

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de abril de dos mil veintidós (2022)

|             |                                       |
|-------------|---------------------------------------|
| ACCIÓN:     | TUTELA                                |
| PROCESO N°. | 11001-33-42-055-2022-00098-00         |
| ACCIONANTE: | EDWIN ORLANDO MÁRQUEZ PABÓN           |
| ACCIONADO:  | LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS |
| ASUNTO:     | FALLO DE TUTELA N°. 051               |

Procede el despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Edwin Orlando Márquez Pabón, identificado con cédula de ciudadanía N°. 13.271.541, en nombre propio, en contra de La Previsora S.A. Compañía de Seguros, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales: a la vida, salud, seguridad social, igualdad y dignidad humana.

#### I. Objeto

Las pretensiones de la acción, son<sup>1</sup>:

- Tutelar los derechos fundamentales a la vida en conexidad con la salud y seguridad social, igualdad y a la dignidad humana.
- Ordenar a la entidad accionada que asuma el pago íntegro de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, del examen de pérdida de capacidad laboral.

#### II. Hechos

Los hechos narrados por el tutelante<sup>2</sup>:

- Señaló que estaba manejando su motocicleta y fue colisionado por una moto, que no respeto la señal de tránsito, causándole lesiones.
- Manifestó que como consecuencia del accidente fue trasladado a Medical, estableciéndose las siguientes lesiones: fractura tercer metacarpiano mano izquierda, Fractura de la Epífisis inferior del radio y contusión de Rodilla.
- Indica que su motocicleta contaba con el seguro obligatorio SOAT de la empresa Seguros Previsora S.A., bajo Póliza N°. 1308004278518000 con vigencia hasta el 26/12/2021.
- Preciso que el tratamiento y la rehabilitación medica ya se terminó.
- **Indica que necesita tener la valoración de la Junta de Calificación de Invalidez para reclamar la indemnización por las lesiones que ocasionó el accidente de tránsito.** Agregó que su situación financiera a raíz del accidente es muy precaria y no tiene recursos económicos para sufragar el pago de este examen.
- Expresó que el 26 de enero del 2022, presentó solicitud ante Seguros Previsora para que ordenen el pago de honorarios a la Junta Calificadora de Invalidez del examen de pérdida de Capacidad laboral y que a la fecha de la radicación de esta tutela Seguros Previsora no ha contestado la petición

<sup>1</sup> Archivo 1 en medio digital.

<sup>2</sup> Archivo 1 en medio digital.

**respecto al pago de los honorarios de la junta regional de Calificación de invalidez y ya pasaron más de 30 días.**

- Señaló que el origen de sus afecciones físicas se dieron como consecuencia del accidente de tránsito, que no cuenta con recursos económicos, no puedo sufragar los costos del examen de pérdida de capacidad laboral de la Junta Calificadora Regional, como lo exige Seguros La Previsora. Afirmó que se encuentra en estado de indefensión.

### **III. Actuación Procesal**

Mediante auto de 1 de abril de 2022<sup>3</sup>, se admitió la acción y se ordenó notificar, al presidente de La Previsora S.A. Compañía de Seguros, Doctor Álvaro Vélez Millán o quien haga sus veces.

También se requirió al accionante para que informara si se encontraba trabajando y que en caso de estarlo, allegara copia del contrato laboral y desprendible de nómina de los meses de enero, febrero y marzo de 2022. El accionante no allegó lo ordenado.

La notificación se efectuó, en la misma fecha<sup>4</sup>.

### **Respuesta de la Accionada**

#### **La Previsora S.A. Compañía de Seguros**

El 5 de marzo de 2022, la accionada respondió la acción de tutela<sup>5</sup>. Señaló que La Previsora S.A. Compañía de Seguros, no se opone, no ha negado la práctica de dicho examen y que asumirán el mismo.

Precisó que no es procedente el pago de honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, dado que, La Previsora S.A. Compañía de Seguros, cuenta con la capacidad administrativa para emitir el dictamen en primera oportunidad, por lo cual, no es viable realizar el pago de un dictamen que pueden emitir, con respaldo de su equipo interdisciplinario.

