



Sentencia 073 de 2002 Corte Constitucional

SENTENCIA T-073/02

Referencia: expediente T-508946

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., siete (7) de febrero de dos mil dos (2002).

LA SALA NOVENA DE REVISIÓN DE TUTELAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

compuesta por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA dicta la siguiente

SENTENCIA

Acción de tutela promovida por Vicente Ferrer Londoño Calle contra La Previsora S. A. Compañía de Seguros.

Relacionada con la revisión de los fallos de tutela adoptados en el expediente de la referencia, en primera instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare el 10 de junio de 2001, y en segundo grado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Laboral, el 31 de agosto de la misma anualidad.

[Ver el Concepto del Consejo de Estado 1628 de 2005](#)

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

De conformidad con los elementos de juicio allegados al expediente, se tiene que el ciudadano VICENTE FERRER LONDOÑO CALLE, próximo a cumplir los 83 años de edad, fue elegido nuevamente como Concejal del municipio de Calamar, Guaviare, para el período 2001-2003, y lo había sido para los dos períodos inmediatamente anteriores a éstos.

El municipio de Calamar, representado por el Alcalde, contrató la renovación de la "póliza de seguro de vida grupo", tanto para él, como el Personero Municipal y los Concejales, con base en cotización efectuada el 20 de febrero de 2001, pero la Compañía aseguradora hizo saber que no era posible incluir al señor LONDOÑO CALLE, habida cuenta de que había sobrepasado la edad límite de permanencia (75 años), por lo cual no era asegurable para la efectos de la renovación de la póliza. Se expidió entonces la Póliza de Vida Grupo No. 1002082, para amparar los riesgos de pérdida de la vida y la incapacidad total o permanente de los restantes servidores públicos, excluyéndose de ese modo al Concejal LONDOÑO CALLE.

2. Pretensiones de la demanda.

El señor Concejal VICENTE LONDOÑO CALLE confirió poder a una profesional del derecho para que interpusiera acción de tutela contra La Previsora S. A, con el fin de que ésta hiciera extensiva la póliza del seguro de vida a la que tenía derecho.

La apoderada del actor consideró que a éste se le estaba quebrantando su derecho fundamental a la igualdad, pues la compañía aseguradora dio aplicación a un reglamento interno según el cual la edad máxima de ingreso era de 65 años y de permanencia de 75 años, reglamentación que en su concepto no podía ser aplicada en el evento de extender el seguro de vida, incapacidad total o permanente a los Alcalde Personeros y Concejales, pues se trataba de amparar el riesgo por el ejercicio de sus cargos y no por la actividad laboral misma.

Puso de presente la apoderada que en Colombia el ejercicio de la política se había convertido en una actividad de riesgo, y su poderdante formaba parte de la corporación de un municipio en donde era latente el conflicto armado, de modo que se hacía más riesgosa la actividad político administrativa de los ediles y urgía, entonces, que todos sus miembros, sin discriminación alguna, fueran cubiertos por el amparo del seguro de vida que para ellos extendía el Estado a través de la compañía de seguros La Previsora S. A.

La abogada consideró que era procedente la acción impetrada porque "no existe normal legal que exija la protección de la vida a funcionarios públicos de elección popular como tampoco existe procedimiento jurídico especial para proteger este derecho".

En consecuencia, solicitó "Tutelar los derechos de igualdad y en asocio el de la vida del señor VICENTE FERRER LONDOÑO CALLE", y en

consecuencia, "Ordenar que en el término de 48 horas, la Compañía de Seguros LA PREVISORA S. A. expida al peticionario (sic) la póliza de vida, para lo cual el municipio de Calamar, realizará la cancelación de la respectiva prima".

3. Respuesta de La Previsora S. A.

La Gerente de la Sucursal Villavicencio de La Previsora S. A. Compañía de Seguros, en escrito de 3 de julio de 2001 dirigido al Juzgado, planteó lo siguiente:

La acción incoada no es conducente porque el asunto correspondía a los efectos de un contrato de seguros, el cual se regía por el derecho privado y el régimen aplicable para dirimir las controversias que surgieran del mismo "son de la jurisdicción ordinaria".

Reseñó que La Previsora S. A. tenía el carácter de sociedad de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, debido a la participación del mismo en más del 90% del capital. Dentro de su objeto social estaba el de comercializar los contratos de seguros, actividad denominada de "INTERES PUBLICO mas no de SERVICIO PUBLICO", y estaba regida por la ley comercial, presupuesto que fue ratificado en la Ley 489 de 1998 que preservó los principios previstos en la legislación derogada por la misma (Decreto Leyes 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976), al establecer que los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedad de economía mixta es el de las empresas Industriales y Comerciales del Estado, quienes para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetan a las disposiciones del derecho privado (Ley 489 de 1998, artículos 93 y 97).

