

República de Colombia



Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Primero Civil Municipal en Oralidad
Valledupar - Cesar

Ref. Acción de Tutela N.º 2020-00218-00

Valledupar, Veinticuatro (24) de Agosto de Dos Mil Veinte (2020).

Asunto

Procede el despacho a proferir la sentencia que corresponda dentro de la acción de tutela promovida **por** JUAN BAUTISTA GUTIERREZ VALERA **contra** SEGUROS DEL ESTADO S.A., Representada por su Gerente y/o quienes hagan sus veces.

Antecedentes.

Manifiesta el accionante que luego de haber recibido en su integridad física un accidente de tránsito el día 21 de diciembre de 2019, del que resultara con fractura de Tibia, pretende ser beneficiario de la indemnización por incapacidad permanente cubierto por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT.

Agrega el accionante que, por lo anteriormente expuesto, decidió instaurar ante la Compañía de Seguros del Estado, un derecho de petición, para que asumiera los gastos de honorarios para la calificación de pérdida de la capacidad laboral, ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena, a lo cual la citada Compañía no respondió.

Pretensiones.

Con base a los hechos antes expuestos, pretende el accionante que se tutelen a su favor, los derechos fundamentales de Petición, a la Seguridad Social y al Mínimo Vital, ordenándole a SEGUROS DEL ESTADO S.A., con fundamento en la sentencia T- 400 de 23 de Junio de 2017, Manual Único de Calificación Decreto de 2014 y el Decreto 019 de 2012 artículo 142 que señala que las Compañías de Seguros asumen la invalidez y muerte y calificarán la pérdida de la capacidad laboral y el estado de invalidez.

Derechos Violados:

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, considera el accionante que la entidad accionada con su actuación u omisión está vulnerando su derecho fundamental a la Seguridad Social, el Mínimo Vital y de Petición.

Pruebas:

En atención a los hechos y a las pretensiones antes esbozadas, la parte accionante aporta las siguientes pruebas:

1. Fotocopia de Derecho de Petición presentado ante SEGUROS DEL ESTADO S.A.
2. Fotocopia de la Historia Clínica del accionante.

3. Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía del accionante.

Actuación Judicial:

La presente tutela fue admitida, ordenándose la correspondiente notificación, oficiando a la accionada para que informara al despacho sobre los hechos de la presente tutela, especialmente en lo que tiene que ver con la presunta vulneración de los derechos fundamentales del señor JUAN BAUTISTA GUTIERREZ VALERA.

Respuesta de la accionada SEGUROS DEL ESTADO S.A.

La accionada SEGUROS DEL ESTADO S.A., emitió respuesta a través del profesional jurídico EJI LÓPEZ, manifestando que, frente a lo solicitado considera oportuno citar lo analizado por la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el particular en el Concepto 2019009983-004 del 23 de abril de 2019, al concluir 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 prevista legalmente y, por ende, es concluyente determinar que conforme con la regulación vigente no recae en la compañía aseguradora que expidió el SOAT la obligación de asumir el pago por tales conceptos ni su reembolso...”, por lo tanto, precisa, que el interesado podrá acudir para tal fin a las entidades de la seguridad social indicadas en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, pero, si acude directamente a la Junta Regional o Nacional de Calificación de Invalidez le corresponderá asumir el costo que le genere obtener el respectivo dictamen.

Finalmente agrega que Seguros del Estado S.A. se encuentra exonerada de asumir el pago o reembolso de los honorarios profesionales que le exige la Junta de Calificación de Invalidez para determinar la pérdida de capacidad laboral como afectado.

De otro lado SALUD TOTAL EPS, como accionada vinculada allegó repuesta a través del Dr. GEOVANNY ANTONIO RIOS VILLAZÓN, actuando en calidad de Gerente y Administrador general de Salud Total EPS S.A., indicando que:

Salud Total EPS no realiza calificación de pérdida de capacidad laboral pues no son la entidad encargada en caso de ser una enfermedad general o accidente general ya que el indicado para realizar dicho trámite es la AFP y/o juntas de calificación el protegido realiza la solicitud para obtener un beneficio por lo tanto debe realizar la solicitud directamente en la junta regional.

De otro lado aporta que según el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013...*cuando el trabajador solicitante recurra directamente a la Junta de Calificación de Invalidez conforme con lo establecido en el presente artículo, deberá manifestar por escrito la causal respectiva. En tal caso, el Director Administrativo de la Junta de Calificación de Invalidez determinará la entidad de seguridad social a la cual le corresponde el pago de los honorarios y procederá a realizar el respectivo cobro a la Administradora de Riesgos Laborales o Entidad Administradora del Sistema General de Pensiones según corresponda, a través de las acciones de cobro judicial ante los jueces laborales, en la que solicitará el pago de intereses y costas del proceso y deberá presentar la correspondiente queja ante las diferentes autoridades administrativas, sin que se suspenda el trámite ante la junta por la falta de pago de honorarios...*

Por lo anteriormente expuesto solicita que SALUD TOTAL EPS-S S.A. sea desvinculada de la presente acción de tutela, debido a la falta de legitimación en la causa por pasiva; aunado a ello pretende que se deniegue por improcedente la acción

de tutela, puesto que su representada no es la entidad llamada a realizar la calificación de invalidez, para lo cual está encargada directamente la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

Consideraciones del Despacho:

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591/91, toda persona tiene derecho a la 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 estos resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos correspondientes.