Agregó que la acción de tutela es improcedente, puesto que las obligaciones litigiosas originadas en convenios económicos, escapan del ámbito propio de la acción de tutela.

Afirmó que el pago de una suma de dinero, cuenta con vía procesal prevalente, esto es, el proceso verbal sumario, establecido en el artículo 390 y siguientes del Código General del Proceso, para todos "*los asuntos contenciosos de mínima cuantía*", cuyo trámite será de única instancia, en tanto que, la pretensión de amparo, es que La Previsora S.A. Compañía de Seguros, autorice el pago de \$1.000.000,00, por concepto de honorarios a favor de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por manera que tampoco se cumple con el presupuesto de subsidiariedad.

Precisó que el dictamen de calificación requerido, será expedido por La Previsora S.A. Compañía de Seguros, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los términos de la Ley 100 de 1993, y el Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015.

Indicó que es importante que se cuente con la disposición y colaboración del extremo accionante para suministrar los documentos necesarios, para que, una vez aportados la compañía pueda definir la situación de la parte actora.

---

<sup>3</sup> Archivo 12 en medio digital.

<sup>4</sup> Archivo 13 en medio digital.

<sup>5</sup> Archivos 14 y 15 en medio digital.

Agregó que asumirán la valoración en primera oportunidad del examen de pérdida de capacidad laboral de la parte demandante.

#### **IV. Pruebas**

##### **• Accionante**

- Copia de la cédula de ciudadanía del accionante<sup>6</sup>.
- Incapacidad médica extrahospitalaria expedida por Medical, entidad responsable Seguros La Previsora de fecha 2 de septiembre de 2021<sup>7</sup>.
- Orden de Medicamentos del 2 de septiembre de 2021, expedida por Medical, entidad responsable Seguros La Previsora<sup>8</sup>.
- Epicrisis de Atención de fecha 2 de septiembre de 2021, emitida por Medical, entidad responsable Seguros La Previsora<sup>9</sup>.
- Incapacidad emitida por Medical de fecha 29 de septiembre de 2021, prorroga con fecha de inicio 03 de octubre y finalización 01 de noviembre de 2021, con una duración de 30 días<sup>10</sup>.
- Orden de cita de fecha 31 de agosto de 2021, expedida por Medical<sup>11</sup>.
- Copia del SOAT de La Previsora con fecha de expedición 26 de diciembre de 2020, con vigencia desde el 27 de diciembre de 2020 hasta el 26 de diciembre de 2021, póliza N°. 1308004278518000, para moto, tomador Edwin Orlando Márquez Pabón<sup>12</sup>.
- Captura de pantalla de la petición de fecha 26 de enero de 2022 del señor Edwin Orlando Márquez Pabón dirigida a Seguros Previsora S.A., solicitando que ordene el pago de honorarios a la Junta de Calificación Regional de Invalidez<sup>13</sup>.

##### **• Accionada**

- Certificación suscrita por la Subgerente de Indemnizaciones SOAT, VIDA y AP de La Previsora S.A. Compañía de Seguros, de 4 de abril de 2022, con fecha de siniestro 31 de agosto de 2021, en el que se indica como víctima al señor Edwin Orlando Márquez Pabón, beneficiario Clínica Medical S.A.S, amparo de gastos médicos y pago \$3.453.120.<sup>14</sup>

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **5.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la accionada, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

##### **5.2. Problema Jurídico**

Estudiado el expediente, se advierte que se centra en determinar: si al señor Edwin Orlando Márquez Pabón, se le están vulnerando los derechos fundamentales: a la vida, salud, seguridad social, igualdad y dignidad humana, por parte de La Previsora S.A. Compañía de Seguros, por cuanto la accionada no ha asumido el pago de los honorarios del examen de pérdida de capacidad laboral de la Junta Regional de

---

<sup>6</sup> Archivo 2 en medio digital.

<sup>7</sup> Archivo 3 en medio digital.

