

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO DIECIOCHO PENAL MUNICIPAL
CON FUNCION DE CONTROL DE GARANTIAS DE BOGOTÁ D.C.**

RADICACION: 1100140880182022004700
ACCIONANTE: RONALD GUILLERMO VALENZUELA VALENZUELA
en representación de MARILUZ GUEVARA OSORIO
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.
DECIDE: TUTELA
CIUDAD Y FECHA: BOGOTA D.C., SEPTIEMBRE PRIMERO (1) DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).

OBJETO A DECIDIR

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por el Dr. RONALD GUILLERMO VALENZUELA VALENZUELA en representación de la señora **MARILUZ GUEVARA OSORIO**, contra **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y seguridad social.

1. ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. Hechos jurídicamente relevantes.

La señora **MARILUZ GUEVARA OSORIO**, a través de apoderado judicial interpuso demanda de tutela en la que solicita se ordena al accionado **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, sufragar los gastos de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, con el fin de poder acceder al amparo de incapacidad permanente que otorga la póliza SOAT expedida por la precitada aseguradora.

Al respecto la señora **GUEVARA OSORIO** a través de su apoderado judicial, expuso que el día 2 de junio de 2022 sufrió un accidente de tránsito en vía pública, como conductor de vehículo escolar y como consecuencia del mismo se le practicaron varias intervenciones quirúrgicas, siendo el diagnóstico de contusión de cadera, contusión de otras partes, fractura de la epífisis de la tibia y fractura de peroné.

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0047-00
ACCIONANTE: RONALD GUILLERMO VALENZUELA en representación de MARILUZ GUEVARA OSORIO
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Manifestó, que en consulta solicitó al médico tratante en su EPS, que la remitiera a la Junta Médica para ser calificada, sin embargo, fue informada que por ser un accidente de tránsito la encargada es la Aseguradora SOAT, situación que afirmó de igual manera le fue comunicada por el fondo de pensiones. Agregó que, debido al costo de los honorarios de la Junta Médica, no cuenta con los recursos suficiente para realizar el trámite por cuenta propia, dado que a raíz del accidente de tránsito le fue terminado el contrato laboral, motivo por el cual el día 25 de julio de 2022 radicó ante la entidad demandada solicitud de pérdida de capacidad laboral y pago de indemnización por incapacidad permanente parcial. Empero, dicha petición le fue negada ya que es necesario aportar el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral. Además, la aseguradora le informo que no tiene ninguna obligación en asumir los gastos del pago de los honorarios de las juntas regionales de invalidez para la obtención de dicho dictamen.

1.2. Tramite de la acción de tutela.

Mediante auto del pasado 25 de agosto, se avocó el conocimiento de la presente acción de tutela y se ordenó enterar al accionado **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, de los hechos narrados por la demandante para que ejerciera su derecho a la defensa y contradicción.

Posteriormente, el Juzgado mediante auto de fecha 29 de agosto de 2022 ordenó vincular a la acción constitucional a SALUD TOTAL EPS, ARL COLPATRIA Y FONDO DE PENSIONES PORVENIR.

1.3. Respuesta de la accionada.

1.3.1. SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Mediante escrito recibido vía correo electrónico la accionada expuso que la pretensión de la accionante es meramente económica y bajo ninguna circunstancia el no pago de la indemnización reclamada por la afectada vulnera o amenaza sus derechos fundamentales, pues la aseguradora dio respuesta a la reclamación dentro del término legal de manera clara y de fondo. Agregó, que el simple hecho que la accionante no esté de acuerdo con el argumento de la objeción dada por la compañía a la reclamación presentada no constituye una vulneración a sus derechos fundamentales.

Explicó, que la accionante está en plena libertad de iniciar las acciones ordinarias contempladas por la ley, pero no puede pretender que haciendo mal uso de la acción de tutela a través del mecanismo constitucional se le dé respuesta a sus solicitudes que son meramente económicas. Agregó, que, no existe norma alguna que asigne a esa Aseguradora la obligación de cubrir el

costo de los honorarios de las Juntas Regionales o Nacional de Calificación de Invalidez, pues la legislación vigente que regula lo pertinente al SOAT no contempla dentro de sus amparos dichos conceptos y si bien la Corte Constitucional ha fallado tutelas ordenando a las compañías que administran recursos del SOAT, realizar el pago de honorarios a favor de las juntas de calificación, dichos fallos producen efectos inter partes y su decisión obedece a casos excepcionales en los que el accionante ha demostrado ser sujetos de especial protección y adicionalmente no contar con afiliación al sistema de seguridad social contributivo, razón por la cual en estos casos el afectado no cuentan con una EPS o una AFP a la cual solicitar el dictamen de calificación, situaciones excepcionales que afirmó en el presente asunto no están acreditadas.

