



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTITRÉS (23) PENAL MUNICIPAL  
CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ D.C.**

**Juez:** Luz Angela Corredor Collazos  
**Radicación:** 110014009023202300062  
**Accionante:** José Hernando Varón Alarcón  
**Accionado:** Seguros del Estado S.A.  
**Motivo:** Acción de tutela 1° instancia  
**Decisión:** Tutela

*Bogotá D. C., doce (12) de abril de dos mil veintitrés (2023).*

### **1. ASUNTO**

El Juzgado Veintitrés (23) Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., decide sobre la acción de tutela instaurada por JOSÉ HERNANDO VARÓN ALARCÓN, en nombre propio, en protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social e igualdad, cuya vulneración le atribuye a SEGUROS DEL ESTADO S.A.

### **2. HECHOS**

Indica que el 26 de septiembre de 2022, sufrió un accidente de tránsito en el vehículo de placa SLT21F, estando activa la póliza No. 14877400024480 del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito –SOAT emitida por la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., razón por la cual el 2 de marzo de 2023, solicitó ante la aseguradora accionada sufragar los honorarios del examen de pérdida de capacidad laboral ante la Junta Regional de Invalidez, respondiéndole de forma negativa el 24 de marzo de los corrientes, indicándole que dicho rubro debía ser cancelado por la ARL, EPS y AFP.

Por consiguiente, solicita se tutelen sus derechos fundamentales deprecados, y se ordene cancelar los honorarios del examen de pérdida de capacidad laboral ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL**

**3.1.** Mediante auto del 28 de marzo de 2023, el Despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, disponiendo correr traslado de esta a la demandada SEGUROS DEL ESTADO S.A., para que, en el término improrrogable de un (1) día contado a partir del recibo de la respectiva notificación, se pronunciara y allegaran los documentos que considerara pertinentes.

Adicionalmente, como prueba de oficio se decretó: requerir a JOSÉ HERNANDO VARÓN ALARCÓN, accionante, para que en el término improrrogable de un (1) día hábil, informara al Despacho en cual EPS, ARL y AFP se encuentra afiliado, para posteriormente vincularlas al trámite constitucional; frente a la cual no se allegó pronunciamiento alguno.

**3.2.** El Representante Legal para Asuntos Judiciales de SEGUROS DEL ESTADO S.A. solicita denegar las pretensiones del accionante acerca de que la entidad emita dictamen de pérdida de la capacidad laboral por primera vez; refiere que, conforme a la normatividad legal vigente, son los Fondos Administradores de Pensiones, las Empresas Promotoras de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales quienes se encuentran facultadas para crear e inscribir equipos interdisciplinarios en medicina laboral con capacidad de emitir dictámenes de pérdida de capacidad laboral, conforme al artículo 142 del Decreto 012 de 2012, artículos 84 y 91 de la Ley 1295 de 1994 y al artículo 16 del Decreto 2463 de 2001, razón por la cual no resulta razonable exigir a su representada emitir tal dictamen.

Reitera que, respecto al pago de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, las empresas que emiten pólizas SOAT tienen expresamente señaladas sus coberturas en la normatividad legal vigente, dentro de las cuales no se encuentran incluidos los honorarios en mención, y será el interesado quien deba obtener el dictamen de pérdida de capacidad laboral para solicitar la indemnización correspondiente.



Agrega que la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario, el cual no resulta procedente para tramitar controversias de origen económico y contractual, puesto que es la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil la idónea para la resolución del litigio, y sólo bajo circunstancias excepcionales en que el accionante se encuentra en manifiestas circunstancias de indefensión la Corte Constitucional ha ordenado a empresas que emiten pólizas SOAT el pago de tales honorarios. Por lo anterior, solicita declarar la improcedencia de la acción de tutela, puesto que es la jurisdicción ordinaria la idónea para resolver de fondo el asunto, y por no encontrarse vulneración o riesgo de vulnerar un derecho fundamental.

#### 4. CONSIDERACIONES

##### 4.1. Competencia

De conformidad con las previsiones del artículo 86 de la Carta Política, en concordancia con los artículos 1º, 37 y 42 del Decreto 2591 de 1991, y el Decreto 306 de 1992, así como con el numeral 1º del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1938 de 2017, la suscrita juzgadora es competente para resolver la presente acción de tutela.

##### 4.2. Naturaleza de la acción de tutela

El ámbito conceptual que enmarca el campo de aplicación de la acción de tutela, está dado tanto en la consagración que de ella hace nuestra Constitución Política en el artículo 86, como su desarrollo normativo en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992 que lo reglamentan. En efecto, de esa normatividad surge esa figura jurídica, que puede definirse como una institución especial cuya finalidad es proteger los derechos y libertades fundamentales de la persona, mediante un procedimiento judicial preferente y sumario, cuando aquellos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares.