<sup>8</sup> Archivo 5 en medio digital.

<sup>9</sup> Archivo 6 en medio digital.

<sup>10</sup> Archivo 7 en medio digital.

<sup>11</sup> Archivo 8 en medio digital.

<sup>12</sup> Archivo 9 en medio digital.

<sup>13</sup> Archivo 10 en medio digital.

<sup>14</sup> Archivo 16 en medio digital.

Calificación de Invalidez; y ante la falta de respuesta a la petición de 26 de enero de 2022.

### **5.3. Acción de Tutela**

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política, consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991<sup>15</sup>, se establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

#### **5.3.1. Procedencia**

La acción de tutela tiene carácter residual, es decir, procede siempre que no se disponga de otros medios de defensa judicial, que amparen sus derechos. Es así como, el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución dispone: *“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

A su vez, el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

Acentuando, la anterior norma, la Corte Constitucional, en Sentencia T-177 de 2011, establece:

*En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona**; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.*  
*Negrillas fuera del texto*

La norma y jurisprudencia citadas, indican que para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real,

---

<sup>15</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en un estado de especial protección por parte del Estado.

### 5.3.2. Subsidiariedad

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T-076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección, así:

*(...) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente.*  
Negritas fuera de texto

Así pues, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que a través de este medio extraordinario de protección constitucional, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

### 5.3.3. Perjuicio Irremediable

En relación con el perjuicio irremediable la Corte Constitucional, en Sentencia T-1316 de 2001, ha señalado:

*(...) En primer lugar, el perjuicio **debe ser inminente o próximo a suceder**. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, **el perjuicio ha de ser grave**, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, **deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva**: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.*

**ACCIÓN DE TUTELA**

---

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable, es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

#### **5.3.4. Inmediatez**

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz. Es así como, si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial. La Corte Constitucional en Sentencia T-792 de 2009, estableció:

*(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.*

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T-987 de 2008, indicó:

*El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.*

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la acción de tutela: i.) tiene carácter subsidiario, ii.) debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y iii.) procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, pues de lo contrario dejaría de ser un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en recurso ordinario.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 199118, se establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

#### **5.3.5. Calificación del Estado de Invalidez**

Frente al procedimiento que ha establecido el legislador para definir el estado de invalidez de una persona y determinar así un posible reconocimiento pensional, es preciso hacer alusión en primer lugar al Decreto 019 de 2012, por medio del cual se

**ACCIÓN DE TUTELA**

---

dictaron normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.

El artículo 142 del estatuto en mención modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, respecto de las entidades encargadas de determinar, en primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez de una persona. Es así como, el mencionado precepto dispuso lo siguiente:

*ARTICULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:*

*"Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación.*

*[...]*

*Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.*

*[...]*

Agotada la primera valoración, el inciso 2 del artículo citado, establece de forma clara que si el interesado no está de acuerdo con la calificación realizada, cuenta con 10 días para manifestar su inconformidad, evento en el cual la entidad que emitió dicha valoración deberá remitirla dentro de los cinco días siguientes a las Juntas de Calificación de Invalidez del orden regional, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional.

Frente al tema de los honorarios que se deben pagar a las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez, por solicitud de dictamen, el artículo 17 del Decreto 1562 de 2012<sup>16</sup> y el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015<sup>17</sup>, determinan lo siguiente:

*Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales. Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.*

*[...]"*

---

<sup>16</sup> Por medio del cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

<sup>17</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

**ACCIÓN DE TUTELA**

---

*“Artículo 2.2.5.1.16. Honorarios. Las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente de conformidad con el salario mínimo establecido para el año en que se radique la solicitud, el cual deberá ser cancelado por el solicitante.  
[...]*

En cuanto a los recursos que pueden ser interpuestos en contra de las decisiones de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, el artículo 43 del Decreto 1352 de 2013, *“por medio del cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez”*, que fue recogido por el artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 201512, determina lo siguiente:

