

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SEGUNDO 2° MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE  
BOGOTÁ D.C.**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**RADICADO: 11001 41 05 002 2021 00141 00**

**ACCIONANTE: JOSE DEL CARMEN VILLAFANE MENDEZ**

**DEMANDADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**S E N T E N C I A**

La suscrita juzgadora procede a resolver la acción de tutela promovida por JOSE DEL CARMEN VILLAFANE MENDEZ en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A.

**ANTECEDENTES**

El señor JOSE DEL CARMEN VILLAFANE MENDEZ actuando por medio de apoderada, promovió acción de tutela en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A., con el fin que se le protejan los derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social y al mínimo vital, presuntamente vulnerados por la accionada al abstenerse de realizar el pago de honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez.

Como fundamento de sus pretensiones, señaló la apoderada del accionante que el veinticinco (25) de enero de dos mil veinte (2020) el señor VILLAFANE sufrió un accidente de tránsito del cual derivaron varias lesiones.

Precisó que el accionante, previo al accidente, trabajaba como auxiliar de construcción y luego del suceso no se ha podido vincular laboralmente a ninguna empresa. Por ello, no se encuentra vinculado al Sistema De Seguridad Social En Salud por cuanto no tiene un trabajo que le permita acceder a los beneficios del sistema.

De igual forma, puso de presente que la motocicleta involucrada en el hecho y de placas AA5F13J se encontraba amparada con la póliza SOAT AT1329-13456100007670 expedida por SEGUROS DEL ESTADO.

Así las cosas, manifiesta la apoderada del demandante que este último es beneficiario de la indemnización por incapacidad permanente, sin embargo no cuenta con los recursos para sufragar el pago de honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, por lo que solicitó a la encartada asumir dicho costo, quien se negó a lo pedido.

Así las cosas, mediante auto proferido de nueve (09) de marzo de dos mil veintiuno (2021), se procedió a admitir la acción de tutela en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A. y se ordenó la vinculación de LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA.

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

**SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, indicó que con ocasión al accidente de tránsito acaecido el veinticinco (25) de enero de dos mil veinte (2020) en el cual se vio afectado el Señor JOSE DEL CARMEN VILLAFANE MENDEZ la institución prestadora de servicios de salud, que prestó la asistencia médica a los accionantes, reclamó el costo de los servicios médicos a SEGUROS DEL ESTADO S.A, siendo afectado el amparo de gastos médicos, de la póliza SOAT No.13456100007670. adicionalmente, señaló que a la fecha no se ha formalizado la reclamación, del amparo de incapacidad permanente por parte del interesado.

De otra parte, señaló que los honorarios de las juntas de calificación de invalidez u otros gastos en que pueda incurrir una víctima de accidente de tránsito, para la obtención del dictamen de pérdida de capacidad laboral, no están comprendidos en la cobertura de incapacidad permanente del SOAT, por ende, conforme la legislación vigente no recae en la compañía aseguradora que expidió el SOAT la obligación de asumir el pago por tales conceptos ni su reembolso.

Finalmente, adujo que la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario, que se torna improcedente para cuestionar las obligaciones de naturaleza comercial, las controversias presentadas en torno a las prestaciones económicas que se derivan del contrato SOAT, celebrado entre particulares, deben ser resueltas necesariamente por la justicia ordinaria en su especialidad civil, la acción de tutela no puede entrar a remplazar las acciones ordinarias contempladas en el ordenamiento jurídico, la aplicación de esta acción es de carácter residual y excepcional.

**LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**, allegó escrito en virtud del cual señaló que el numeral 3 del Artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1072 de 2015, dispone que la Junta es competente para calificar los casos que pretendan realizar una reclamación ante compañías de seguros. Por su parte el artículo 2.2.5.1.1.6 ibídem, establece el tema concerniente a honorarios, mencionando que 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.

De igual forma, precisó que el inciso tercero de la norma señalada, indica a cargo de quien está asumir el pago de los honorarios que corresponden de forma anticipada a la Junta Regional y señala que cuando la Junta Regional de Calificación de Invalidez actúe como perito por solicitud de las entidades financieras, compañías de seguros, éstas serán quienes deben asumir los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Por lo anterior, solicitó la desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Dentro de la presente acción de tutela se deberá determinar si la entidad accionada, vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social y al mínimo vital del accionante, al abstenerse de realizar el pago de honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez.

