

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO ONCE MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.

Carrera 10 No. 19-65 Piso 7º Edificio Camacol – Teléfono: 2868456

WhatsApp: 322 2890129

Correo Electrónico: [j11pcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j11pcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Estados Electrónicos: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-11-de-pequenas-causas-laborales-de-bogota/68>

Atención al Usuario: <https://n9.cl/x6lyr>

### ACCIÓN DE TUTELA

**RADICADO: 11001 41 05 011 2023 00248 00**

**ACCIONANTE: VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO**

**DEMANDADO: SEGUROS DEL ESTADO.**

### S E N T E N C I A

En Bogotá D.C. a los diez (10) días del mes de abril de dos mil veintitrés (2023) y vencido el término legal concedido a la parte accionada y las entidades vinculadas, procede éste Despacho Judicial a decidir la Acción de Tutela instaurada por el señor **VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO** contra **SEGUROS DEL ESTADO.**, en los términos y para los fines concebidos en el escrito de solicitud de amparo constitucional obrante en el archivo 02 del presente expediente digital.

### ANTECEDENTES

**VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO**, actuando en nombre propio, promovió acción de tutela en contra de la **SEGUROS DEL ESTADO.**, con la finalidad de que se protejan sus derechos fundamentales a la salud e igualdad y en consecuencia, solicita lo siguiente:

#### SOLICITUD DE TUTELA

Solicito al Señor Juez que conozca la Tutela, proferir fallo protegiendo el derecho fundamental al Derecho a la Salud y Derecho a la Vida, garantizando la seguridad jurídica de la administración de justicia nacional y Con fundamento en los hechos relacionados, solicito ordenar a la parte accionada y a favor mío, lo siguiente:

**Tutelar el Derecho a la Seguridad Social en conexidad con el Derecho a la Vida de forma inmediata ordenando a SEGUROS DEL ESTADO S.A que proceda dentro del término más próximo posible a pagar los honorarios ante la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca a mi nombre, VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO para que pueda ser valorado, obteniendo así DICTAMEN DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL** permitiendo así realizar posteriormente la reclamación a la Póliza SOAT, tal y como lo dispone la Ley.

Como fundamento de la solicitud de amparo constitucional, relató los siguientes hechos:

## Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00

DE: Luis Ángel Cruz

Vs: Seguros del Estado

### HECHOS

**PRIMERO:** El día 15 de octubre de 2022 sufrí un accidente de tránsito mientras iba conduciendo la Motocicleta de placas CUZ33G modelo 2023.

**SEGUNDO:** Motocicleta tenía al momento del accidente la Póliza SOAT vigente y esta corresponde a la PÓLIZA NO. AT 15213000018460.

**TERCERO:** Mis ingresos económicos dependen del desarrollo de mi actividad laboral con el 100% de mi capacidad laboral, ingresos que han menguado debido a las lesiones sufridas en el accidente de tránsito.

**CUARTO:** He visto reducida la correcta realización de mis actividades cotidianas dado que la afección en mi salud no me permite el normal desempeño de las mismas y se ha convertido en un limitante.

**QUINTO:** La póliza SOAT tal como lo dispone la Ley está obligada a indemnizar en caso de las lesiones personales permanentes, caso en el cual me encuentro inmersa, y para esto es imprescindible la realización del dictamen que acorde a la Jurisprudencia de la sentencia T-400 de 2017 en primera oportunidad puede ser emitido por la Aseguradora SOAT siempre y cuando cuente con ARL y de no ser así entonces por parte de la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca en donde se le determine en un porcentaje de pérdida de capacidad laboral los perjuicios causados con el accidente de tránsito y respecto a sus honorarios deberán ser asumidos por la aseguradora SOAT.

**SEXTO:** No cuento con los recursos económicos que me permitan sufragar los gastos de honorarios en la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca, razón por la que me veo en la imperiosa necesidad de elevar la presente acción a efectos de que no se vulneren mis derechos fundamentales.

**SEPTIMO:** La póliza SOAT tal como lo dispone la Ley está obligada a indemnizar en caso de las lesiones personales permanentes, caso en el cual me encuentro, y para esto es imprescindible la realización del dictamen por parte de la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca en donde se determine en un porcentaje los perjuicios físicos causados por el accidente de tránsito.

**OCTAVO:** Dirigi un Derecho de Petición ante SEGUROS DEL ESTADO S.A el día 14 de diciembre de 2022 en donde indico lo sucedido en el accidente de tránsito, la consecuencia permanente que tuve fruto de dicho Accidente y donde solicité que proceda a pagar ante Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca los honorarios para que estos procedan a emitir un dictamen de pérdida de capacidad laboral.

**NOVENO:** SEGUROS DEL ESTADO S.A, dio respuesta el día 21 de diciembre de 2023, donde la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A se niega a realizar el pago de los Honorarios de la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca, argumentado que no es competente para calificar en primera oportunidad la pérdida de mi capacidad laboral y que no le corresponde pagar los honorarios de la Junta Regional.

