiciones socio-económicas equivalentes o asimétricas. En el segundo caso, el desbalance del sinalagma puede implicar un desequilibrio en la relación contractual ocasionando un estado de indefensión, situación que permite prescindir de la vía ordinaria y admitir la acción de tutela de manera excepcional<sup>11</sup>: “la relevancia iusfundamental de una controversia entre particulares es directamente proporcional al grado de asimetría de los sujetos involucrados y a la importancia constitucional de los bienes, derechos, pretensiones, expectativas o intereses que se encuentran en juego en la relación de la que se trate”<sup>12</sup>. Se recuerda que los ciudadanos cuando acuden al servicio brindado por las entidades aseguradoras, otorgan un voto de confianza consistente en que “(...) la aseguradora asuma su responsabilidad cuando ocurra el siniestro. Por ello, las razones por las cuales las entidades aseguradoras deciden no pagar las pólizas de seguro, deben contar con suficiente fundamento jurídico especialmente en aquellos eventos en que el pago de la póliza incida en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales”<sup>13</sup>.*

*Ahora bien, para determinar la existencia de una relación contractual asimétrica en la cual resulte procedente la tutela, se han identificado al menos dos criterios: el primero, que se trate de una persona de especial protección constitucional y, el segundo, que su derecho fundamental al mínimo vital se encuentre afectado.*

**a) Sujetos de especial protección constitucional:** en virtud del artículo 13 Constitucional, no es posible dar un trato igual a personas en condiciones

---

<sup>11</sup> T-240 de 2016.

<sup>12</sup> T-676 de 2016.

<sup>13</sup> T-007 de 2015.

diferentes, en consecuencia, se ha reconocido que existen sujetos de especial protección constitucional, como los menores de edad, las personas en condición de incapacidad, los adultos mayores, los menores de edad o las mujeres embarazadas.

Para estas personas, la renuencia de las aseguradoras a hacer efectivas las pólizas, los puede exponer a situaciones socioeconómicas complejas, que pueden resultar ostensiblemente extenuantes e invasivas de su esfera personal. Por consiguiente, las acciones ordinarias, las cuales involucran términos extensos y costos elevados, pueden repercutir en su vida digna<sup>14</sup>, razón por la cual se ha considerado que “el juez constitucional debe ser más flexible, con el fin de ajustar el pronunciamiento a los postulados de igualdad material que exigen un tratamiento especial a las personas en condición de debilidad manifiesta”<sup>15</sup>.

Lo anterior no implica que el juez constitucional declare la improcedencia de la tutela, a pesar de tratarse de un sujeto de especial protección constitucional si luego de un análisis integral evidencia que el accionante, cuenta con suficientes recursos económicos y la solidaridad de su núcleo familiar para cumplir sus obligaciones contractuales y acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial, sin que con ello resulten afectadas sus garantías fundamentales.

**b) El derecho fundamental al mínimo vital:** esta garantía superior se encuentra ligada inescindiblemente a la dignidad humana. Tiene un carácter cualitativo y cuantitativo que debe analizarse en cada caso concreto<sup>16</sup>. Entre los criterios a tener en cuenta están los ingresos mensuales destinados a la financiación de las necesidades básicas<sup>17</sup>, como son “la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”<sup>18</sup>.

De resultar amenazado o vulnerado el derecho fundamental al mínimo vital en virtud de un contrato de seguros, no es posible declarar improcedente la tutela bajo el mero argumento de que el contrato se fundamenta en la libertad contractual y en la lógica de mercado delimitada por el clausulado privado<sup>19</sup>, situación que cobra especial relevancia cuando el afectado se encuentra en condición de especial protección constitucional.