*Artículo 43. Recurso de reposición y apelación. Contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceden los recursos de reposición y/o apelación, presentados por cualquiera de los interesados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez que lo profirió, directamente o por intermedio de sus apoderados dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad, acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer y la respectiva consignación de los honorarios de la Junta Nacional si se presenta en subsidio el de apelación.*

*El recurso de reposición deberá ser resuelto por las Juntas Regionales dentro de los diez (10) días calendario siguientes a su recepción y no tendrá costo, en caso de que lleguen varios recursos sobre un mismo dictamen este término empezará a contarse desde la fecha en que haya llegado el último recurso dentro de los tiempos establecidos en el inciso anterior.  
[...]*

*Presentado el recurso de apelación en tiempo, el Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitirá todo el expediente con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, salvo en el caso en que falte la consignación de los honorarios la Junta Nacional.*

*Si el recurso de reposición y/o apelación no fue presentado en tiempo, el Director Administrativo y Financiero así lo informará a la Junta de Calificación de Invalidez o sala de decisión respectiva en la sesión siguiente, quedando en firme el dictamen proferido procediendo a su notificación conforme a lo establecido en el artículo de notificación del dictamen.  
[...]*

#### **5.4. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados**

En este caso se aduce como transgredidos los derechos fundamentales, a la: vida, salud, seguridad social, igualdad, dignidad humana y petición.

#### **5.5. Derechos Fundamentales - Normas y Jurisprudencia Aplicables**

##### **5.5.1. Vida**

El derecho a la vida, es entendido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental de aplicación inmediata, que no se limita a la prohibición de la imposición de la pena de muerte, sino que también comprende la garantía de que las autoridades

competentes estarán dispuestas a atender las situaciones de peligro inminente en las que se encuentre una persona o grupo de personas y en caso de no poder eliminar el riesgo, evitar contribuir a agravarlo<sup>18</sup>.

### 5.5.2. Salud

El artículo 49 de la Constitución Política, consagra que la atención en salud es un servicio público a cargo del Estado, por medio del cual debe garantizar a todos sus habitantes, el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

En tal sentido, también en la Sentencia T-307 de 2006, se determinó que el derecho a la salud comporta distintas etapas: preventiva, reparadora y mitigadora, que deben entenderse de la siguiente manera:

*La garantía del derecho a la salud incluye varias facetas: una faceta preventiva dirigida a evitar que se produzca la enfermedad, **una faceta reparadora, que tiene efectos curativos de la enfermedad y una faceta mitigadora orientada a amortiguar los efectos negativos de la enfermedad.** En este último caso, ya no se busca una recuperación pues esta no se puede lograr. Se trata, más bien, de atenuar, en lo posible, las dolencias físicas que ella produce y de contribuir, también en la medida de lo factible, al bienestar psíquico, emocional y social del afectado con la enfermedad.* Negrillas fuera de texto

Sobre la efectividad del derecho fundamental a la Salud, la Corte Constitucional en Sentencia T-206 de 2013, indicó:

*La fundamentalidad del derecho a la salud se hace efectiva a partir del cumplimiento de los principios de continuidad, **integralidad y la garantía de acceso a los servicios,** entre otros. Con base en ello, está constitucionalmente prohibido, salvo las excepciones previstas en la sentencia C-800 de 2003, que una entidad abandone el tratamiento al que se somete a una persona, su evolución diagnóstica y la búsqueda de alternativas para confrontar la enfermedad.* Negrillas fuera de texto

### 5.5.3. Seguridad Social

El derecho a la seguridad social, está consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política, como un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Para la Corte Constitucional, el derecho a la seguridad social es entendido como: “*un conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano*”<sup>19</sup>

Según la Sentencia T-628 de 2007, los objetivos de la seguridad social guardan 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 condición

---

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-390 de 2018.

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-036 de 2017.

económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político”.