De acuerdo con lo expuesto, afirmó el Gerente que la suscripción de las pólizas de seguros y la determinación del alcance de los mismos, eran temas que estaban sujetos a las reglas contenidas en el Código de Comercio, con los efectos que éste mismo establecía. Por consiguiente, según el artículo 1056 de dicha Codificación, el asegurador podía, a su arbitrio, con las restricciones legales, asumir todos o algunos de los riesgos a que estuvieran expuestos el interés o la cosa asegurados, el patrimonio, o la persona del asegurado, facultad legal que ejerció La Previsora S. A. en desarrollo de su objeto social respecto de la Póliza contratada con el municipio de Calamar.

II. LOS FALLOS MATERIA DE REVISIÓN

1. Primera Instancia.

En sentencia de 10 de julio de 2001, el Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare resolvió:

"PRIMERO: Acceder a la solicitud de TUTELA en forma Transitoria; instaurada por el señor: VICENTE FERRER LONDOÑO, conforme en los argumentos expuesto en la parte motiva de esta decisión.

"SEGUNDO: El señor VICENTE FERRER LONDOÑO; deberá instaurar las acciones legales para obtener el acceso al seguro de vida como concejal electo del municipio de Calamar Guaviare; para lo cual contará con un término de cuatro (4) meses, ante la jurisdicción respectiva.

La sentenciadora de instancia reseñó, en primer lugar, que la acción de tutela procede contra particulares, entre otros casos, cuando el solicitante "tiene una relación de indefensión con la organización ¿compañía aseguradora La Previsora S. A. que motiva el ejercicio de la acción (decreto 2591 de 1991 art. 4.).

En segundo término, advirtió la jueza que Calamar era "zona de conflicto armado, donde opera un grupo al margen de la ley, municipio donde la violencia está latente", en donde ocurrían hechos como la muerte de un empleado público de la ciudad y dos de sus acompañantes cuando se efectuaba la posesión del alcalde. Igualmente, se observaba que la vida de las personas elegidas por voto popular estaba en peligro constante, y por el hecho de que el accionante tuviera 82 años de edad y no cumplir "las políticas de la compañía aseguradora", no podía estar desprotegido del seguro de vida.

Agregó que no existía una explicación lógica y concreta para que no fuera asegurado, si ya lo había estado en sus dos períodos anteriores como Concejal y cuando ya contaba con la edad máxima de 75 años para acceder al seguro.

Concluyó, entonces, que era procedente "tutelar transitoriamente, en defensa de la vida de VICENTE FERRER LONDOÑO; puesto que el cumplimiento de la renovación de la Póliza de Vida Grupo Nro. 1002082 para los concejales, debe plantearse ante la jurisdicción ordinaria"; luego el actor debía iniciar la acción correspondiente, y en caso de que no cumpliera con tal orden, se haría "responsable de los perjuicios derivados de su omisión". Finalmente consignó que se estaba frente a una violación del derecho a la igualdad, ya que el accionante tenía derecho a disfrutar de la póliza de vida como los restantes concejales del municipio.

No obstante, y como bien puede advertirse, la jueza de instancia no impidió orden alguna que debiera cumplir la accionada.

2. Impugnación.

Notificada del fallo, la apoderada del actor interpuso el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, para que se modificara suprimiéndose la transitoriedad de cuatro meses de concesión del amparo, haciéndola extensiva a todo el período para el cual fue elegido el actor como Concejal de Calamar, y se ordenara a la accionada la expedición de la póliza en las mismas condiciones en que fue expedida para los restantes Concejales, y se conminara igualmente al municipio de Calamar el pago de la prima respectiva a la compañía aseguradora.

Afirmó la impugnante que el derecho a la igualdad en el caso concreto nació desde el momento en que el actor fue elegido concejal, pues se originaba la obligación de protegerle la vida y ello se materializaba en la póliza solicitada por el municipio de Calamar a la Empresa Industrial y

Comercial del Estado La Previsora S. A.

De otra parte, señaló que para realizar la reclamación por el "trámite ordinario", según lo ordenaba el fallo, no existía norma sustancial explícita que otorgara el derecho de protección a la vida de los concejales mayores de 75 años de edad, y tampoco existía procedimiento idóneo para tal efecto, porque al remitirse al derecho ordinario, la consensualidad del contrato de seguro arrojaría la favorabilidad fáctica en beneficio de la aseguradora, y la protección incoada no pasaría de ser una quimera, de modo que la transitoriedad no beneficiaba al actor pues equivalía a una negativa del derecho invocado.

Agregó que el hecho de haberle otorgado la protección mediante el seguro de vida al actor en los dos períodos anteriores en los que fue concejal, hacía presumir que la accionada era consciente del derecho que le asistía al reclamante y el riesgo en que estaba su vida.

Concluyó que la transitoriedad en la concesión del amparo carecía de asidero legal y, por consiguiente, era viable su modificación.