Se recuerda que estamos en un Estado Social de Derecho en el cual “(a) partir de una perspectiva constitucional, debe precisarse que así como ocurre con los derechos de los consumidores y aquellos que son propios del ámbito comercial, también los derechos fundamentales deben atenderse y respetarse al momento de suscribir un contrato de seguro, puesto que en muchos eventos, los tomadores se ven en la necesidad de adquirir créditos para la satisfacción de necesidades básicas como educación o vivienda digna, pero el acaecimiento de un siniestro les ubica en una condición de incapacidad productiva que, junto a las deducciones de las cuotas del crédito, puede terminar por afectar ostensiblemente el ejercicio de sus derechos constitucionales. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha establecido que frente a las personas en estado de vulneración o indefensión existe un deber constitucional en cabeza de entidades financieras y bursátiles, que les impone la necesidad de ser solidarios **y considerar la condición apremiante que puede estar**

<sup>14</sup> T-676 de 2016.

<sup>15</sup> T-240 de 2016.

<sup>16</sup> T-007 de 2015.

<sup>17</sup> SU-995 de 1999 y T-670 de 2016.

<sup>18</sup> SU-995 de 1999 y T-670 de 2016.

<sup>19</sup> T-268 de 2008.

***afrontando el tomador, pues su desatención podría generar una afectación a los derechos fundamentales de la persona y provocar el acaecimiento de un perjuicio irremediable” (negrilla fuera de texto)<sup>20</sup>.***

***3.3.2. Existencia de un perjuicio irremediable: cuando la tutela se presenta para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, el perjuicio alegado debe ser “(i) **inminente**, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) **grave**, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean **urgentes**; y (iv) la acción de tutela sea **impostergable** a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”<sup>21</sup>.***

***3.3.3. Inexistencia de un mecanismo de defensa judicial: se presenta cuando en nuestro marco jurídico no se encuentra determinado un mecanismo ordinario de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales que se alegan amenazados o vulnerados”.***

Tal criterio fue reiterado en sentencia T-734 de 2017 y corolario de los anteriores pronunciamientos puede deducirse que dependiendo de las circunstancias del caso específico, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo y procedente para la protección de los derechos fundamentales de los particulares, dada la posición dominante que las entidades financieras ejercen sobre ellos y la situación de indefensión de estos sobre aquellas.

Para ello habrán de verificarse las condiciones especiales de vulnerabilidad en que se encuentre el accionante y la eficacia de los mecanismos ordinarios con que cuenta el actor, evento en el cual, de no denotarse la mentada eficacia, la acción de tutela será el mecanismo idóneo para de forma subsidiaria y mientras la jurisdicción ordinaria se pronuncia, conceder el amparo deprecado.

Con el fin de resolver el problema planteado, debe señalarse que, conforme con el análisis efectuado en la sentencia T-222 de 2014, a pesar de que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario respecto a los mecanismos judiciales ordinarios cuando los mismos resultan no idóneos ni eficaces para la protección de derechos de las personas, en asuntos en que dichos derechos se ven amenazados por entidades financieras como los bancos y las aseguradoras, esta podría convertirse en un mecanismo definitivo de protección.

Lo anterior, dada la condición de indefensión del ciudadano frente a estas y la posición dominante que las mismas ejercen frente a sus usuarios, por lo que, de demostrarse que los mecanismos ordinarios no resultan idóneos o eficaces para la protección de los derechos, la acción de tutela resulta ser el mecanismo pertinente de amparo.

Por consiguiente, desde tiempo atrás, la Corte Constitucional ha venido ordenando una serie de amparos a personas que invocan su condición de debilidad frente a tales entidades y demuestran la ineficacia de los mecanismos ordinarios de protección, para lo cual debe atenderse a los requisitos citados en la sentencia T-591 de 2017, anteriormente reseñada, así:

---

<sup>20</sup> T-240 de 2016.

<sup>21</sup> T-786 de 2008. Ver también Sentencias T-751 de 2012, T-136 de 2013, T-120 de 2013, T-956 de 2013, T-889 de 2013 y T-506 de 2015, entre otras.