##### 4.3. Problema jurídico a resolver

El Despacho debe establecer si SEGUROS DEL ESTADO S.A., vulnera o amenaza con vulnerar los derechos fundamentales a la seguridad social e igualdad del señor JOSÉ HERNANDO VARÓN ALARCÓN, al no cancelar los honorarios del examen de pérdida de la capacidad laboral ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

#### DEL CASO EN CONCRETO

Sea lo primero señalar que conforme lo establece el artículo 86<sup>1</sup> de la Carta Política, la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter residual, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección judicial inmediata de los derechos fundamentales de la persona que lo solicita directa o indirectamente, con ocasión de la vulneración o amenaza que sobre estos se ha causado por autoridades públicas o excepcionalmente por particulares; siendo un recurso que se encuentra supeditado a los requisitos de legitimidad por activa y pasiva, de inmediatez y subsidiariedad.

Para el caso en conocimiento del Despacho, se acredita la legitimación tanto por pasiva como por activa. En el entendido que, es el señor JOSÉ HERNANDO VARÓN ALARCÓN, quien acude al amparo constitucional en protección de su derecho fundamental, es decir se cumple con los presupuestos del art. 10 del Decreto 2591 de 1991; al igual que SEGUROS DEL ESTADO S.A., para ser objeto pasivo de la tutela, por cuanto se trata de una entidad incluida en el numeral 1º del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1983 de 2017.

Al respecto, se vislumbra satisfecho el *requisito de inmediatez* por cuanto la acción de tutela se

<sup>1</sup> **ARTICULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

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.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

2 No. 1º del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1983 de 2017



interpuso en un tiempo prudencial, dado que, entre la actuación presuntamente vulneradora del derecho del señor VARÓN ALARCÓN, esto es la respuesta negativa de sufragar los honorarios del examen de pérdida de capacidad laboral remitida el 24 de marzo de 2023, transcurrieron 4 días al interponer la acción de tutela el 28 de marzo de los corrientes, término que se estima más que oportuno para acudir al amparo constitucional.

Frente al requisito de subsidiariedad, al tratarse de una controversia relacionada con un contrato de seguros, en principio, ésta debería ser resuelta por la jurisdicción ordinaria civil, en tanto el Legislador previó la posibilidad de acudir a varias clases de procesos para el efecto, los cuales se encuentran previstos en el Código General del Proceso y dependen del tipo de controversia originada en la relación de aseguramiento. No obstante, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela para pronunciarse sobre controversias surgidas con ocasión del contrato de seguro, cuando, “(i) se verifica una grave afectación de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, como ocurre en el caso de las personas con una considerable pérdida de su capacidad laboral y que, además, no tienen ningún tipo de ingreso; o (ii) en el supuesto en que, a pesar de la clara e inequívoca demostración del derecho reclamado para hacer efectiva la póliza, el incumplimiento de las obligaciones contractuales de la aseguradora, ocasiona que se inicie proceso ejecutivo en contra del reclamante”<sup>3</sup>(Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En el caso en cuestión, la acción de tutela busca que Seguros del Estado S.A. garantice la realización del dictamen de pérdida de capacidad laboral al actor para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, en el marco de la póliza del contrato de seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), regulado por el Decreto 056 de 2015, el Decreto Ley 633 de 1993 y las disposiciones aplicables en el contrato de seguro terrestre del Código de Comercio. Pese a que el conflicto en principio, debería ser resuelto ante la jurisdicción ordinaria, este mecanismo no resulta idóneo y eficaz en los términos del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, dadas las condiciones particulares del peticionario quien: (i) debió someterse a un proceso de recuperación a raíz de las secuelas que se originaron con el accidente de tránsito, las cuales afectaron su actividad física, de salud y económica; (ii) no tiene la capacidad de generar ingresos, pues declara que no cuenta con solvencia monetaria; y (iii) indica no contar con recursos económicos que le permitan cubrir los honorarios de la autoridad competente para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral requerido en la reclamación de la indemnización pretendida.

Valoradas en conjunto las circunstancias particulares del accionante, el Despacho concluye que no se encuentra en la capacidad de sobrellevar un proceso ante un juez ordinario para resolver su controversia, por lo cual se justifica la intervención de fondo del juez constitucional, en consecuencia, el requisito de subsidiariedad se encuentra satisfecho derivado de la inexistencia de un mecanismo idóneo y efectivo para velar por la protección de sus derechos fundamentales invocados.