3. Segunda instancia.

Luego de rechazar de plano el recurso de reposición interpuesto, la falladora de primer grado concedió la apelación.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Laboral, mediante sentencia de 31 de agosto de 2001 resolvió revocar el fallo impugnado y en su lugar NEGÓ por improcedente la tutela interpuesta, por las siguientes razones:

"1^a.- Porque con la expedición o no de una póliza de seguro de vida no se vulnera o se desconoce derecho fundamental alguno, si se tiene en cuenta que la actividad aseguradora se desarrolla a través del contrato, entendido este como un acuerdo de voluntades tendiente a crear o modificar obligaciones.

"2^a.- Si uno de los postulados básicos del principio de la autonomía de la voluntad que impera en materia contractual consiste en que las partes son absolutamente libres de contratar o de abstenerse de hacerlo, sin que en el último caso le acarree consecuencia jurídica alguna, resulta, entonces, que no se vulnera derecho alguno cuando una compañía de seguros se abstiene de contratar, o lo hace, pero bajo las condiciones que la empresa tiene establecidas, como ocurre en el evento que se analiza, en cuanto según las políticas de la empresa no son asegurables quienes hayan alcanzado 75 años de edad.

"3^a.- Por tanto, no vulnera el derecho a la igualdad la mera circunstancia de que los demás concejales, alcalde y personero del Municipio de Calamar estén asegurados y no el accionante, porque no todas estas personas se hallan en igualdad de condiciones, a virtud de la existencia de un factor que no comprende a los otros y es el haber arribado o superado la edad máxima fijada para cubrir el riesgo cuyo amparo solicita el señor Vicente Ferrer Londoño.

"4^a.- De otro lado, el solo hecho de que una persona esté amparada por una póliza de seguros de vida, no le garantiza su existencia; ni el hecho de no tener tal amparo tampoco implica riesgo alguno para su vida. Cuando más, en una u otra situación, las consecuencias que se derivan son exclusivamente de orden patrimonial, pero ni la vida, ni la salud, ni la integridad física de la persona se ven afectadas. Tampoco la igualdad, pues ésta se predica entre iguales y, visto está, que el concejal Vicente Ferrer Londoño no es igual, respecto de la edad, con las otras personas amparadas por el seguro.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales ya reseñadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. La materia.

Se circunscribe a determinar, en primer lugar, si la acción de tutela interpuesta es procedente, en tanto se dirige contra La Previsora S. A., Compañía de Seguros, sociedad de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, en la que éste tiene una participación superior al 90% de su capital; y, de otro lado, una vez determinado que la mencionada sociedad puede ser sujeto pasivo de la petición de amparo, establecer si le está quebrantando algún derecho fundamental al actor.

2.1. Procedencia de la acción de tutela.

En el fallo de primera instancia, el Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare señaló que la acción de tutela procede contra los particulares cuando el solicitante "tiene una relación de indefensión con la organización", y citó el "art. 4." del Decreto 2591 de 1991.

Es claro que la juez en realidad quiso referirse al artículo 42, numeral 4, del mencionado Decreto reglamentario del amparo constitucional, el cual, efectivamente prevé que la acción de tutela procederá por acciones u omisiones de los particulares "Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización".

Observa la Sala que evidentemente la acción de tutela no procedería sobre la base de considerar que La Previsora S. A. Compañía de Seguros hubiera actuado como una autoridad pública porque se trata de una sociedad de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y

comercial del Estado, en el que éste tiene una participación superior al 90% de su capital, puesto que el hecho presuntamente constitutivo de la violación a los derechos fundamentales se originó dentro del desarrollo de su objeto social de comercializar los contratos de seguros, lo cual está sujeto a las disposiciones de derecho privado, tal y como lo puso de presente la Gerente de la Sucursal Villavicencio que respondió a la demanda de tutela. Entonces, desde ese punto de vista, la empresa accionada no puede ser sujeto pasivo del amparo conforme a lo previsto en el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, que prevé que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas.

Sin embargo, resulta igualmente claro que la situación que fácticamente se presentó, pone al actor en un absoluto estado de indefensión frente a la decisión de La Previsora S. A. de no renovar la póliza de seguro de vida en cuanto a él respecta, habida cuenta que superó la edad límite de permanencia establecida por la Compañía para tal efecto, y por cuanto el contrato se celebró entre el Alcalde y aquella compañía y él es apenas beneficiario del mismo.

Al respecto, resulta pertinente recordar lo expuesto por la Corte¹:

"En el caso que nos ocupa, la acción de tutela se dirige contra la empresa "Pan American de Colombia, Compañía de Seguros de Vida", entidad de naturaleza privada que no tiene a su cargo la prestación de ningún servicio público, ni puede decirse, con base en las pruebas aportadas, que haya asumido una conducta que afecte a la colectividad en la forma prevista por las disposiciones en referencia, por lo cual cabe verificar cuál es la relación existente entre tal empresa y la accionante.

"No se trata de subordinación, en tanto que relación jurídica de dependencia, como la que existiría si se tratara de un vínculo laboral o educativo, ya que el asunto objeto de controversia alude a un contrato en el que se parte del supuesto del equilibrio entre quienes lo han celebrado.