*“ Que se trate de sujetos de especial protección constitucional, tal como el caso de los menores de edad, las personas en condición de incapacidad, los adultos mayores, o las mujeres embarazadas .*

*- Una amenaza o vulneración al derecho fundamental al mínimo vital. En este caso debe evidenciarse:*

- a) Existencia de un perjuicio irremediable que sea inminente, grave, que requiera de medidas urgentes y que por tanto, la acción de tutela sea impostergable para restablecer el orden social justo en toda su integridad.*
- b) Inexistencia de un mecanismo de defensa judicial: se presenta cuando en nuestro marco jurídico no se encuentra determinado un mecanismo ordinario de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales que se alegan amenazados o vulnerados”.*

En primer lugar y frente al caso concreto, deduce el Despacho que en efecto existe una relación de asimetría puesto que las partes de la relación contractual en este caso no tienen posiciones socio-económicas equivalentes, en la medida en que el Asegurador es una persona jurídica con experiencia en el ramo de seguros y la beneficiaria es una persona natural que de buena fe se ha acogido al contrato con la esperanza de que ante la ocurrencia de siniestros como la muerte o la invalidez, la aseguradora acuda a cubrir el mismo.

Ahora, en cuanto al cumplimiento de los requisitos para la procedencia de esta acción, se tiene lo siguiente:

### **1. De la condición de sujeto de especial protección**

La accionante considera que es un sujeto de especial protección, por cuanto tiene 58 años de edad, presenta afectaciones de salud que la mantienen en estado de discapacidad y se encuentra en precarias condiciones económicas.

Para acreditar tal calidad, el apoderado de la actora allegó copia de la cédula de ciudadanía de la tutelante, de donde se extrae que actualmente tiene 59 años, respecto a lo que debe señalarse que a juicio del Despacho, de conformidad con las consideraciones vertidas por la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia T-037 de 2016, la señora **NELLY CHACÓN CUIDA** no se encuentra dentro del grupo etario de la tercera edad, siendo imposible aceptar el hecho alegado en la tutela de pertenecer por su edad a un grupo de especial protección constitucional.

Adicionalmente, revisado el certificado de incapacidades correspondientes a la señora **NELLY CHACÓN CUIDA**, emitida por ALIANSALUD E.P.S, de fecha 21 de noviembre de 2019, se concluye que la actora, por la afectación a la salud que consta en su historia clínica, no ha obtenido una declaratoria de invalidez dentro de los protocolos contemplados dentro del Sistema de Seguridad Social y que, por el contrario, ha sido objeto de diversas incapacidades, aclarando que las mismas se han otorgado de forma interrumpida y distante una de la otra, impidiendo que este alegato de salud se torne en un condicionamiento para catalogar a la actora como sujeto de especial protección.

Por último, en lo relativo al argumento relacionado con la situación económica de la accionante, como sustento de vulnerabilidad para materializar la procedencia de esta acción, se observa en el plenario que únicamente fue aportado recibo en el consta la obligación dineraria que a la fecha tiene la accionante con el **FONDO**

**NACIONAL DEL AHORRO**; no obstante, una vez verificada por parte del Juzgado la información que sobre la señora **CHACÓN CUIDA** reposa en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, se advierte que la accionante figura como cotizante activa del régimen contributivo, dejando sin sustento probatorio el alegato señalado en los hechos de la tutela, en lo relativo a un insuficiente ingreso económico que comprometa su mínimo vital.

De lo anterior se colige que no se encuentra cumplido el primer supuesto para poder predicar la procedencia de este mecanismo de tutela y efectuar el estudio de fondo de la situación planteada.

## **2. Amenaza o vulneración al derecho fundamental al mínimo vital**

Como se señaló anteriormente, en este caso debe evidenciarse la existencia de un perjuicio irremediable que sea inminente, grave, que requiera de medidas urgentes y que el amparo de tutela sea impostergable, así como que no haya un mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos, o existiendo, este no sea idóneo.

Frente al perjuicio irremediable, la accionante aduce encontrarse en riesgo de perder su vivienda por cuanto teme que ante la mora en el pago de las 13 cuotas pendientes, el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** emprenda acciones legales que deriven en la pérdida de su inmueble.