A propósito del pago de honorarios de la Junta Regional, es menester indicar que los artículos 12,13,14,15,16,27 del Decreto 056 del 14 de Enero de 2015 y la Sentencia T-322 del 22 de Marzo de 2011 mencionan en uno de sus apartes que "De esta manera, debe colegirse que los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, señalan que deben ser asumidos por la entidad de previsión, seguridad social o la sociedad administradora en la que se encuentra afiliado el solicitante. El artículo 50 del Decreto Reglamentario 2463 de 2001, extiende esta obligación al aspirante a

beneficiario, con la salvedad de que cuando este asuma el pago de los honorarios, puede exigir el reembolso a la entidad de previsión social o al empleador, siempre y cuando la Junta de Calificación certifique que efectivamente existió el estado de invalidez".

**DECIMO:** Ahora bien, si es cierto que el inciso 2º del artículo 50 del Decreto Reglamentario 2463 de 2001 deja la posibilidad para que el interesado pague los honorarios pudiendo hacer después cuando obtenga el dictamen con algún porcentaje de la pérdida de la capacidad laboral un recobra a nombre de reembolso ante la compañía aseguradora de la póliza SOAT, no cuento con los recursos económicos para asumir el costo que el dictamen acarrea, razón por la que procedí comedidamente a solicitarle a la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A que hiciera el pago para realizar el dictamen ante el ente respectivo.

**DECIMO PRIMERO:** He sufrido molestias que me impiden desarrollar mis actividades normales y cotidianas, afectando mi normal desarrollo, no cuento con los recursos suficientes para costear los honorarios ya que dadas las graves lesiones he tenido que incurrir en distintos gastos procurando recuperarme, situación que hace imposible que sufrague los honorarios de la Junta de Calificación, valoración necesaria para así acceder a la indemnización por incapacidad permanente contenida en la póliza de seguro SOAT.

**DECIMO SEGUNDO:** No sobra señalar que la ley 100 de 1993 en su artículo 42 y 43, determino que la obligación de cancelar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez, está a cargo de la entidad de previsión o seguridad social o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros a la que este afiliado el solicitante, por lo que extenderme la carga de cancelar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez, para que sea evaluada y se determine el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral, sería desconocer la protección especial que debe ofrecer el Estado a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, hecho que lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al igual que los fallos que se alegaron en la presente acción de tutela.

**DECIMO TERCERO:** Acudo ante ustedes señores jueces, para que sean protegidos y amparados mis derechos fundamentales, toda vez que, si se llegase a desconocer dicho amparo, no tendría los recursos económicos para sufragar el pago de honorarios ante la Junta de Calificación de Invalidez, toda vez que no genero ingresos en la actualidad.

**DECIMO CUARTO:** Ahora bien, por tal motivo procedo a interponer esta Acción de tutela, para que ordene a la Aseguradora a que cancele el costo de los honorarios para ser valorada en Segunda Instancia por la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca tal como se consagra en la sentencia T-400 de 2017 y sentencia T-003 de 2020; de esta manera "extender la carga de cancelar los honorarios de la junta de Calificación de Invalidez al aspirante beneficiario para que se le evalúe su grado de capacidad laboral, desconoce la protección especial que debe ofrecer el Estado a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta". Por lo tanto, la aseguradora con la que se haya suscrito la respectiva póliza debe cumplir su obligación con la víctima a la hora de otorgar la respectiva prestación económica.

**DECIMO QUINTO:** Es de aclarar que esta Acción de Tutela, la instaura toda vez que mi estado de salud ha ido desmejorando mas con el paso del tiempo, razón por la que se requiere determinar la pérdida de capacidad laboral, logrando concretar así el porcentaje al que ascienden las lesiones.

**DECIMO SEXTO:** Solicito comedidamente se tenga en cuenta que ya ha habido fallos sobre las mismas circunstancias fácticas y jurídicas anteriormente mencionadas, siendo este el único mecanismo disponible al cual acudir y esto fue ampliamente argumentado a través de la Sentencia T-400 de 2017, siendo así la jurisprudencia más reciente sobre este asunto.

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

## **CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Notificada en debida forma tanto la accionada como las entidades vinculadas., procedieron a dar contestación de la siguiente manera respectivamente.

**SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (Archivo 06)**, Alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, manifestando que no tiene competencias para interferir en las relaciones comerciales suscritas entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, ni para reconocer o negar derechos, señalar responsabilidades, dirimir conflictos contractuales, ordenar el pago de indemnizaciones, disponer la realización de negociaciones, y aclara que no está vulnerando los derechos del accionante.