"Pero, en cambio, se muestra como ostensible la indefensión, como relación de carácter fáctico, en cuya virtud la persona afectada no puede oponerse de manera efectiva a la actitud de la compañía, que repercute en el perjuicio de los derechos fundamentales invocados. (negrillas y subrayas de la Sala Novena).

Ahora bien, al referirse a las compañías de medicina prepagada -la demandada no lo es- esta Corte ha destacado que, si bien en principio las diferencias que con ellas surjan deben tramitarse ante los jueces ordinarios dado su carácter contractual, cuando están de por medio, por su propia actividad, derechos fundamentales, como la vida o la integridad personal, cabe la acción de tutela para hacerlos respetar, pues entonces el tipo de contrato -por su objeto- no puede mirarse bajo la misma óptica de cualquiera otra convención.

"Lo mismo puede afirmarse de compañías de seguros, como la involucrada en este proceso, en las cuales es menester que se analice el objeto de la protección que ofrecen en caso de siniestro. Si de él resulta que la prestación correspondiente es puramente económica, no tendría cabida la tutela, en cuanto se dirimiría el conflicto ante la jurisdicción ordinaria, pero si el objeto de la gestión específicamente considerado tiene efecto en la salud y en la vida de una persona por razón de la materia de la cobertura, puede ser viable una acción de tutela para el fin constitucional de amparar tales derechos fundamentales."

En el caso en estudio, es forzoso concluir que el accionante VICENTE FERRER LONDOÑO CALLE se encuentra en absoluto estado de indefensión frente a la compañía accionada, pues, tal y como lo expuso el Tribunal en el fallo de segunda instancia, "*si uno de los postulados básicos del principio de la autonomía de la voluntad que impera en materia contractual consiste en que las partes son absolutamente libres de contratar o de abstenerse de hacerlo*", no existe para el actor manera alguna o medio eficaz mediante el cual pudiera siquiera intentar que la accionada renueve en su favor la póliza de seguro de vida, frente a las rigurosas "*políticas de suscripción de la compañía*", que ésta esgrimió como justificación para no renovar la póliza al actor.

También debe puntualizar la Sala que en este caso no se trata de la obtención de una prestación de carácter económico, pues el actor no reclama que se le pague suma de dinero alguno o que se cumpla una prestación económica, sino que se plantea la violación de un derecho fundamental como lo es el de la igualdad (artículo 13 C. Pol.), al excluirsele como asegurado en razón de su edad.

En resumen, la acción de tutela propuesta sí es procedente porque se satisfacen los presupuestos consagrados en el Decreto 2591 para que el amparo proceda contra los particulares.

2.2. La Ley 136 de 1994. Beneficios para las Concejales Municipales de seguro de vida y salud. Propósito de los mismos.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en Sentencia T-802 de 16 de diciembre de 1998, al revisar el fallo de tutela dictado en virtud de demanda promovida por una Concejal de Timbío, Cauca, contra el alcalde y contra el Concejo Municipal del mismo, bajo la consideración de que éstos le habían vulnerado sus derechos a la seguridad social, a la vida y a la igualdad, al no otorgarle los seguros de vida y de salud a los que tienen derecho los concejales por cuanto ocupaba el cargo en virtud de una vacancia temporal del titular del escaño respectivo, plasmó las siguientes consideraciones, que, como se verá, resultan definitivas para la decisión que adoptará en este asunto la Sala Novena de Revisión:

"Problema jurídico

4. Se trata de establecer si constituye una vulneración de los derechos fundamentales de la actora la decisión del Concejo Municipal de Timbío de no contratar en su favor los seguros de vida y de salud, con base en el argumento de que ella ejerce la calidad de concejal únicamente de forma temporal.

"Beneficios a concejales municipales: seguro de vida y de salud

"5. La Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", reconoció a los concejales municipales una serie de prerrogativas. En primer término, en desarrollo del inciso 3 del artículo 312 de la Constitución Política, que atribuye a la ley la determinación de los casos en que los concejales tienen derecho a honorarios por su asistencia a sesiones, estableció en su artículo 65 que "[l]os miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias". En segundo término, en el mismo artículo se reconoció a los concejales un seguro de vida y el derecho a la atención médica que preste el municipio para los servidores públicos.

"Lo relativo a los seguros de vida y de salud es desarrollado por el artículo 68 de la ley. En éste se establece que las primas de los seguros serán sufragadas por el mismo municipio y que únicamente se beneficiarán de ellos los concejales titulares:

"ART 68. Seguros de vida y de salud. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médica-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

"Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo.

"Sólo los concejales titulares, que concurran ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

"La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional".

PAR. El pago de las primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio.

"..."

"9. Antes de entrar a resolver, es necesario estudiar la razón de ser de los seguros de vida y de salud que, en favor de los concejales municipales, consagra la Ley 136 de 1994. En primer lugar, éstos tienen como objetivo el cubrimiento de algunas contingencias que pueden ocurrir al concejal mientras se encuentra prestando servicios al municipio, lo cual equivale a la determinación del legislador de amparar su salud y de brindar un respaldo económico a sus familiares en caso de que fallezcan. De otra parte, estos seguros constituyen una forma de compensar parcialmente los servicios prestados por quienes desempeñan la función de Concejal.