Por lo anterior, solicito declarar improcedente la acción de tutela por inmediatez y subsidiaridad, por cuanto lo que aquí se pretende es un derecho económico derivado de un contrato de seguros SOAT, regulado por el código de comercio, aunado al hecho que la interesada no demostró que hubiese agotado el trámite previo ante los organismos competentes para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, es decir su EPS.

1.3.2. SALUD TOTAL EPS.

En respuesta allegada al Juzgado vía correo electrónico la vinculada expuso que la señora Mariluz Guevara Osorio se encuentra en estado de afiliación activa y no cuenta con Concepto de Rehabilitación Integral dado que a la fecha no tiene acumulado de incapacidades superiores a 120 días.

Manifestó que la solicitud de valoración por parte de la Junta Regional de Bogotá es un trámite netamente pensional, por lo cual, Salud Total EPS, no tiene injerencia en el mismo. Además, dicho trámite debe ser realizado por el Fondo de Pensiones o en el caso en concreto SEGUROS DEL ESTADO es quien deberá remitir para calificación.

En consideración a lo anterior, solicitó negar por improcedente la acción constitucional frente a esa entidad, toda vez que existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.3.3. A.R.L. COLPATRIA.

A través de escrito de contestación la vinculada expuso que no es procedente pronunciamiento alguno por parte de esa Aseguradora de Riesgos Laborales, toda vez que es un tercero el llamado a garantizar los derechos de la actora. Agregó, que una vez revisados sus sistemas de información se evidenció que la accionante, estuvo afiliada por última vez a la ARL de AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. a través de la empresa SEVICOL LTDA desde el día 03 de mayo de 2021 y dicha afiliación no se encuentra vigente.

Precisó que, una vez revisadas las bases de datos, se evidenció que no existe reporte alguno de enfermedad o accidente laboral sufrido por la actora el 02 de junio de 2022, razón ésta suficiente, objetiva y legal para indicar que a esa administradora de riesgos laborales no le corresponde asumir obligación alguna en relación con las peticiones invocadas por la actora.

Explico que, en relación con las peticiones de la actora, se evidencia que las prestaciones económicas y asistenciales que solicita le sean pagadas, son con ocasión a diagnósticos y/o patologías de enfermedad general tal y como lo manifiesta en los hechos de su escrito de tutela pues recuérdese que el siniestro de aquella fue un accidente de tránsito ocurrido el 02 de junio de 2022.

Manifestó que, las pretensiones de la accionante se encuentran dirigidas a SEGUROS DEL ESTADO S.A. y, que las peticiones respecto de las cuales solicita el pago no son de origen laboral, razón por la cual, no le corresponde al Sistema de Riesgos Laborales, realizar el pago de dichas prestaciones económicas ni de ningún tipo de honorarios a las juntas de calificación. En consecuencia, solicitó se desvincule de la acción de tutela, por falta de legitimación por pasiva.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO. -

2.1. Competencia.

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, que estableció las reglas para el reparto de la acción, de tutela, dispone:

"Artículo 1º. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

1. [...]

*A los Jueces Municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y **contra particulares**".*

En consecuencia, este Juzgado es competente para tramitar y resolver la demanda de tutela de la referencia, por cuanto la misma se dirige en contra de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, sociedad comercial de carácter privado.

2.2. Problema Jurídico.

Vistos los antecedentes reseñados, le corresponde a esta instancia judicial establecer si a la señora **MARILUZ GUEVARA OSORIO** se le han vulnerado sus derechos fundamentales constitucionales, a la igualdad, mínimo vital y seguridad social por parte de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, ante la negativa de cancelar los honorarios que se causen para que la Junta Regional de Calificación de Invalidez la valore y determine el porcentaje de incapacidad para proceder a realizar la respectiva reclamación.

Previo a ello, se establecerá la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto, de resultar procedente, el Despacho verificará si existió o no trasgresión de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

2.3. Procedencia de la acción de tutela.

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, es un mecanismo de carácter residual, subsidiario y cautelar, que se ejerce para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o vulnerados.

De conformidad con el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente cuando existan otros medios de defensa judiciales para la protección de los derechos que se invocan, salvo que se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La Corte Constitucional ha establecido que, debido a la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, ésta no procede para ventilar asuntos de carácter contractual; ya que, para conseguir el reconocimiento de esta clase de solicitudes, el legislador ha estipulado otros mecanismos judiciales, el cual es acudir a la jurisdicción ordinaria.

En efecto, por regla general, en la jurisdicción ordinaria se deben desatar las controversias relativas a las declaratorias de responsabilidad civil contractual y extracontractual, o al cumplimiento y cobertura de las pólizas de seguro que se susciten entre las partes del contrato, salvo que en el caso concreto dicha vía no sea idónea, se torne ineficaz, o exista un riesgo inminente de que se configure un perjuicio irremediable.