### **CONSIDERACIONES**

En virtud del art. 86 se consagró la acción de tutela como aquel mecanismo judicial con el que cuentan las personas que busquen la protección inmediata de sus derechos fundamentales en los casos donde los mismos se vean vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades, y, excepcionalmente de los particulares, en los casos específicamente previstos por la ley.

Adicionalmente, se tiene que dicho instrumento constitucional tiene el carácter de subsidiario, residual y autónomo y podrá ser ejercida por cualquier persona que se encuentre en estado de subordinación o indefensión, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

#### **Principio de subsidiariedad de la acción de tutela.**

La acción de tutela es de carácter subsidiario, por cuanto debe verificarse que el afectado no cuente con otro mecanismo judicial para la protección de sus derechos fundamentales. Sin embargo, esta regla cuenta con una excepción, según la cual la tutela es procedente como mecanismo transitorio cuando se advierta la existencia de un perjuicio irremediable.

En torno a esta figura, la Corte ha indicado que para que exista un perjuicio irremediable es preciso que el mismo sea cierto, inminente, grave y de urgente atención. Tal como dispuso en sentencia T-583 de 20101:

*“la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados”.*

---

1 Corte Constitucional, Sentencia T-583 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Es así como, si el accionante se abstiene de evidenciar la ocurrencia del perjuicio irremediable según las reglas anotadas, la acción se tornará improcedente. Por ello, la prueba de tal circunstancia es un requisito fundamental para la prosperidad de la acción de tutela, motivo por el cual, no es suficiente la afirmación de que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable; es necesario, que el petente explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al Juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión, de lo contrario, el problema sólo podrá resolverse por la vía ordinaria.

### **De la actividad aseguradora y la protección de derechos fundamentales en relación con ésta**

La Corte Constitucional, en sentencia 256 de 2019, con ponencia del Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, indicó:

*Ahora bien, la Corte Constitucional ha sostenido que la Constitución Política no estableció que las actividades aseguradoras presten un servicio público, sin embargo, sí ha manifestado que dichas aseguradoras traen inmersas un interés público, que propende por el bienestar de la comunidad. Es por esta razón, que las conductas que realicen dichos establecimientos pueden verse limitadas en su ejercicio “cuando están de por medio valores y principios constitucionales, así como la protección de derechos fundamentales, o consideraciones de interés general”*

*Además de esto, este Tribunal Constitucional ha manifestado que la actividad comercial que ejercen las compañías de seguros, al ser una actividad de interés público, puede verse restringida cuando de por medio se encuentran valores superiores, principios constitucionales o derechos fundamentales*

En esta misma línea, la Corte manifestó en la sentencia T-490 de 2009, que la libertad contractual que les fue otorgada a las entidades financieras, no puede ejercerse de manera arbitraria:

*“Es evidente que la propia Constitución prevé que la ley señale un régimen que sea compatible con la autonomía de la voluntad privada y el interés público proclamado, régimen que no puede anular la iniciativa de las entidades encargadas de tales actividades y naturalmente en contrapartida ha de reconocerse a éstas una discrecionalidad en el recto sentido de la expresión, es decir, sin que los actos de tales entidades puedan responder a la simple arbitrariedad.*

*Lo anterior significa que la actividad transaccional en materia de seguros, por ser de interés público se restringe al estar de por medio valores y principios constitucionales, como la protección de derechos fundamentales o consideraciones de interés general.*

*(...)*

*La autonomía de la voluntad es la que en materia contractual rige los acuerdos de quienes desean obligarse de alguna manera. No obstante, esta autonomía contractual no es absoluta y por lo mismo, como se indicó al inicio de estas consideraciones, encuentra sus límites en los valores y principios constitucionales y en el respeto de los derechos fundamentales. Así, desconocer tales límites, supone la inobservancia del marco legal en el que las referidas condiciones contractuales pueden hacerse efectivas y trae como consecuencia privilegiar en su aplicación tales acuerdos de voluntades frente a los principios constitucionales, aún a costa de las garantías y respeto de los derechos*

*fundamentales que puedan verse comprometidos. Esa situación a la luz de la Constitución resulta impropia, ya que el Estado debe proteger los derechos básicos de los individuos que conforman su conglomerado social.”*

### CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio el accionante pretende el amparo de sus derechos fundamentales y en consecuencia, se ordene a la accionada SEGUROS DEL ESTADO S.A., el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez a fin de que esta determine la pérdida de capacidad laboral originada del accidente de tránsito que sufrió el veinticinco (25) de enero de dos mil veinte (2020). Esto, con el propósito de acceder al reconocimiento y pago de la indemnización prevista por el SOAT.