"..."

"El legislador quiso, igualmente, que los seguros de vida y salud se otorgaran únicamente a las personas que cubrieran las faltas absolutas de los concejales titulares. Esto lo hizo, de una parte, para reconocer económicamente su asistencia a las sesiones y, de otra, con la finalidad de garantizar la racionalización del gasto, y evitar situaciones en las que se realizara una doble erogación por este concepto.

"..."

"En el caso concreto, la señora Piamba Burbano ha asistido en forma continua a las sesiones del concejo durante la ausencia del señor Abelino Tosne. Ello significa que hasta el momento ha ocupado la posición de concejal durante ocho meses. Y dado que no existe ningún indicio acerca de cuándo podría regresar el concejal Tosne, se puede afirmar que la actora habrá de continuar desempeñándose en un futuro como concejal del municipio. Bajo estas circunstancias, esta Sala se pregunta si es posible sostener que aquí la suplencia es temporal y, por consiguiente, si es correcto que en este caso concreto el análisis de igualdad, para efectos de decidir sobre el reconocimiento de los seguros de vida y de salud, se fundamente en una comparación entre los derechos de un concejal titular y uno que presta la función a la manera de un encargo temporal, o si es más adecuado efectuar el cotejo entre los derechos de un concejal titular y los que tendría un concejal sustituto con vocación de permanencia.

"Esta Sala considera que en casos como el que se analiza no es posible aplicar la norma que establece que los concejales que sustituyen al titular por motivo de su ausencia forzada e involuntaria no pueden ser beneficiarios de los seguros de vida y salud. El señor Tosne Medina está desaparecido desde hace más de 8 meses y la actora lo ha sustituido durante todo este período, acudiendo de manera permanente a las sesiones del Concejo. Esto significa que, en la práctica, el reemplazo que cumple la señora Piamba ya no es temporal, sino permanente, pues se ha extendido de manera prolongada en el tiempo y, además, no se puede prever, de ninguna manera, hasta cuándo tendrá que seguirlo haciendo. De esta manera, su desempeño es equivalente al de todos los demás concejales titulares. Por lo tanto, el denegarle el derecho a los mencionados seguros de vida y de salud constituye para ella una carga desproporcionada y una vulneración de su derecho a la igualdad, pues a pesar de cumplir durante tantos meses con las mismas tareas que los demás concejales, es tratada de manera diferente, en forma que la perjudica. Así, en situaciones como la presente, habrá de hacerse una excepción a la norma que se analiza.

"Por las razones expuestas, esta Sala revocará la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca del día 7 de julio de 1998 y, en su lugar, concederá la tutela impetrada por la señora Luz Amparo Piamba Burbano. Por consiguiente, el Concejo Municipal de Timbío, Cauca, deberá disponer lo necesario para hacer efectivos los seguros de vida y de salud que le corresponden a la demandante.

Ahora bien, sobre la misma materia, esto es, acerca del beneficio del seguro de vida para los Concejales Municipales del país, establecido en el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia de 8 de junio de 2000, consideró, en lo pertinente, lo siguiente:

"En el presente caso se plantea el tema atinente a la protección mediante el seguro de vida, de quienes reemplazan a los concejales titulares en sus faltas temporales.

"...

"La actuación procesal indica que Hernando Vásquez fue posesionado como concejal por el Presidente de la Corporación, en reemplazo de Alberto Moscoso, quien había solicitado licencia no remunerada por el término de un año, a partir del 10 de septiembre de 1.996 y hasta el 10 de septiembre de 1.997. Tomó posesión del cargo en la fecha anteriormente mencionada y falleció a causa de un infarto agudo del miocardio el día el 25 de enero de 1.997...

"...

"Los Concejales son calificados como servidores públicos y, como tales, están al servicio del Estado y la comunidad y ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; así lo establece el artículo 123 de la Constitución Política.

"La Ley 136 de 1.994, señala los derechos y garantías en favor de los miembros del Concejo Municipal; éstos son, entre otros... un seguro de vida y la atención médica asistencial personal (artículo 65); éste último para dar cumplimiento al mandato constitucional (artículo 49) del acceso de todos los habitantes del territorio nacional a los servicios de salud.

"...

"Para la Sala resulta cierto que es deber del alcalde municipal contratar con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, para lograr así la atención médica asistencial, y un seguro de vida para todos los miembros de la Corporación...

"...

"De otro lado, los seguros de vida, que la ley consagra como prerrogativa de los concejales municipales, tienen como objetivo el cubrimiento de algunas contingencias que le pueden ocurrir al concejal mientras se encuentra prestando servicio al municipio...