No obstante, de los documentos obrantes en el proceso no se advierte que a la fecha se haya iniciado por el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** el correspondiente proceso ejecutivo, con el fin de obtener el cobro de las cuotas adeudadas y por tanto, que se haya efectuado el embargo del inmueble en cuestión.

Ahora bien, de iniciarse el proceso ejecutivo en contra de la accionante, es claro que esta cuenta con la oportunidad para proponer los medios exceptivos pertinentes y el remate del bien solo podrá efectuarse hasta tanto se haya proferido sentencia de seguir adelante la ejecución.

En estos términos, para el Despacho, el perjuicio irremediable no se encuentra probado menos aun cuando la accionante no ostenta una condición especial de salud o edad, ni tampoco demuestra la ausencia total de recursos para ameritar el amparo de tutela sobre los demás mecanismos judiciales.

Ahora bien, en cuanto a los recursos ordinarios procedentes, cabe destacar que en últimas, lo que traduce el requerimiento de la actora en esta acción se relaciona con la negativa del **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** a tramitar la póliza de seguro requerida, ante la falta de acreditación del requisito contemplado para el efecto en el clausulado contractual con **LIBERTY SEGUROS S.A.**, por manera que, ante la inconformidad frente esta respuesta, el consumidor financiero, en este caso la señora **NELLY CHACÓN CUIDA** puede acudir ante la Superintendencia Financiera por medio de una queja o mediante la acción de protección al consumidor, ya como mecanismo de carácter administrativo a cargo de la Superintendencia Delegada para la Protección al Consumidor Financiero y Transparencia, o mediante la acción de protección al consumidor en desarrollo de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera, las cuales fueron reconocidas en virtud del artículo 116 de la Constitución Política y reguladas mediante los artículos 57 y 58 de la Ley 1480 de 2011, la cual incorporó la acción

como mecanismo a través del cual se busca solucionar las controversias contractuales de naturaleza aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, dentro del cual procede la solicitud y trámite de medidas cautelares.

De lo anterior se desprende que la accionante sí cuenta con otros mecanismos ordinarios suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados.

Ahora bien, sobre este punto debe aclarar el Despacho que la motivación precedente debe ser armonizada bajo el entendido que, si bien lo solicitado por la actora concretamente atañe a que se efectúe por las accionadas la cancelación de los honorarios de la Junta que le realizará la calificación de pérdida de capacidad laboral y de esta manera determinar la posibilidad de hacer efectiva la póliza reclamada, la jurisprudencia constitucional también ha establecido precisos lineamientos para que en el marco de la acción de tutela se conmine a este tipo de entidades a realizar dichos pagos.

Al efecto, resulta ilustrativo señalar que los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salarios sino honorarios, que a su vez, serán cubiertos por la entidad de previsión o seguridad social a la cual se encuentre afiliado el afectado por invalidez<sup>22</sup> y que por su parte, el Decreto 2463 de 2001, que reglamenta los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, establece en su artículo 50, incisos 1º y 2º lo concerniente a quién corresponde cancelar los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez, así:

*“Salvo lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 100 de 1993, los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador.*

*Cuando el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez hubiere sido asumido por el interesado, tendrá derecho al respectivo reembolso por la entidad administradora de previsión social o el empleador, una vez la junta dictamine que existió el estado de invalidez o la pérdida de capacidad laboral”.*

Así entonces cuando el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, establece que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez y que este podrá pedir su reembolso, esto sucederá siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

Sin embargo, en decisión T – 256 de 2019, el Tribunal Constitucional preció que *“las contingencias que afecten el mínimo vital y que no pueden ser cubiertas por la persona que las padeció, deben ser cubiertas a través de los esfuerzos de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante”.*

Adicionalmente, en la sentencia T-322 de 2011, la Corte consideró que trasladar la carga inicial de los gastos de la Junta de Calificación de Invalidez al aspirante o beneficiario, aun cuando existe el derecho al reembolso, contraría preceptos constitucionales como la igualdad, por cuanto desconoce la protección especial a

---

<sup>22</sup> Artículo 42 y 43 de la Ley 100 de 1993.

aquellas personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta y a la seguridad social, al condicionar la prestación del mismo, al pago que realice el aspirante con el propósito de obtener la evaluación del grado de incapacidad laboral.