Por otro lado, la Corte en la Sentencia T- 281 de 2018, estableció que la protección del derecho fundamental a la seguridad social se fundamenta en los distintos instrumentos internacionales, a saber:

*(...) En primer lugar, se tiene el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en virtud del cual “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.*

*En el mismo sentido lo consagra el artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona cuyo tenor dispone 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 imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.*

*De otro lado, el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales establece que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Así mismo, el artículo 9° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que “toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.*

#### **5.5.4. Igualdad**

La Corte Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia, ha determinado que la igualdad cumple un triple papel en el ordenamiento constitucional, pues se trata de valor, principio y derecho fundamental. En el mismo sentido, ésta Corporación ha establecido que la igualdad tiene varias dimensiones de garantía constitucional que se dividen en:

*(...)(i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales (...)*”

*De la misma manera la jurisprudencia constitucional ha entendido que la igualdad posee un carácter relacional que implica que al abordarse un análisis del mismo: “(...) (i) deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio; (ii) debe determinarse si esos grupos o situaciones se*

*encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; (iii) debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y (iv) debe constatar si un tratamiento distinto entre iguales o un tratamiento igual entre desiguales es razonable; es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación (...)*<sup>20</sup>

### **5.5.5. Dignidad Humana**

Entendido como derecho fundamental autónomo, la Corte Constitucional<sup>21</sup> ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado.

### **5.5.6. Petición**

El artículo 23 de la Constitución Política, consagró el derecho de petición como el derecho constitucional fundamental que tienen todas las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

Al respecto la Constitución Política, establece: **“ARTICULO 23.** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*”

Es así como, los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta. La Corte Constitucional en sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

*Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.*

---

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-354 de 2017.

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-291 de 2016.

**ACCIÓN DE TUTELA**

---

*Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:*

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

*El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental”<sup>22</sup>.*

Ahora bien, como consecuencia de la Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dada la situación actual de pandemia por Covid-19, se expidió el Decreto 491 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, y se ampliaron los términos en cuanto a la atención de peticiones de la siguiente forma:

**Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones.** *Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*

*(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.*

**Parágrafo.** *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.*

En el mismo sentido, se pronunció la Corte Constitucional, en la Sentencia C-242 de 2020, declarando la exequibilidad condicionada del anterior, bajo el entendido de que

---

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.  
Página 12 de 15

la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

### **Caso Concreto**

Pretende el accionante que a través de fallo de tutela, se ordene a Seguros La Previsora S.A., asumir el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, del examen de pérdida de capacidad laboral; y dar respuesta a la petición elevada el 26 de enero de 2022<sup>23</sup>, en la que solicitó a la aseguradora que, autorice el pago de dichos honorarios.

**Frente al pago honorarios del dictamen**, La Previsora S.A. Compañía de Seguros, manifestó que no es viable realizar el pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, ya que dicha compañía cuenta con la capacidad para emitir el dictamen en primera oportunidad, no siendo posible efectuar pago de un dictamen que ellos emiten.

De otra parte, precisó que el dictamen de calificación requerido por parte del accionante, sería expedido por La Previsora S.A. Compañía de Seguros, el cual tiene validez jurídica, previo suministro de los documentos necesarios por parte del accionante; y agregó que asumirá la valoración en primera oportunidad del examen de pérdida de capacidad laboral del tutelante.

Ahora bien, de acuerdo con el marco normativo que regula el procedimiento para la calificación del estado de invalidez, arriba referido, es claro que de conformidad con el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, la primera valoración le corresponde a La Previsora S.A. Compañía de Seguros, en la cual se determine pérdida de capacidad laboral, grado de invalidez y origen de las contingencias, y si el interesado no está de acuerdo con la calificación otorgada, debe manifestar su inconformidad dentro de los diez días siguientes, en este evento le corresponde a la entidad, remitir el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, lo cual se debe cumplir dentro de los cinco días siguientes. Es decir, existe un procedimiento establecido para establecer la invalidez, grado y origen, el cual debe agotarse, lo que hace improcedente la acción de tutela, para ordenar a la aseguradora, el pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, y así se declarará.