"...De manera que, como en el caso concreto el Concejal Hernando Vásquez asistió en forma continua a las sesiones del Concejo Municipal de San Luis (Tolima) durante la ausencia del señor Alberto Moscoso pero la falta del titular está calificada como temporal, significa que aunque ocupó la posición de concejal activo durante 5 meses, a partir de la fecha de la posesión hasta el momento de su fallecimiento, acorde con la ley, no tenía derecho al seguro de vida, aunque hubiera acudido de manera permanente a las sesiones del Concejo significando, en la práctica, que el reemplazo lo cumplió en función permanente.

"Sin embargo, a juicio de la Sala La forma como desempeñó su labor, resultó equivalente a la de todos los demás concejales titulares. Por lo tanto, el negarle el derecho a las prerrogativas a las que se ha hecho mención, constituye para él una carga desproporcionada y el desconocimiento al derecho a la igualdad, hoy reclamado por los accionantes, pues a pesar de cumplir con las mismas tareas que los demás concejales, no merece ser tratado de manera diferente.

"Deduce la Sala, que la persona que reemplaza a un concejal titular, al asumir el cargo lo hará con la misma vocación y empeño de quien venía ejerciéndolo, y sus actuaciones y el desempeño de sus funciones, igualmente, puede acarrearle los mismos problemas y peligros de quien reemplaza; por consiguiente, desde este punto de vista, se podría determinar el derecho a la igualdad para efectos de decidir sobre los derechos de reconocimiento de los seguros de vida y de salud.

"Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación (radicación número 845. Concepto de julio 9 de 1.996, Magistrado Ponente: DR. Luis Camilo Osorio Isaza) conceptualizó: "Quienes reemplazan temporalmente a los Concejales titulares adquieren los mismos derechos de éstos, por el tiempo que dure su vacancia y mientras concurren a las sesiones de la Corporación. Los Concejales que se retiran temporalmente conservan sus derechos en relación con los seguros de vida y salud, por cuanto la investidura se extiende hasta cuando concluya el período para el cual han sido elegidos o cesen definitivamente en sus funciones. El Fondo Rotatorio del Concejo de Santa Fe de Bogotá D.C. está en la obligación de asegurar la persona que entra a llenar la vacancia temporal, por el tiempo que dure esta y sin alterar la situación del régimen de los Concejales de Santa Fe de Bogotá, establece que éstos tienen derecho durante el período para el cual fueron elegidos a un seguro de vida y a otro de salud. En tal virtud, para efecto de la Constitución de la póliza, corresponde al Alcalde o quien el delegue su contratación con una compañía de seguros autorizada. El Distrito Capital cumple con la obligación legal de prestar atención médica asistencial a los concejales, con la contratación del seguro. Al Distrito Capital le corresponde pagar en su totalidad el valor de las primas por los seguros de vida y de salud".

"Las razones expuestas en el concepto parcialmente transcrita son de recibo por la Sala, para concluir que razón tuvo el Tribunal de primera instancia cuando considera que se desconoce un mandato constitucional, el de la igualdad, cuando la ley 136 de 1994 consagra prerrogativas sólo en relación con concejales titulares y con quienes los reemplazan en sus faltas absolutas, con olvido de quienes ingresan a integrar el concejo municipal remplazando faltas temporales de los titulares.

"...

"Aunque el legislador quiso que las prerrogativas inherentes a los seguros de vida y salud se otorgaran únicamente a las personas que cubrieran las faltas absolutas de los concejales titulares, para evitar situaciones en las que se realizara una doble erogación por este concepto, pues en los eventos de faltas temporales tanto el titular como su reemplazo tienen derecho a los seguros, siendo contraria la norma legal al precepto constitucional que consagra la igualdad, amerita su inaplicación en los casos en que proceda su reconocimiento.

"Ahora bien, aunque la Sala ha llegado a la conclusión de que las prerrogativas consagradas en la ley 136 de 1994 en favor de los concejales titulares deben hacerse extensivas, no solo en favor quienes los reemplazan en sus faltas absolutas, sino, además, de quienes ante faltas temporales de los titulares llegan a integrar la Corporación Municipal, no lo es menos que, aunque en el caso en estudio el reemplazo ante la falta temporal estaba previsto para un año, pero se hizo por cinco meses, la prerrogativa inherente al seguro de vida de que trata el artículo 68 de la ley citada, no resulta de recibo.

"En efecto, la difícil situación que se vive en el país, y que golpea con mayor rigor a algunas provincias, hace que el desempeño de la actividad política se torne cada día más riesgosa.

"Es un hecho conocido, el alto número de alcaldes y de concejales víctimas de la violencia o de la desaparición forzada; el pretender que quien aspira a integrar el concejo de su municipalidad debe desempeñar el cargo sólo por el honor de servir a la comunidad poniendo en riesgo, incluso su vida, no es argumento que pueda atraer a muchos y, dentro de los pocos, a los mejores.

"Por ello, la ley 136 de 1994 contempló una serie de incentivos a la labor de los concejales municipales que, como ya quedó anotado antecedentemente, se traducen en el reconocimiento de su trabajo mediante el pago de honorarios por participación en sesiones ordinarias y extraordinarias (artículo 66); reconocimiento de transporte (artículo 67); seguro de vida y de salud (artículo 68).