Ahora bien, el derecho de seguridad social tiene una doble connotación, por un lado, según lo establece el inciso 1º del artículo 48 Superior, constituye un “servicio público de carácter obligatorio”, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado, actividades que se encuentran sujetas a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; el inciso 2º de ese mismo artículo, por su parte, dispone que se “garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”. En tal sentido, la Corte Constitucional ha dispuesto que 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>4</sup>.

Particularmente, ha señalado que esta garantía hace referencia a los medios de protección que brinda el Estado con la finalidad de salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad de generar ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y enfrentar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez. Así pues, la importancia de este derecho se desprende de su íntima relación con el principio de dignidad humana, puesto que permite a las personas asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

<sup>3</sup> Sentencia T-501 de 2016 de la Corte Constitucional

<sup>4</sup> Sentencia T-003 de 2020 de la Corte Constitucional



Así, conforme los pronunciamientos de esa Alta Corporación se ha precisado que el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) se constituye como una prestación asistencial que surge en el compromiso de la salud en los accidentes de tránsito, y por tanto, su prestación se constituye como parte del Sistema de Seguridad Social en Salud, ya que su “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>5</sup>.

En el mismo sentido, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el inciso segundo del artículo 142 del Decreto 019 de 2012, establece que las autoridades responsables de determinar la pérdida de capacidad laboral son:

*“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” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

El artículo 2.6.1.4.2.6 del Decreto 780 de 2016, dispone que el beneficiario y legitimado para solicitar por una sola vez la indemnización por incapacidad permanente, es la víctima de un accidente de tránsito, cuando se produzca en ella alguna pérdida de capacidad laboral como consecuencia de tal acontecimiento. Para ello, el artículo 2.6.1.4.3.1 de esa misma normatividad, expresamente indica que, para radicar la solicitud de indemnización por incapacidad permanente ocasionada por un accidente de tránsito, la víctima debe aportar:

- “1. Formulario de reclamación que para el efecto adopte la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social debidamente diligenciado.*
- 2. **Dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en firme emanado de la autoridad competente de acuerdo a lo establecido en el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012, en el que se especifique el porcentaje de pérdida de capacidad laboral.***
- 3. Epicrisis o resumen clínico de atención según corresponda, cuando se trate de una víctima de accidente de tránsito.*
- 4. Epicrisis o resumen clínico de atención expedido por el Prestador de Servicios de Salud y certificado emitido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que conste que la persona atendida fue víctima de eventos catastróficos de origen natural o de eventos terroristas.*
- 5. Cuando la reclamación se presente ante el Fosyga, declaración por parte de la víctima en la que indique que no se encuentra afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales y que no ha recibido pensión de invalidez o indemnización sustitutiva de la misma por parte del Sistema General de Pensiones.*
- 6. Sentencia judicial ejecutoriada en la que se designe el curador, cuando la víctima requiera de curador o representante.*
- 7. Copia del registro civil de la víctima, cuando esta sea menor de edad, en el que se demuestre el parentesco con el reclamante en primer grado de consanguinidad o sentencia ejecutoriada en la que se designe el representante legal o curador.*
- 8. Poder en original mediante el cual la víctima autoriza a una persona natural para que presente la solicitud de pago de la indemnización por incapacidad” (énfasis fuera del texto original).*

En atención a lo enunciado anteriormente, para acceder a la *indemnización por incapacidad* permanente, amparada por el SOAT, es indispensable allegar el dictamen médico proferido por la autoridad competente, en primera instancia por parte de la Junta Regional de Invalidez, y en segunda instancia la decisión proferida por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

De allí que el examen de pérdida de capacidad laboral, no puede condicionarse a un pago, al ser un deber del Estado salvaguardar a los sujetos que por su condición física, económica o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, por cuanto debe emplear un trato favorable respecto aquellos que no posean los recursos económicos para que su salud física o mental sea evaluada, al tener el carácter de servicio público obligatorio e irrenunciable

<sup>5</sup> Sentencia T-959 de 2005 y T-003 de 2020 de la Corte Constitucional



el derecho fundamental a la seguridad social<sup>6</sup>. Por consiguiente, la Corte Constitucional estipuló que:

*“las Juntas de Calificación de Invalidez, tienen derecho a recibir el pago de sus honorarios; sin embargo, va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, **pues son las entidades del sistema**, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o **aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido.**”<sup>7</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

De este modo, conforme al ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las compañías de seguros podrán sufragar el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez<sup>8</sup>, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido, incluso ha reiterado el órgano de cierre constitucional que el calificado tiene derecho a que la accionada pague los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez cuando aquel no esté de acuerdo con el dictamen<sup>9</sup>