**De otro lado, en relacionado con la petición**, se encuentra acreditado que el accionante, radicó solicitud ante La Previsora S.A. Compañía de Seguros, el 26 de enero de 2022<sup>24</sup>, para que autorice el pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez; de lo cual, el actor indicó que a la fecha de la radicación de esta tutela, no se ha contestado, y han pasado más de 30 días.

Así mismo, de cara a la petición La Previsora S.A. Compañía de Seguros, en su informe<sup>25</sup>, no hizo referencia, y tampoco allegó material probatorio que demuestre haber dado respuesta, de: fondo, clara, completa y congruente, a lo solicitado y que fuera notificada al accionante.

Es así como, la entidad ha superado ampliamente los términos que consagra el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 -prorrogados por virtud del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en atención a la emergencia sanitaria causada por el COVID- para emitir pronunciamiento de fondo.

---

<sup>23</sup> Archivo 10 en medio digital.

<sup>24</sup> Archivo 10 en medio digital.

<sup>25</sup> Archivos 14 y 15 en medio digital.

**ACCIÓN DE TUTELA**

---

Por las razones expuestas, se amparará el derecho fundamental de petición, concretamente frente a la solicitud radicada el 26 de enero de 2022, y se ordenará que la resuelva, sin que implique adoptar decisión favorable a lo peticionado.

En consecuencia, a través de esta acción preferente y sumaria, se amparará el derecho de petición tutelándolo, y se ordenará, al presidente de La Previsora S.A. Compañía de Seguros, Doctor Álvaro Vélez Millán o quien haga sus veces, y a la vicepresidenta de indemnizaciones, Doctora Gloria Lucia Suárez Duque o quien haga sus veces; que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan, a: emitir y notificar respuesta a la petición de 26 de enero de 2022<sup>26</sup>, la cual deberá ser de: fondo, clara, completa y congruente con lo solicitado, so pena de incurrir en desacato a orden judicial. De otra parte, copia de la respuesta, deberá ser enviada a este despacho, para comprobar el cumplimiento de la sentencia.

De otro lado, no se aportaron pruebas que evidencien vulneración de los derechos fundamentales, a la: vida, salud, seguridad social, igualdad, y dignidad humana; y tampoco se demostró que el tutelante pertenezca algún grupo de especial protección constitucional, lo que lleva a que deberá negarse su amparo.

En caso de no presentarse impugnación en contra del presente fallo, por la secretaría del juzgado se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud de tutela presentada por el señor Edwin Orlando Márquez Pabón, identificado con cédula de ciudadanía N°. 13.271.541, respecto a ordenar a La Previsora S.A. Compañía de Seguros, el pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez; de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO.- TUTELAR** el derecho fundamental de petición, del señor Edwin Orlando Márquez Pabón, identificado con cédula de ciudadanía N°. 13.271.541, y negar los demás; conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO.- ORDENAR** al presidente de La Previsora S.A. Compañía de Seguros, Doctor Álvaro Vélez Millán o quien haga sus veces, y a la vicepresidenta de indemnizaciones, Doctora Gloria Lucía Suárez Duque o quien haga sus veces; que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan, a: emitir y notificar respuesta a la petición de 26 de enero de 2022<sup>27</sup>, la cual deberá ser de: fondo, clara, completa y congruente con lo solicitado, so pena de incurrir en desacato a orden judicial. De otra parte, copia de la respuesta debe ser enviada a este despacho, para comprobar el cumplimiento de la sentencia.

**CUARTO.-** Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial, y al Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

---

<sup>26</sup> Archivo 10 en medio digital.

<sup>27</sup> Archivo 10 en medio digital.

**QUINTO.- HACER SABER** que, en contra de la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

**SEXTO.-** En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión; de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**SÉPTIMO.-** Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional por la secretaría del juzgado, **ARCHIVAR** el expediente, luego de las anotaciones del caso en el Sistema Justicia XXI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**Luis Eduardo Guerrero Torres**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**055**  
**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:

**6c94326459d96472c4db2bb6a21dabf05dbdb356203c1015dfbfb2754482279f**  
Documento generado en 19/04/2022 07:58:27 AM

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