"Pero si bien es cierto que el seguro de vida autorizado por norma legal debe cubrir todo el período para el cual fueron elegidos, o en el caso de los reemplazos por el período de la vacancia, no lo es menos que dicha protección resulta inherente al ejercicio del cargo y, por ende, sólo puede tener como cobertura los riesgos relacionados con la actividad que desempeñan, y no cualquier causa que pueda causar la muerte, como sería el caso de una riña callejera por cuestión de tragos, un delito pasional o un mero accidente de tránsito, o una venganza por el cobro de una deuda particular.

"Tal deducción se infiere de la filosofía de la protección a los servidores públicos, cuya pretendida extensión a cualquier evento causante de la muerte conduciría a que el erario público terminara cancelando el valor por concepto de las primas para una cobertura de protección que nada tiene que ver con la prestación del servicio público y, en el caso de los concejales municipales, creando una distinción odiosa respecto con los demás servidores públicos, incluidos los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público y quienes transitoriamente desempeñen funciones jurisdiccionales, en virtud de lo estipulado en la ley 16 de 1988, tienen derecho a la protección mediante el amparo de un seguro de vida cuando pierdan la vida en hechos violentos en eventos relacionados con la prestación del servicio.

"Si bien es cierto, el artículo 68 de la ley 136 de 1994 al consagrar el derecho al seguro de vida y de salud para los concejales no hizo, en principio y en relación con el primero, ninguna restricción al respecto, ello no quiere decir que tal precepto pueda interpretarse con una amplitud tal que cobije casos como el planteado en este proceso, en donde la causa de la muerte está calificada como natural, pues a la interpretación restrictiva del derecho de los concejales al seguro de vida, contribuye el que en el inciso 3º del artículo al que se hace referencia, se precisa que sólo pueden disfrutar de tal prerrogativa quienes concurren ordinariamente a las sesiones de la Corporación y "en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito", lo que conduce a concluir que, no por el hecho de ostentar la investidura de concejal municipal, la prerrogativa consistente en el seguro de vida deba ser extensiva a cualquier evento, relacionado o no con el servicio público.

"Al respecto de la restricción en comento, vale la pena citar que para el caso de los personeros municipales, la ley 136 de 1994 en el artículo 177, al tratar sobre los salarios, prestaciones y seguros de tales servidores, incluye el derecho a "seguro por muerte violenta" sin dar oportunidad para considerar que cualquier evento debe ser cubierto por el seguro de vida."² (subrayas y negrillas fuera de texto).

3. El caso concreto. Violación del derecho fundamental a la igualdad del accionante Vicente Ferrer Londoño Calle.

Participa cabalmente esta Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, del análisis y conclusión a la que llegó el H. Consejo de Estado en la sentencia ante citada, en cuanto a que el seguro de vida previsto en la Ley 136 de 1994 para los Concejales Municipales, es una prerrogativa que se le confiere a éstos "inherente al ejercicio del cargo y, por ende, sólo puede tener como cobertura los riesgos relacionados con la actividad que desempeñan", por las precisas y puntuales razones que allí se consignaron, a las que nada tiene que agregar.

Si lo anterior es así, esto es, que el seguro de vida para los Concejales Municipales tiene como finalidad el de garantizar a sus beneficiarios el pago de una prestación económica ante la eventualidad de que éstos puedan perder la vida en razón y por virtud del ejercicio del cargo, o padecer una incapacidad total y permanente por el mismo motivo, la negativa de La Previsora S. A. Compañía de Seguros de no renovarle la póliza correspondiente al Concejal VICENTE FERRER LONDOÑO CALLE, o excluirlo en razón de que superó el límite de la edad de permanencia aceptada por la compañía, se constituye en un hecho violatorio del derecho fundamental a la igualdad.

Desde luego, la vulneración a dicho derecho fundamental no se consolida precisamente porque se discrimine al actor por el factor de la edad, como se planteó en el fallo de segunda instancia para concluir que no existió tal quebrantamiento porque en ese sentido el actor no estaba en igual condición que sus compañeros de cabildo. La violación se configura porque éste, indudablemente ostenta la condición de Concejal Municipal al igual que aquéllos y, tal calidad le confiere el derecho a ser amparado por la Póliza de Vida de Grupo, que el Alcalde Municipal de

Calamar, en cumplimiento a lo ordenado en la ley, pretendió contratar con la mencionada compañía aseguradora.

La restricción prevista como "política de suscripción" de la entidad accionada, tendría cabida y sería de atendible aceptación si la cobertura del amparo estuviera circunscrita a la eventualidad de la muerte natural del asegurado, pues en ese caso, dada la edad por la cual hoy atraviesa el Concejal LONDOÑO CALLE (82 años), el riesgo de su deceso por causa natural sin duda es mucho mayor en comparación a aquél que tienen los demás Concejales y servidores públicos del municipio cubiertos con la póliza de grupo, de modo que el trato diferenciado resultaría jurídicamente plausible.