Aclara que para obtener el dictamen de perdida capacidad laboral se deben agotar las etapas del proceso,, en primera y segunda instancia, que por regla general, se acude a las Juntas de calificación de Invalidez solo cuando no se está de acuerdo con el dictamen de primera oportunidad. Afirma que el pago de los honorarios debe ser cancelado por el accionante de conformidad a lo establecido con el artículo 2.2.5.1.24 del Decreto 1072 de 2015. Alega que la SFC, no tiene legitimación en la causa por pasiva, por lo que solicita la desvinculación del trámite tutelar.

**SEGUROS DEL ESTADO (Archivo 09)**, A través del Representante Legal para asuntos judiciales de esa entidad, se pronunció frente a los hechos de la siguiente manera, "Una vez revisados los registros que reposan en la compañía, se evidenció que, con ocasión al accidente de tránsito, acaecido el día 15 de octubre de 2022, en el cual se vio afectado el Señor VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO , la institución prestadora de servicios de salud, que presto la asistencia médica a la accionante, reclamo el costo de los servicios médicos a Seguros del Estado S.A, siendo afectado el amparo de gastos médicos, de la póliza SOAT No. 15213000018460, pero, a la fecha no se ha se ha formalizado la reclamación, del amparo de incapacidad permanente por parte del interesado. Una vez revisados los registros que reposan en la compañía, se evidenció que, con ocasión al accidente de tránsito, acaecido el día 15 de octubre de 2022, en el cual se vio afectado el Señor VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO , la institución prestadora de servicios de salud, que presto la asistencia médica a la accionante, reclamo el costo de los servicios médicos a Seguros del Estado S.A, siendo afectado el amparo de gastos médicos, de la póliza SOAT No. 15213000018460, pero, a la fecha no se ha se ha formalizado la reclamación, del amparo de incapacidad permanente por parte del interesado.

Solicito negar las pretensiones deprecados con la tutela por fundamentado en las siguientes razones

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

1. El SOAT es un seguro de origen legal, sus amparos, coberturas, requisitos para reclamar y demás condiciones fueron rigurosamente señaladas por el legislador en la ley 663 de 1993, la ley 100 de 1993, los decretos 056 de 2015 y 780 de 2016. Aunado a ello la relación entre el accionante y Seguros del Estado S.A., deviene del Contrato de Seguro SOAT regulado por el Código de Comercio y las normas antes señaladas, por lo que debe regirse por lo que está estrictamente regulado, frente a los amparos que reconocen las aseguradoras, que administran los recursos del SOAT, por ello, obligarnos a pagar los honorarios a la junta regional, se constituiría en una actuación fuera del marco legal y contractual.
2. Los honorarios de las juntas de calificación de invalidez u otros gastos en que pueda incurrir una víctima de accidente de tránsito, para la obtención del dictamen de pérdida de capacidad laboral, no están comprendidos en la cobertura de incapacidad permanente del SOAT, por ende, conforme la legislación vigente no recae en la compañía aseguradora que expidió el SOAT la obligación de asumir el pago por tales conceptos ni su reembolso.
3. La acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario, que se torna improcedente para cuestionar las obligaciones de naturaleza comercial, las controversias presentadas entorno a las prestaciones económicas que se derivan del contrato SOAT, celebrado entre particulares, deben ser resueltas necesariamente por la justicia ordinaria en su especialidad civil, la acción de tutela no puede entrar a remplazar las acciones ordinarias contempladas en el ordenamiento jurídico, la aplicación de esta acción es de carácter residual y excepcional.
4. Si bien la Corte Constitucional ha ordenado en algunos fallos de tutela a la respectiva aseguradora SOAT el pago de los honorarios de la Junta de Calificación, lo ha dispuesto en casos excepcionales, como por ejemplo en sentencia T 2013-00045, donde el accionante probó que no podía realizar de manera independiente sus actividades básicas o en otro evento en el que se tuvo en cuenta que la accionante pertenecía a la tercera edad (sentencia T-400 de 2017), habiéndose constatado que en ambos casos se trataba de personas afiliadas al Régimen Subsidiado y que requerían de especial protección, en el presente asunto no se demostró por la accionante una situación excepcional.
5. En concepto 2019009983-004 del 23 de abril de 2019, la súper intendencia financiera de manera clara, precisa y funda expuso los motivos por los cuales los Honorarios de las juntas de calificación no deben ser asumidos por las aseguradoras que administran recursos del SOAT.

Por otro lado alega que la pretensión de la tutela resulta netamente económica, por cuanto se pretende que se le ordene a ella cubrir el pago del valor de la calificación, que no existe ninguna norma que asigne a la Aseguradora de Seguros del Estado S.A. la obligación de cubrir el costo de los honorarios de las juntas Regionales o Nacional de la Calificación de Invalidez. Por lo que considera que la tutela debe declararse improcedente.

**JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOGOTA Y CUNDINAMARCA (Archivo 08)**, informa a través del Secretario general que, carece de legitimación en la causa por pasiva para atender las pretensiones del accionante, e informó que ente esa entidad se radico solicitud incompleta

## Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00

DE: Luis Ángel Cruz

Vs: Seguros del Estado

### DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE ADELANTADO EN LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA CON RELACIÓN AL CASO:

1. El caso del paciente fue radicado en esta Junta Regional de manera personal el día 28 de diciembre de 2022, con el fin de que se emitiera dictamen para posterior reclamación de Soat.
2. Dentro de las funciones encomendadas a las Juntas de Calificación se encuentra la de verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos que deben contener los expedientes para ser solicitada la calificación, señalados en el Título 5 del Decreto 1072 de 2015, así las cosas y teniendo en cuenta que el trámite adelantado por el paciente versa sobre solicitud personal se procedió a revisar que cumpliera con la siguiente documentación:
  - *Formato de solicitud personal de calificación, debidamente diligenciado.*
  - *Fotocopia del documento de identidad del paciente, ampliada al 150%.*
  - *Copia con radicado, del oficio presentado ante las entidades aseguradoras involucradas en el trámite, mediante el cual se les informa sobre la solicitud de calificación ante esta Junta (NO APLICA PARA PRUEBA ANTICIPADA, NI VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO).*
  - *Recibo de consignación de los honorarios que genera la calificación (Artículo 2.2.5.1.16, del Decreto 1072 de 2015) a nombre de la Junta de Invalidez Bogotá, por valor de un salario mínimo mensual vigente, que corresponda para el año en el que se presenta la solicitud de calificación.*
  - *Fotocopia de la historia clínica completa del paciente, exámenes, pruebas diagnósticas y demás documentos que soporten el o los diagnósticos a calificar, su tratamiento y estado actual (valoraciones recientes). Pago de honorarios anticipados que debe percibir la Junta Regional.*
3. De la revisión de la solicitud de calificación, se encontró que la misma NO reúne la totalidad de requisitos mínimos exigidos, pues no se observó:
  - **Soporte de pago honorarios**
  - **Carta informando a la aseguradora del trámite a iniciar en esta Junta Regional.**
4. En consecuencia, de lo anterior, el 14 de febrero de 2023 se decidió realizar la devolución del expediente indicando la documentación faltante a la solicitud.
5. Es importante resaltar que, ni la junta, ni sus miembros están facultados para rebajar, condonar, incrementar o fijar suma diferente a la señalada por la Ley, la cual determinó que los honorarios corresponden a un salario mínimo legal mensual vigente al momento de la solicitud, encontrando pertinente indicar que dichos dineros tienen carácter público.

#### EN RELACIÓN CON LAS PRETENSIONES

Las anteriores pretensiones son circunstancias ajenas a las competencias de las Juntas de Calificación de Invalidez que no es otra que a través de un procedimiento técnico especializado realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral, la determinación del origen y la fecha de su estructuración cuando sea del caso.

No obstante, es de resaltar que a la fecha el caso radicado fue devuelto por documentación incompleta.

De tal forma una vez el caso se encuentre en esta Junta Regional se procederá a realizar la calificación correspondiente, revisando que la misma cumpla a cabalidad con los requisitos antes enunciados y los referidos en el decreto 1072 de 2015

Dado lo anterior, de pretenderse iniciar trámites para reclamar seguro por SOAT, es importante verificarse la junta regional competente **según el lugar de residencia del paciente**. En el evento que se requiera a esta Junta que es la de Bogotá y Cundinamarca, corresponderá a la entidad accionada sufragar el pago de honorarios correspondiente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, en el Banco Colpatria Cuenta de Ahorros No 482202288-5.

Se precisa que, la norma es clara al señalar que, el dictamen de la Junta Regional cuando se emite en calidad de perito, **no es susceptible de recursos ni de trámite de segunda instancia ante la Junta del orden Nacional.**

#### SOLICITUD

Por las razones anteriormente expuestas, solicito comedidamente al Despacho desvincular de la presente Acción de Tutela a la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca por cuanto en ningún momento ha vulnerado derecho fundamental, contrario a lo anterior ha respetado el debido proceso.

**JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ (Archivo 07)**, informa a través de la abogada principal de la sala de decisión número dos de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que *"En atención a lo manifestado por la parte accionante se procedió a revisar el listado de expedientes para calificar recibidos por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez provenientes de las juntas regionales, sin embargo, a la fecha NO SE ENCUENTRA RADICADO expediente que corresponda al señor Víctor Matute"*

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

**SECRETARIA DE SALUD (Archivo 10)**, Arguye que carece de legitimación en la causa por pasiva y solicita que se desvincule del trámite de la tutela, porque no es el ente competente ni para dirimir ni atender favorablemente las pretensiones de la tutela.

Los demás vinculados a la acción de tutela dentro del término del traslado permanecieron silentes.

## **PROBLEMA JURIDICO**

Corresponde a esta sede judicial determinar si la tutela es el mecanismo correcto para ordenar a la **SEGUROS DEL ESTADO**, asumir el pago de la calificación de invalidez deprecada por el gestor de tutela, en virtud de la cobertura del seguro SOAT, por el accidente de tránsito que sufrió el 15 de octubre de 2022.