Asimismo, señala que *“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”* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Por lo anterior, es claro que en el caso de estudio, en virtud al accidente de tránsito acontecido el 26 de septiembre de 2022, en el que resultó víctima<sup>10</sup> el accionante estando vigente la póliza SOAT No. 14877400024480, el 02 de marzo de 2023 el actor solicitó sufragar los honorarios del examen de pérdida de capacidad laboral ante la aseguradora demandada, al no contar con los recursos económicos para suplir el rubro de la valoración, recibiendo respuesta el 24 de marzo de los corrientes en la que le informaron que no era factible cancelar el examen de pérdida de capacidad laboral, argumentando que el demandante debía solicitar el amparo de dicho concepto por parte de la entidad de promotora de salud, administradora de riesgos laborales o en el fondo de pensiones en la que se encontraba afiliado, desconociendo la normativa aplicable y el alcance desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual establecido lo siguiente:

*“Una compañía de Seguros vulnera el derecho a la seguridad social al **omitir su deber de realizar, en primer lugar, el examen de pérdida de capacidad laboral a sus asegurados**, cuando asume el riesgo de invalidez y muerte por accidente de tránsito, en virtud de un contrato de SOAT, tal como lo dispone el artículo 41 de la Ley 100, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012. Asimismo, dicha entidad debe sufragar los costos de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez en caso de que dicha decisión sea impugnada; así como los de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez si hubiere lugar a la apelación del dictamen”<sup>11</sup>*

En ese orden, es claro para el Despacho que pese al deber legal y constitucional, la decisión negativa de SEGUROS DEL ESTADO S.A. de no cancelar el examen de pérdida de calificación de invalidez ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, configura la vulneración a los derechos fundamentales deprecado por el accionante, de donde resulta imperioso por parte de este Despacho **ORDENAR** a la aseguradora accionada que en el **término improrrogable de CINCO (5) DÍAS HABLES** siguientes a la notificación de este fallo, sufrague el valor del examen de calificación de pérdida de capacidad laboral al accionante, con la finalidad de que pueda tramitar su reclamación de indemnización por incapacidad permanente, notificado en debida forma al actor del pago del examen.

Adviértase que, en cuanto a la petición de parte accionada de repetir sobre el pago de la suma indemnizatoria en contra la EPS, AFP y ARL, esta únicamente resulta exigible posteriormente

6 Sentencia C-164 de 2000 de la Corte Constitucional

7 Sentencia T-045 de 2013 de la Corte Constitucional.

8 T-400 de 2017 de la Corte Constitucional

9 Sentencia T-336 de 2020 de la Corte Constitucional.

10 Decreto 780 de 2016 art. 2.6.1.4.3. DEFINICIONES: “Víctima: Es toda persona que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural o de otro evento aprobado.”

11 Sentencia T-336 de 2020 de la Corte Constitucional.



a la práctica del examen de pérdida de calificación de invalidez, pues depende del porcentaje de pérdida de capacidad laboral del actor para ser reconocida, luego se despacha desfavorable la misma, al tratarse de hechos futuros e inciertos, aunado a que los asuntos netamente económicos no son susceptible de ser resueltos vía acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 23 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO. TUTELAR** los derechos fundamentales invocados por el accionante **JOSÉ HERNANDO VARÓN ALARCÓN**, conforme a la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. ORDENAR** a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** que en el **TÉRMINO IMPRORRROGABLE DE CINCO (5) DÍAS HÁBILES** contados a partir de la notificación del presente fallo, proceda a cancelar el rubro del examen de calificación de pérdida de capacidad laboral ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente a favor de **JOSÉ HERNANDO VARÓN ALARCÓN**, informando del pago en el mismo termino al actor, acorde a los motivos expuestos en las consideraciones precedidas.

**TERCERO. COMUNÍQUESE** a los interesados que contra la presente decisión procede la **IMPUGNACIÓN** ante el inmediato superior dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la misma, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato, conforme lo preceptúa el inciso primero (1º) del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.** En firme la presente decisión, se **REMITIRÁ** el cuaderno original de Tutela a la Corte Constitucional, para su **EVENTUAL REVISIÓN**.

**QUINTO. NOTIFÍQUESE** el contenido del fallo a las partes de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991.

### Notifíquese y Cúmplase.

Firmado Por:  
Luz Angela Corredor Collazos  
Juez  
Juzgado Municipal  
Penal 023 De Conocimiento  
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: **e42e6bb55c5b4ed03863d7b50e66461a999f01faba050a754446325fc561e318**

Documento generado en 12/04/2023 08:08:13 AM

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