Así las cosas, revisada la documental aportada junto con el escrito de tutela, se evidencia a folio 33 que mediante comunicado del veintisiete (27) de enero de dos mil veintiuno (2021), la hoy accionada se negó a la solicitud elevada por la apoderada del demandante, en donde requirió que esta última asumiera el valor de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, debido a que él no contaba con los recursos económicos para poder cancelar dichos honorarios.

De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta la normatividad aplicable a la reclamación de la indemnización por incapacidad permanente, generada como consecuencia de un accidente de tránsito, se entrará a determinar si la negativa de la entidad accionada a cancelar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez desconoce el derecho a la igualdad, a la seguridad social y al mínimo vital del demandante.

Al respecto, es necesario indicar que el capítulo IV del Decreto Ley 663 de 1993, establece la regulación de daños corporales causados por accidente de tránsito y por ende le es aplicable al seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), así se indica que el numeral 2 del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993 señala:

*“2. Función social del seguro. El seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito tienen los siguientes objetivos:*

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

De igual forma, se indica que el artículo 2.6.1.4.3.1 del Decreto 780 de 2016, dispone la obligación de allegar el dictamen de pérdida de capacidad laboral para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, dicho dictamen, podrá ser expedido por la Junta de Calificación de Invalidez, pero para ello se establece la obligación legal del pago de honorario a dicho órgano.

Por ello, tal como lo expresó la Corte Constitucional en sentencia T 256 de 2019, si uno de los requisitos para acceder a la indemnización permanente que se encuentra amparado por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)

es la presentación del dictamen que certifique su grado de invalidez, entonces la víctima del accidente de tránsito tiene el derecho a que le sea calificado su estado de capacidad laboral por las Juntas de Calificación de Invalidez, en primera y segunda instancia, de existir inconformidad con el resultado.

Ahora bien, descendiendo al estudio de la pretensión de la presente acción, se advierte que los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 precisan:

*ARTICULO 42. Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.*

*Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.*

*Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.*

*ARTICULO 43. Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Créase la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

*Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.*

*Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.*

*El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de su secretaria técnica y de las juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la invalidez y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento.*

*PARAGRAFO. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de que trata el artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos.*

Por lo que se evidencia que dichos gastos deben ser cubiertos por la entidad de previsión o seguridad social, o la entidad administradora a la que se esté afiliado solicitante. De otra parte, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 establece que el pago de dichos honorarios le corresponde a las Entidades Administradoras de los Fondos de Pensiones y a las Administradoras de Riesgos Laborales. Así mismo, de conformidad con el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, ese pago puede ser cubierto por el hoy accionante, con la posibilidad de su reembolso.

Frente a lo anterior, el máximo órgano de lo constitucional, en sentencia T 256 de 2019, con ponencia del Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo, precisó:

*.... de conformidad con la jurisprudencia constitucional y como fue reiterado en la parte motiva de esta providencia, suponer esta carga a favor de algunas personas resulta desproporcionado y vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad de aquellas personas, que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. De igual manera, dicha carga desconoce la protección especial que debe ofrecer el Estado a estas personas.*

Ahora, en aplicación de lo dicho al caso en concreto y lo precisado en la sentencia T 256 de 2019, donde el máximo órgano constitucional se pronunció sobre un caso similar, se concluye que en el presente asunto, tal como ocurrió en aquel pronunciamiento, existe una vulneración al derecho fundamental a la seguridad social del señor VILLAFANE, por cuanto *“se está condicionando la prestación de un servicio público esencial, al pago que debe realizar el accionante para realizar el examen que valore el impacto que produjo el accidente de tránsito sobre su salud y por consiguiente, el diagnóstico sobre su pérdida de capacidad laboral.”*

Adicional a ello, se advierte una vulneración al derecho fundamental al mínimo vital del señor JOSE DEL CARMEN VILLAFANE MENDEZ, por las siguientes razones:

1. Por un lado, de conformidad con el certificado de afiliación visible a folio 31 del escrito de tutela, se evidencia que el demandante actualmente no cuenta con un empleo formal por lo que *“la exigencia del pago de los honorarios de la Junta de Calificación a una persona que no tiene recursos o trabajo formal para cubrir dicho gasto resulta en una vulneración a derecho fundamental y a su capacidad para poder suplir sus necesidades básicas.”*<sup>2</sup>
2. Por otra parte, del mismo documento, se extrae que el accionante no se encuentra activo en el Sistema De Seguridad Social En Salud.