## **CONSIDERACIONES**

Conforme al Artículo 86 de la Constitución Política, encontramos que la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando estos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona que se encuentre en estado de subordinación o indefensión, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

Así pues, la Corte Constitucional ha puesto de presente en reiterados pronunciamientos las características de esta acción y los requisitos para su procedencia, tal como se evidencia por ejemplo en la Sentencia T-036 de 2017, se refiere al principio de subsidiariedad en los siguientes términos:

*Conforme con el artículo 86 de la Carta y el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela circunscribe la procedencia del amparo a tres escenarios: (i) la parte interesada no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) existen otros medios de defensa judicial, pero son ineficaces para proteger derechos fundamentales en el caso particular, o (iii) para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.<sup>1</sup>*

La corte Constitucional desarrolló a través de la SENTENCIA T400/2017, situaciones jurídicas similares al caso que hoy ocupa a esta sede judicial.

## **SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL**

El Estado colombiano, al ser un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de asegurar la eficacia de los principios y derechos que se encuentran inmersos en la Carta Política. Este deber no solo se dirige a evitar la vulneración de derechos,

---

<sup>1</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-036-17.htm>

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

sino también a “tomar todas las medidas pertinentes que permitan la efectiva materialización y ejercicio”<sup>2</sup> de los mismos.

El derecho a la seguridad social “surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”<sup>3</sup>.

De la lectura del artículo 48 de la Constitución Política, se logra inferir, que el derecho a la seguridad social denota una doble acepción. En primer lugar, como un “servicio público de carácter obligatorio” el cual su dirección, coordinación y control, estará a cargo del Estado, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad<sup>4</sup>. Y en segundo lugar, como un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado.

El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona, establece que:

*“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 imposibilidad física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”*

La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad social hace referencia a los medios de protección que brinda el Estado para salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad que estos tienen para generar ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y confrontar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez<sup>5</sup>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó:

*“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”*

En Sentencia T-777 de 2009 esta Corporación determinó los objetivos de la seguridad social, en los siguientes términos:

*“Los objetivos de la seguridad social que deben comprender a todo el conglomerado social, guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, promover las condiciones para una igualdad real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, proteger especialmente a aquellas personas que por su*

<sup>2</sup> Sentencia T- 690 de 2014

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Inciso primero, artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>5</sup> Sentencia C-674 de 2001.

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

*condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación."*

La importancia de este derecho se basa en el "*principio de la dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos*"<sup>6</sup>, puesto que las personas podrán asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

**ACTIVIDAD ASEGURADORA Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN RELACIÓN CON ÉSTA / SENTENCIA T400/2017 MG. CORTE CONSTITUCIONAL**

La Carta Política del Estado colombiano permite la libertad contractual y la autonomía privada en materia de contratación, siempre y cuando se encuentre dentro de los límites del bien común<sup>7</sup>, atendiendo a "*los principios del respeto por la dignidad humana, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general sobre el privado, los cuales deben regir en Colombia como Estado Social de Derecho (Art.1º)*"<sup>8</sup>.

No obstante lo anterior, el Artículo 335 de la Constitución Política determina que:

*"[L]as actividades financiera, bursátil, **aseguradora** y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de **interés público** y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito."* (Subrayas y negrillas fuera del texto original).

Esta Corporación ha sostenido que la Constitución Política no estableció que las actividades aseguradoras presten un servicio público, pero sí que estas traen inmersas un interés público que propende por el bienestar de la comunidad. Por esta razón, las conductas desplegadas por estos establecimientos pueden verse limitada en su ejercicio "*cuando están de por medio valores y principios constitucionales, así como la protección de derechos fundamentales, o consideraciones de interés general*"<sup>9</sup>.

La sentencia T-517 de 2006 en relación con los límites a las actividades desempeñadas por las entidades financieras y aseguradoras ha afirmado:

*"Desde este punto de vista, la regulación jurídica de la actividad de los seguros, aun cuando forma parte del derecho privado y del comercial, ofrece aspectos que no corresponden exactamente a los principios que caracterizan estos ordenamientos. Uno de ellos, y especialmente en cuanto interesa a la materia bajo examen, se refiere a la intensidad de la regulación legal de la contratación propia de los seguros, que por tratarse de una actividad calificada por el constituyente como de interés*

<sup>6</sup> Sentencia T-690 de 2014.

<sup>7</sup> Artículo 333 de la Constitución Política.

<sup>8</sup> Sentencia T- 117 de 2016.

<sup>9</sup> Sentencias T-517 de 2006 y T-919 de 2014.