Dicho esto, en el abordaje del caso concreto se vislumbra la improcedencia de esta acción para obtener la pretensión que se persigue con la solicitud de amparo, en tanto según la argumentación precedente, la actora no evidencia circunstancias de debilidad manifiesta o la configuración de contingencias que afecten su mínimo vital, siendo necesario entonces que proceda para los efectos reclamados a través de las vías ordinarias. Esto es así, porque pese a que la actora manifiesta que no cuenta con los recursos económicos para sufragar los gastos que comporta el dictamen de pérdida de capacidad laboral, esta afirmación no se pudo constatar en este trámite.

Así entonces, se insiste en la inoperancia de este mecanismo constitucional ante la ausencia de una situación de vulnerabilidad de la señora **NELLY CHACÓN CUIDA**, ya sea atendiendo a su edad, o ante una presunta imposibilidad para ejercer una actividad laboral por su condición de salud, pues esto se alega en un escenario hipotético del que no se encuentra ningún asomo en el plenario con el que se pueda advertir una afectación para proveer su sustento básico, y como tal, su mínimo vital, pues como se advirtió renglones atrás, la actora continúa con afiliación activa del régimen contributivo en calidad de cotizante, siendo incongruente aceptar el alegato de indefensión económica.

Por consiguiente, el Despacho no considera que la definición inmediata sobre el porcentaje de pérdida de capacidad laboral de la accionante se muestre como una medida urgente que merezca promoverse por esta vía preferente, puesto que la disputa entre la accionante y las accionadas es de naturaleza estrictamente económica y atañe a la órbita del derecho comercial privado que rige las relaciones contractuales entre el beneficiario, el tomador y la compañía aseguradora, frente a lo cual cabe recordar que los medios adecuados para tramitar las controversias que puedan originarse con ocasión de un contrato de seguros en el marco del Código General del Proceso con, o bien el proceso verbal, o el proceso verbal sumario, o en el marco del Código de Comercio, el proceso ejecutivo.

Finalmente, esta tutela tampoco está llamada a prosperar como mecanismo transitorio puesto que como se advierte de los hechos planteados y de las pruebas aportadas al proceso, no se acreditó la necesidad de intervención del juez de tutela con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta que la parte actora tiene otros mecanismos de defensa y, no advirtiendo perjuicio irremediable, se declarará la improcedencia de esta acción constitucional, por cuanto no se observa amenaza a los derechos que se alegan como vulnerados, haciendo improcedente e innecesaria la intervención de este Despacho, para promover algún tipo de protección por esta vía preferente y sumaria.

En conclusión y resolviendo el *problema jurídico* planteado, se tiene que la acción de tutela en este caso es improcedente, de conformidad con los artículos 86 de la C. P. y 6 del Decreto 2591 de 1.991, según los cuales la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual, que no reemplaza los medios ordinarios de defensa judicial y ante la falta de afectación o amenaza de los derechos fundamentales alegados en la solicitud de tutela.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Se **DECLARA IMPROCEDENTE** el amparo de tutela solicitado por la señora **NELLY CHACÓN CUIDA**, quien actúa en nombre propio, en contra del **FONDO NACIONAL DEL AHORRO – LIBERTY SEGUROS S.A.**, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese por el medio más expedito a la accionante, las entidades demandadas, conforme al artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Si no fuere impugnado el presente fallo, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31. Decreto. 2591).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA TERESA LEYES BONILLA**  
**Juez**

NVG

Firmado Por:

MARIA TERESA LEYES BONILLA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 023 ADMINISTRATIVO-SECCION 2 DEL CIRCUITO DE BOGOTA

*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: 6ce78c4312033c3e18981bd85c17f9a52b6f3ab46d221309f20babc66dbcbbf4  
Documento generado en 18/08/2020 03:34:18 p.m.*