Por tanto, para resolver la controversia que hoy ocupa nuestra atención existen, en principio, otros mecanismos de defensa judicial, pues la acción de amparo exige que se dirima una discusión en torno al término con el que el peticionario cuenta para reclamar a la aseguradora accionada el pago de la indemnización por incapacidad que se deriva de la póliza de SOAT en cuestión. En esa medida, no resultaría de recibo, *prima facie*, que habiendo otro medio judicial idóneo y eficaz para resolver el debate planteado, la acción de tutela

desplace la competencia del juez natural, pues con ello se desconocería el carácter subsidiario del amparo y, en consecuencia, la jurisdicción constitucional terminaría por asumir, de manera principal, el conocimiento de asuntos propios del juez ordinario.

No obstante, el Juzgado advierte que, dadas las circunstancias del caso concreto en que se encuentra la señora **MARILUZ GUEVARA OSORIO**, esto es, **(i)** estar mermada su salud a raíz del accidente de tránsito que sufrió, lo que de contera disminuyó su fuerza de trabajo y **(ii)** no encontrarse generando ni recibiendo ingresos, pues tal como bien lo afirmó su apoderado en la demanda de tutela el contrato laboral de aquella fue finiquitado, dichos medios alternativos no resultan lo suficientemente eficaces para proteger de forma efectiva los derechos fundamentales invocados, por lo que entonces el Juzgado considera pertinente la procedencia del trámite constitucional, y esto es para la protección de los derechos fundamentales alegados por la parte accionante.

Así las cosas, respecto al tema que nos ocupa la Corte Constitucional en Sentencia C-164 de 2000 determinó que era deber del Estado salvaguardar a los sujetos que por su condición física, económica o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Por esta razón, debe evitar un trato favorable respecto de aquellos que cuenten con los recursos económicos para que su salud física o mental sea evaluada, habida cuenta que *“la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”*¹.

En atención a lo enunciado anteriormente, la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social, como lo es el examen de pérdida de capacidad laboral, no puede condicionarse a un pago. Puesto que, se *“elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad”*²

La Sentencia C-298 de 2010 declaró inexecutable el Decreto Legislativo 074, por medio del cual el Gobierno modificó el régimen del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. Toda vez que reglamentaba que, para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, quien requería de la valoración por parte de la Junta de Calificación de Invalidez debía asumir el costo de los honorarios.

De la misma manera, en la Sentencia T-045 de 2013 la Corte Constitucional estipuló que:

¹ Ibídem.

² Sentencia C-164 de 2000.

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0047-00
 ACCIONANTE: RONALD GUILLERMO VALENZUELA en representación de MARILUZ GUEVARA OSORIO
 ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

*"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.**"*
 (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Ahora, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, adiciona que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez. No obstante, podrá pedir su reembolso siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Al respecto es importante mencionar, que para aquellos que no cuentan con los recursos económicos para pagar el costo de la valoración, se podría dificultar la realización del procedimiento, y, por ende, su acceso a la seguridad social, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable. Además, se debe resaltar que este derecho se funda sobre el principio de solidaridad, estipulado en el artículo 2º de la Ley 100 de 1993 "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, según la Sentencia C-529 de 2010, que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no puedan ser cubiertas por la persona que la padeció, se deben cubrir a través del esfuerzo de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante.

Al respecto, nuestro Máximo Tribunal en la Sentencia T-349 de 2015, dispuso que:

"En estos casos se mengua la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, como también se aprecia la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social propias de un Estado Social de Derecho respecto de la actividad aseguradora, que reviste interés público, principalmente, cuando se le niega el acceso al beneficiario a conocer su estado de salud y su consiguiente derecho a ser evaluado y diagnosticado."³

Se concluye que las Juntas de Calificación de Invalidez son las encargadas de proferir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, cuando esta sea necesaria para acceder al reconocimiento y pago de cualquier clase de prestación social que pretenda garantizar el mínimo vital y la vida en condiciones dignas de las personas. El artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, establece que quiénes deben asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez son las entidades Administradoras de Fondos de Pensión o las Administradoras de Riesgos Laborales, "ya que, al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar

³ Sentencia T-349 de 2015.

*supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio de solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social*⁴. Sin embargo, como se expuso, la jurisprudencia de la Corte Constitucional dispone, bajo el mismo criterio, que las aseguradoras también podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Establecido lo anterior, le corresponde al Juzgado determinar si la pretensión invocada por el Dr. RONALD GUILLERMO VALENZUELA VALENZUELA en representación de la ciudadana **MARILUZ GUEVARA OSORIO** resulta procedente.