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

*público, habilita al legislador para regular en mayor grado los requisitos y procedimientos a que deben ceñirse los contratantes, sin que ello signifique que se eliminen de un todo principios inherentes a la contratación privada.*

*De allí se debe partir: del interés público que reviste la actividad aseguradora, cimentado en los fines que como operación económica persigue y en la protección de la parte más débil (asegurado y beneficiario) de la relación contractual."*

En la misma Sentencia esta Corte estableció que los usuarios de las entidades **financieras se encuentran en un estado de indefensión frente a ellas, dado que, están en una situación de debilidad manifiesta, pues "no puede defenderse ante la agresión de sus derechos"**<sup>10</sup>. **Además, agregó que esta libertad contractual que les fue otorgada no puede ejercerse de manera arbitraria.** Negrilla y subrayado por el Despacho

**NORMATIVA SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR INCAPACIDAD PERMANENTE EMANA DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO**  
SENTENCIA T400/2017 MG. CORTE CONSTITUCIONAL

El Estado tiene el deber de asegurar la prestación eficiente de los servicios de salud, a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Es por ello, que debido a la incidencia que tienen los accidentes de tránsito en la salud de las personas, se previó un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-, para los vehículos automotores *"cuya finalidad es amparar la muerte o los daños corporales que se causen a las personas implicadas en tales eventos, ya sean peatones, pasajeros o conductores, incluso en los casos en los que los vehículos no están asegurados"*<sup>11</sup>.

De conformidad con el artículo 2.6.1.4.2.6 del Decreto 780 de 2016 el beneficiario y legitimado para solicitar por una sola vez la indemnización permanente, es la víctima de un accidente de tránsito, cuando se produzca en ella la pérdida de capacidad laboral.

En lo concerniente a las normas que le son aplicables al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, estas se encuentran contempladas en el capítulo IV, de la parte VI del Decreto Ley 663 de 1993, el cual regula el tema de seguros de daños corporales causados a personas en accidentes de tránsito. Es importante aclarar que, aquello que no se encuentre dentro del Decreto Ley, deberá suplirse con lo previsto en el contrato de seguro terrestre del Código de Comercio.

El numeral 2 del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993 contempla los objetivos del seguro obligatorio de daños corporales que se causen con ocasión a los accidentes de tránsito y establece que:

---

<sup>10</sup> Sentencia T-1008 de 1999.

<sup>11</sup> En la Ley 769 de 2002 *"Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"*, modificada por las Leyes 903 de 2004 y 1005 de 2006, el artículo 42 dispone: **"SEGUROS Y RESPONSABILIDAD.** *Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la (sic) modifiquen o sustituyan"*. En el mismo sentido se puede consultar el Decreto 663 de 1993, que actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículo 192 inciso 1º.

*"a. Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, **incapacidad permanente**; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;*

*b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;*

*c. Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y*

*d. La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones."* (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

## **SUBSIDIARIEDAD**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que **(i) no exista un medio alternativo de defensa judicial; o (ii) aunque exista, este no sea idóneo y eficaz en las condiciones del caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.** Para determinar la existencia de un perjuicio irremediable<sup>12</sup> deben tenerse en cuenta los siguientes criterios: **(i) una amenaza actual e inminente, (ii) que se trate de un perjuicio grave, (iii) que sea necesaria la adopción de medidas urgentes, y (iv) que las mismas sean impostergables.** Negrilla por este despacho

Con todo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que pese a la existencia de otro medio de defensa judicial, el examen de procedencia de la acción tutela debe tomar en cuenta las dificultades específicas que podrían enfrentar para acceder a la justicia sujetos de especial protección constitucional cuando están comprometidos derechos fundamentales, como sería el caso de las personas en estado de debilidad manifiesta debido al deterioro de su salud o que están en situación de discapacidad. Lo anterior, porque en desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, el Estado debe garantizar a estas personas un tratamiento diferencial positivo, pues en estos casos el accionante experimenta una dificultad objetiva y constitucionalmente relevante para soportar las cargas procesales que le imponen los medios ordinarios de defensa judicial<sup>13</sup>.

Respecto de las acciones interpuestas para obtener el reintegro de un trabajador, la Corte ha resaltado que, en principio, la tutela no es la vía judicial idónea para resolver este tipo de controversias al existir los mecanismos establecidos en la jurisdicción ordinaria laboral o la contenciosa administrativa, atendiendo a la forma

---

<sup>12</sup> Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las Sentencias T-225 de 1993, en la cual se sentaron las primeras directrices sobre la materia, que han sido desarrolladas por la jurisprudencia posterior, Sentencias SU-544 de 2001, SU-1070 de 2003, T-827 de 2003, T-1225 de 2004 y T-702 de 2008.