Por ello, de conformidad con lo expresado por la Corte Constitucional, se indica que *“La exigencia de este pago resulta en un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, la cual ha precisado que el cobro de estos honorarios a personas que se encuentran en debilidad manifiesta genera efectos negativos en sus derechos, debido a que estas personas no cuentan con los recursos económicos necesarios para acceder a determinados servicios que son necesarios para consolidar una situación que les permita vivir dignamente. En concordancia con lo anterior, la Corte ha reiterado que en estos casos, las contingencias que afecten este derecho y que no pueden ser cubiertas por la persona que las padeció, deben ser cubiertas a través de los esfuerzos de todos los miembros de la sociedad, en virtud del principio de solidaridad y universalidad del sistema de seguridad social.”*

Finalmente y teniendo en cuenta el certificado de afiliación visible a folio 31 del escrito de tutela, donde se evidencia que el accionante no cuenta con un empleo formal, aunado a que de las diferentes historias clínicas aportadas con el escrito de tutela se evidencia que como consecuencia del accidente el señor VILLAFANE sufrió, entre otras, deformidad en pierna izquierda herida abierta aproximadamente de 2 cm, Fractura abierta grado 1 conminuta de la diáfisis distal de tibia y peroné izquierdo, Disrupción de sínfisis púbica y fractura de las ramas isquiopubica izquierda y herida escrotal y avulsión de tejido y exposición de tesis de testículos en escroto; es claro que estamos ante un sujeto de especial protección que no cuenta con los recursos económicos para cubrir los gastos derivados de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez.

En conclusión, para este Despacho existe una vulneración a los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del accionante, y en

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-256 de 2019.

consecuencia se ordenará a SEGUROS DEL ESTADO, por medio de su representante legal JORGE ARTURO MORA SANCHEZ, o quien haga sus veces, que en el termino de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia proceda con el pago de los honorarios fijados a los miembros de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca a favor del hoy accionante.

Finalmente, frente a la entidad vinculada de LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA., se tiene que las pretensiones serán negadas toda vez que no se demostró vulneración alguna por parte de esta.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO 2º MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

### **RESUELVE**

**PRIMERO: AMPARAR** los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor JOSE DEL CARMEN VILLAFANE MENDEZ, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a SEGUROS DEL ESTADO por medio de su representante legal JORGE ARTURO MORA SANCHEZ, o quien haga sus veces, que en el termino de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia proceda con el pago de los honorarios fijados a los miembros de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca a favor del hoy accionante, esto es, el señor JOSE DEL CARMEN VILLAFANE MENDEZ.

**TERCERO: NEGAR** el amparo frente a la vinculada de LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, de conformidad con la parte motiva.

**CUARTO: ADVERTIR** que teniendo en cuenta el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica que se está viviendo en el territorio nacional (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020), acompasado con los Acuerdos PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519, en caso de presentarse impugnación contra la presente sentencia, deberá ser remitida únicamente al correo electrónico **JO2LPCBTA@CENDOJ.RAMAJUDICIAL.GOV.CO, EN UN HORARIO DE ATENCIÓN DE 8:00 A.M. A 01:00 P.M. Y DE 02:00 P.M. A 05:00 P.M.**

**QUINTO:** En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por secretaría remitase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

**SEXTO: PUBLICAR** esta decisión en la página de la Rama Judicial e informar a las partes la forma de consultarlo.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Firmado Por:**

**PAULA CAROLINA CUADROS CEPEDA  
JUEZ MUNICIPAL  
JUZGADO 2Do MPAL PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES BOGOTA**

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:

**779c32cf501a26842ccb5a0ccf02b54d67dac7e091b8f18baa2b09dc385c2e20**

Documento generado en 23/03/2021 04:59:42 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**