En las condiciones anotadas, la Sala revocará el fallo de segunda instancia que negó el amparo solicitado y, para lograr la protección del derecho fundamental a la igualdad efectivamente vulnerado al actor, ordenará al Representante Legal de La Previsora S. A. Compañía de Seguros, o a quien haga sus veces, que dentro del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación personal de esta sentencia, proceda a incluir al accionante VICENTE FERRER LONDOÑO CALLE como amparado por la Póliza de Vida de Grupo No. 1002082 en virtud de la renovación de la misma y conforme a lo acordado con la Alcaldía Municipal de Calamar, Guaviare, en los mismos términos y condiciones fijados para los demás Concejales amparado por dicha Póliza. El Alcalde de dicho municipio oportunamente intervendrá para efectivizar el pago de la prima correspondiente conforme lo autoriza la ley.

IV. D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

Primero: REVOCAR, por las razones expuestas, el fallo adoptado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Laboral, el 31 de agosto de 2001, y en su lugar, CONCEDER la tutela impetrada.

Segundo: ORDENAR, en consecuencia, al Representante Legal de La Previsora S. A. Compañía de Seguros, o a quien haga sus veces, que dentro del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación personal de esta sentencia, proceda a incluir al accionante VICENTE FERRER LONDOÑO CALLE como amparado por la Póliza de Vida de Grupo No. 1002082 en virtud de la renovación de la misma y conforme a lo acordado con la Alcaldía Municipal de Calamar, Guaviare, en los mismos términos y condiciones fijados para los demás Concejales amparado por dicha Póliza. El Alcalde del mencionado municipio oportunamente intervendrá para efectivizar el pago de la prima correspondiente conforme lo autoriza la ley.

Tercero: Líbrense por Secretaría las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

ACCION DE TUTELA CONTRA COMPAÑIA DE SEGUROS-No expedición de seguro de vida por edad

Observa la Sala que evidentemente la acción de tutela no procedería sobre la base de considerar que La Previsora S. A. Compañía de Seguros hubiera actuado como una autoridad pública porque se trata de una sociedad de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, en el que éste tiene una participación superior al 90% de su capital, puesto que el hecho presuntamente constitutivo de la violación a los derechos fundamentales se originó dentro del desarrollo de su objeto social de comercializar los contratos de seguros, lo cual está sujeto a las disposiciones de derecho privado, tal y como lo puso de presente la Gerente de la Sucursal que respondió a la demanda de tutela. Desde ese punto de vista, la empresa accionada no puede ser sujeto pasivo del amparo conforme a lo previsto en el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, que prevé que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas. Sin embargo, resulta igualmente claro que la situación que fácticamente se presentó, pone al actor en un absoluto estado de indefensión frente a la decisión de La Previsora S. A. de no renovar la póliza de seguro de vida en cuanto a él respecta, habida cuenta que superó la edad límite de permanencia establecida por la Compañía para tal efecto, y por cuanto el contrato se celebró entre el Alcalde y aquella compañía y él es apenas beneficiario del mismo.

IGUALDAD DE CONCEJALES-Derecho a obtener seguro de vida a pesar de la edad

El seguro de vida para los Concejales Municipales tiene como finalidad el de garantizar a sus beneficiarios el pago de una prestación económica ante la eventualidad de que éstos puedan perder la vida en razón y por virtud del ejercicio del cargo, o padecer una incapacidad total y permanente por el mismo motivo, la negativa de La Previsora S. A. Compañía de Seguros de no renovarle la póliza correspondiente al Concejal, o excluirlo en razón de que superó el límite de la edad de permanencia aceptada por la compañía, se constituye en un hecho violatorio del derecho fundamental a la igualdad. Desde luego, la vulneración a dicho derecho fundamental no se consolida precisamente porque se discrimine al actor por el factor de la edad, como se planteó en el fallo de segunda instancia para concluir que no existió tal quebrantamiento porque en ese sentido el actor no estaba en igual condición que sus compañeros de cabildo. La violación se configura porque éste, indudablemente ostenta la condición de Concejal Municipal al igual que aquéllos y, tal calidad le confiere el derecho a ser amparado por la Póliza de Vida de Grupo, que el Alcalde Municipal, en cumplimiento a lo ordenado en la ley, pretendió contratar con la mencionada compañía aseguradora. La restricción prevista como "política de suscripción" de la entidad accionada, tendría cabida y sería de atendible aceptación si la cobertura del amparo estuviera circunscrita a la eventualidad de la muerte natural del asegurado, pues en ese caso, dada la edad por la cual hoy atraviesa el Concejal (82 años), el riesgo de su deceso por causa natural sin duda es mucho mayor en comparación a aquél que tienen los demás Concejales y servidores públicos del municipio cubiertos con la póliza de grupo, de modo que el trato diferenciado resultaría jurídicamente plausible.

1 Sentencia T-118 de 10 de febrero de 2000. M . P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Talero.

Fecha y hora de creación: 2026-01-10 19:26:03