<sup>13</sup> Ver, por ejemplo, las Sentencias T-1316 de 2001, T-719 de 2003, T-456 de 2004, T-015 de 2006, T-515A de 2006, T-700 de 2006, T-972 de 2006, T-1042 de 2010, T-167 de 2011, T-352 de 2011, T-206 de 2013, T-269 de 2013, T-405 de 2015, T-141 de 2016, entre otras.

de vinculación del interesado<sup>14</sup>. Sin embargo, también ha destacado que el examen de procedencia debe ser menos estricto cuando se encuentran comprometidos los derechos de sujetos de especial protección constitucional o de personas que se hallan en circunstancias de debilidad manifiesta, ***“pues en estos casos el actor experimenta una dificultad objetiva y constitucionalmente relevante para soportar las cargas procesales que le imponen los medios ordinarios de defensa judicial”***<sup>15</sup>.

### **CASO EN CONCRETO:**

Visto lo anterior, es imperioso entrar a determinar si es procedente el amparo promovido por el señor **VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO**, a fin de salvaguardar las garantías constitucionales que dice transgredidas por parte de **SEGUROS DEL ESTADO.**, en razón a que esta se niega a asumir el pago de los honorarios de la ante la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca, a fin de obtener el dictamen que le permita establecer el dictamen de pedida de capacidad laboral y así posteriormente realizar la reclamación a la póliza del SOAT.

Una vez revisadas las contestaciones allegadas a la tutela de marras, esta operadora judicial encuentra que a pesar de lo manifestado por el accionante señor **VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO**, en el escrito de tutelar, respecto de que no tiene recursos para costear la calificación, y por ejemplo en el numeral **sexto** donde indico que ***“No cuento con los recursos económicos que me permitan sufragar los gastos de honorarios en la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca, razón por la que me veo en la imperiosa necesidad de elevar la presente acción a efectos de que no se vulneren mis derechos fundamentales.”*** O en el numeral tercero ***“Mis ingresos económicos dependen del desarrollo de mi actividad laboral con el 100% de mi capacidad laboral, ingresos que han menguado debido a las lesiones sufridas en el accidente de tránsito”***. este no acreditó a ésta Juzgadora una situación de debilidad manifiesta que esté poniendo en riesgo su integridad o la de su familia, pues no basta con manifestarlo simplemente, por otro lado, encuentra esta jugadora que tanto la accionada trae a colación la sentencia proferida por la **Corte Constitucional T 400 de 2017 y la Sentencia T-045 de 2013**, en la que estudio un caso de similares condiciones a las que hoy se están estudiando con esta tutela, pero, en las misma tutela indicó...()

***“El artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, estableció que el pago de los honorarios de las juntas de calificación de invalidez está a cargo de las entidades Administradoras de los Fondos de Pensiones o de las Administradoras de Riesgos Laborales. No obstante, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, establece que el aspirante a ser beneficiario también puede asumir el valor de los honorarios, con la salvedad que estos podrían ser reembolsados si la Junta de Calificación de Invalidez dictamina la pérdida de capacidad laboral.***

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2019.

<sup>15</sup> Sentencia SU-047 de 2017. Frente a los sujetos que gozan de especial protección por estabilidad laboral reforzada, en la Sentencia T-305 de 2018 se manifestó que son: “(i) los menores de edad, (ii) los adultos mayores, (iii) las mujeres en estado de embarazo, y (iv) los trabajadores discapacitados”.

*Para la Sala, imputar tal pago al aspirante beneficiario (aunque se pueda solicitar su reembolso), en algunas oportunidades resulta desproporcional, pues si bien agiliza el procedimiento ante las Juntas de Calificación para quienes cuentan con recursos económicos, **restringe el acceso a la seguridad social de las personas que carecen de los mismos, como la ciudadana Ana Isabel Díaz Carrillo, quien no puede solventar los honorarios requeridos para la valoración.***

*Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-164 de 2000, al pronunciarse sobre quién debe asumir los costos relativos a la verificación de una eventual incapacidad laboral, indicó que la persona que requiere ser valorada por la Junta de Calificación de Invalidez no debe asumir el costo de este, pues restringe el acceso a la seguridad social, para aquellos que no cuentan con los medios económicos para solventar el costo.*

***Es importante advertir que además de lo anterior, al poner en cabeza del solicitante el costo del servicio, no se atiende al principio de solidaridad del derecho a la seguridad social, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley 100 de 1993, que dispone que "Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.". Esto quiere decir, que aquel que se encuentre en una mejor condición que otro, debe desplegar las conductas necesarias encaminadas a garantizar el acceso al sistema de las personas cuyos recursos son insuficientes.***

*En consecuencia, para el caso que nos ocupa, es deber de la compañía aseguradora QBE Seguros S.A., que es quien cuenta con la capacidad económica, asumir el costo de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez, en el caso de ser impugnada la decisión adopta por ellos en una primera oportunidad.*

*En virtud de lo anterior, esta Sala reiterará la **Sentencia T-045 de 2013**, la cual estableció que exigir los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez a los usuarios vulnera su derecho a la seguridad social, pues son las entidades del sistema, como las aseguradoras, las que deben asumir el costo que genere ese trámite, ya que de lo contrario se denegaría el acceso a la seguridad social de aquellas personas que no cuentan con recursos económicos.*