2.4. Caso Concreto.

En atención a los elementos materiales probatorios obrantes en el expediente, se puede establecer que, en efecto, la ciudadana **MARILUZ GUEVARA OSORIO** sufrió un accidente de tránsito que le ocasionó serios problemas en su salud, y en razón a ello pretende ser beneficiaria de la indemnización por incapacidad, cubierto por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT, motivo por el cual elevó solicitud ante Seguros del Estado S.A., tendiente a que se le cancelara los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que dicha entidad le calificara la pérdida de capacidad laboral, a efectos de efectuar la reclamación respectiva.

No obstante, la accionada Seguros del Estado S.A., en respuesta dada a la solicitud elevada por la señora GUEVARA OSORIO, le negó dicha petición informándole que ésta podía acudir a las entidades de seguridad social en aras de obtener la valoración de pérdida de capacidad laboral, e igualmente le indicó que esa Aseguradora no tiene ninguna obligación en asumir los gastos del pago de los honorarios de las juntas regionales de invalidez para la obtención del dictamen de pérdida de capacidad laboral, conducta que es reprochada por este estrado judicial, habida consideración que como se expuso en precedencia, la Corte Constitucional dispuso, que las aseguradoras podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez, cuando la víctima carece de los recursos económicos para sufragar dicho examen, como lo es el caso de la actora, pues se reitera de acuerdo a lo reseñado por su apoderado en la demanda constitucional ésta no genera ni recibe ingresos en la actualidad ya que a raíz del accidente de tránsito le fue terminado su contrato laboral.

Bajo ese derrotero, es menester precisar que como se anotó, si bien es cierto, existen otros medios de defensa judicial de los cuales puede hacer uso la accionante para obtener el reconocimiento de los honorarios que exige la Junta Regional de Calificación de Invalidez para realizarse el examen correspondiente para determinar la pérdida de capacidad laboral, no es menos cierto que,

⁴ Sentencia T-349 de 2015.

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0047-00
ACCIONANTE: RONALD GUILLERMO VALENZUELA en representación de MARILUZ GUEVARA OSORIO
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

dadas las condiciones específicas del caso concreto, exigir el agotamiento de los mismos en el presente asunto, desnaturalizaría el amparo, creando un detrimento mayor a la actora, quien se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta por las lesiones que sufrió a raíz del accidente de tránsito, evidenciándose así la materialización de un perjuicio irremediable, que debe ser superado constitucionalmente, y ante el cual dichos mecanismos no se tornarían lo suficientemente idóneos para propender por la garantía de los derechos fundamentales de la usuaria.

En este orden de ideas, se concederá el amparo del derecho fundamental a la seguridad social de la ciudadana **MARILUZ GUEVARA OSORIO**. En consecuencia, se ordenará a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a efectuar el pago de los honorarios exigidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, a fin de que dicha entidad le realice el examen correspondiente a la pérdida de capacidad laboral de la señora **GUEVARA OSORIO**.

Finalmente, ha de advertirse que en el curso de la presente acción constitucional no se acreditó que las entidades vinculadas **SALUD TOTAL EPS, A.R.L. COLPATRIA Y FONDO DE PENSIONES PORVENIR** dentro del ámbito de sus competencias, hayan incurrido en conductas vulneradoras de los derechos fundamentales de la señora **MARILUZ GUEVARA OSORIO**, razón por la cual serán desvinculadas del contradictorio.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECIOCHO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental a la seguridad social, invocado por el Dr. RONALD GUILLERMO VALENZUELA VALENZUELA en representación de la ciudadana **MARILUZ GUEVARA OSORIO**, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a efectuar el pago de los honorarios exigidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, a fin de que dicha entidad le realice el examen correspondiente a la pérdida de capacidad laboral de la señora

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0047-00
ACCIONANTE: RONALD GUILLERMO VALENZUELA en representación de MARILUZ GUEVARA OSORIO
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

MARILUZ GUEVARA OSORIO, de acuerdo a los términos expuestos en la parte motiva.

TERCERO: DESVINCULAR de la acción constitucional a **SALUD TOTAL EPS, A.R.L. COLPATRIA Y FONDO DE PENSIONES PORVENIR**, de acuerdo a la parte considerativa de la decisión.

CUARTO: NOTIFICAR, el fallo en los términos señalados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: De no impugnarse el presente fallo, al día siguiente del vencimiento del término para ello, **REMITIR** la actuación original de este expediente de tutela a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión (Inciso 2º art. 31, Decreto 2591 de 1991).

Contra esta decisión procede el recurso de impugnación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LILIANA PATRICIA BERNAL MORENO
JUEZ

Firmado Por:
Liliana Patricia Bernal Moreno
Juez
Juzgado Municipal
Penal 018 Control De Garantías
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: **d6d1db3cbb26674e6307ad865c5ba9f21e8e56bae4f9588370d87a4333adf39a**

Documento generado en 02/09/2022 08:21:43 AM

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