*Para la Sala de Revisión resulta contraria a los derechos fundamentales de la ciudadana Ana Isabel Díaz Carrillo, la decisión adoptada en segunda instancia por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga, toda vez que le correspondía a la compañía aseguradora demandada desvirtuar la afirmación realizada por la actora, sobre la falta de medios económicos para cancelar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez, y no de esta última como lo indicó el juez. Dicha decisión, que revocó la providencia del a quo, vulnera el derecho fundamental a la seguridad social, debido a que niega el acceso a la seguridad social de la accionante.*

*En el presente caso se debe tener en cuenta que la señora Ana Isabel Díaz Carrillo tiene 63 años y por lo tanto, pertenece a la tercera edad. **Además, de conformidad con la página web del Registro Único de Afiliaciones<sup>16</sup> y el puntaje otorgado por el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales –SISBÉN–<sup>17</sup>, se puede inferir que la accionante no cuenta con los recursos económicos para correr con los gastos derivados de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez.***

*Para la Sala Octava de Revisión resulta evidente que existe una clara vulneración al derecho fundamental a la seguridad social de la accionante, puesto que la compañía QBE Seguros S.A. a la fecha no ha realizado el examen de pérdida de capacidad laboral, tal como lo impone el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Negrilla y subrayado por el despacho*

<sup>16</sup> Tomado de la página web [www.tramitesyconsultas.info/ruaf-sispro-consultas/](http://www.tramitesyconsultas.info/ruaf-sispro-consultas/), el día 5 de abril de 2017.

<sup>17</sup> Tomado de la página web [www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co), el 22 de julio de 2016.

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

De lo anterior se colige entonces que la acción de tutela procede como un mecanismo de protección excepcional, y en el trámite de esta tutela no se encuentra acreditado que exista una condición de debilidad manifiesta, o una condición económica desfavorable, máxime porque, el accionante manifiesta que su ingreso depende el 100% de su capacidad laboral, empero no manifestó cuál es su actividad laboral, ni que es lo tiene afectado, como para demostrar al despacho que la actividad que realiza verdaderamente se afectó, ni mucho menos apporto pruebas médicas que así lo determinaran.

Así las cosas, es necesario determinar que no se observa responsabilidad alguna en las conductas desplegadas por las **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COMERCIO, JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOGOTA Y CUNDINAMARCA, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, SECRETARIA DISTIRITAL DE SALUD**, por lo que se desvinculan de esta tutela.

Como se dejó claro en líneas anteriores, la carta Política le ha dado a la Acción de Tutela, un carácter residual y subsidiario, de modo que por regla general sólo procederá cuando no exista en el ordenamiento jurídico otro medio para lograr la efectiva defensa de los derechos fundamentales. Por eso se ha dicho también que exclusivamente está dirigida a la defensa judicial de los derechos fundamentales que consagra la Constitución Política, y no para surtir el régimen jurídico, a menos que la violación de éste cercene o amenace a aquellos y con ella se pretenda transitoriamente evitar un perjuicio irremediable.

No se puede perder de vista que la tutela, no es una herramienta jurídica paralela a los demás instrumentos incorporados por la norma sustancial para hacer efectivos los derechos, y por su carácter residual, no puede tornarse en desconocimiento del sistema judicial operante en el país, para soslayar la existencia de los demás mecanismos procesales, **ordinarios** o **especiales**, al igual que las competencias radicadas legalmente en los Jueces de la República.

Por las razones expuestas se negará el amparo solicitado por el señor **VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO**.

#### **DECISION**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR LA ACCION DE TUTELA** impetrada por **VICTOR MANUEL MATUTE PACHECO** contra **SEGUROS DEL ESTADO**, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DESVINCULAR** de la presente acción **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COMERCIO, JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOGOTA Y CUNDINAMARCA, JUNTA NACIONAL DE**

**Acción de Tutela No. 11001 41 05 011 2022 00248 00**

**DE:** Luis Ángel Cruz

**Vs:** Seguros del Estado

**CALIFICACION DE INVALIDEZ, SECRETARIA DISTIRITAL DE SALUD** de conformidad a la parte motiva de esta decisión.

**TERCERO: NOTIFICAR** de la anterior decisión por el medio más expedito a las partes.

**CUARTO:** Si no fuere impugnado el presente fallo oportunamente, esto es, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, se remitirá a la H. Corte Constitucional en los términos del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. En caso contrario se enviará a la Oficina Judicial - Reparto de los Juzgados Laborales del Circuito de esta ciudad, en los términos del artículo 32 ibídem.

**CÚMPLASE.**

Firmado Por:

Viviana Licedt Quiroga Gutiérrez

Juez Municipal

Juzgado Pequeñas Causas

Laborales 11

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **95160042977ec08ec0277d4c82b8e274aa580a035289fb3e1e688af30f87d6c6**

Documento generado en 10/04/2023 04:59:31 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**