El señor Juan Bautista Gutiérrez Valera, es mayor de edad y actúa en nombre propio, para reclamar sus derechos fundamentales presuntamente conculcados por la accionada, de tal forma que se encuentra legitimado para ejercer la mencionada acción.

Normativa sobre el reconocimiento de la indemnización por incapacidad permanente emanada de accidentes de tránsito.

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

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

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

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

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

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

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

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

De conformidad con lo señalado en el artículo 2.6.1.4.2.6 del Decreto 780 de 2016, la indemnización por incapacidad permanente, es entendida como *"el valor a reconocer, por una única vez, a la víctima de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de los que sean aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, cuando como consecuencia de tales acontecimientos se produzca en ella la pérdida de su capacidad para desempeñarse laboralmente"*. Cabe agregar que, el artículo 2.6.1.4.2.8 del mismo decreto, dicta que la cuantía máxima con la cual se podrá indemnizar la víctima de un accidente de tránsito, será de 180 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que se determinará de acuerdo con las tablas de invalidez dispuestas para ello.

El párrafo 1º del artículo 2.6.1.4.2.8 del Decreto 780 de 2016 con relación a la valoración de la pérdida de capacidad laboral, dispone:

“La calificación de pérdida de capacidad será realizada por la autoridad competente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012 y se ceñirá al Manual Único para la pérdida de capacidad laboral y ocupacional vigente a la fecha de la calificación.”

En este sentido, el inciso segundo del artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, el cual modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, estableció que las autoridades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral son los siguientes:

*“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. (Negrillas y subrayas fuera del texto original).*

Honorarios de los Miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez

El dictamen proferido por las Juntas de Calificación de Invalidez permite que se reconozca y pague ciertas prestaciones sociales a aquellos sujetos que han tenido una disminución en su capacidad laboral, por este motivo es indispensable acceder a dicha calificación.

Los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salario sino honorarios. De conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, estos emolumentos estarán a cargo de la entidad Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales.

“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.

El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.

Parágrafo. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad.”

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”*.

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”*

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, la Sentencia T-045 de 2013 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.**”* (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

El derecho de petición

El derecho de petición fue establecido en el artículo 23 de la Constitución, donde se prevé que *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las*

autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991, la norma legal de referencia para el derecho de petición fue el Decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, que regulaba su ejercicio entre los artículos 5, 6, 7, 8, 31, 32, 33 y 39, principalmente. En dicho escenario la Corte Constitucional identificó los contenidos mínimos de ese derecho fundamental, señalando además el sistema de reglas que rigen su cumplimiento y aplicación, precisando que su contenido esencial comprende los siguientes elementos:

“a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo.”

Conforme lo dispone la jurisprudencia de la Corte Constitucional y lo ha venido reiterando, el ejercicio del derecho de petición en Colombia está regido por las siguientes reglas y elementos de aplicación:

- 1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.
- 2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.
- 3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario.
- 4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.
- 5) El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las organizaciones privadas y en general, a los particulares.
- 6) Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 el término para resolver las peticiones formuladas fue el señalado por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que señalaba un término de quince (15) días para resolver, y en los casos en que no pudiese darse la respuesta en ese lapso, entonces la autoridad pública debía explicar los motivos de la imposibilidad, señalando además el término en el que sería dada la contestación.
- 7) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. En sentido concurrente, el silencio administrativo es prueba de la violación del derecho de petición.
- 8) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber de responder.
- 9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado.

Posteriormente sería expedida la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, que destinó el Título II de la Primera Parte, artículos 13 a 33, al Derecho de Petición, dividiendo la materia en tres capítulos referidos a las reglas generales del derecho de petición ante autoridades, las reglas especiales del derecho de petición ante autoridades y el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, respectivamente. Este título sería declarado inexecutable por la Sentencia C-818 de 2011 por violación de la reserva de ley estatutaria, otorgándole al Congreso un plazo de dos años para la expedición de la respectiva ley.

Finalmente fue expedida la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, una norma de carácter estatutario, conformada por 33 artículos, sectorizados en tres capítulos, que establecen la regulación integral de ese derecho fundamental, cuyo proyecto fue objeto de control previo de constitucionalidad por medio de la Sentencia C-951 de 2014. (En este sentido ver la Sentencia T – 487/2017).

Del caso concreto.

Con la presente acción de tutela pretende el accionante que se ordene a la empresa SEGUROS DEL ESTADO S.A., le practique y/o sufrague los horarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena, a fin de obtener la valoración de la pérdida de capacidad laboral luego de haber sufrido un accidente de tránsito donde resultó lesionado en su integridad física.

Confrontando las disposiciones legales y la jurisprudencia traída como referencia con lo expuesto por el accionante y lo probado procesalmente, se evidencia de manera palmaria, que el actor ha actuado conforme a lo dispuesto por la ley de acuerdo al derecho que le asiste de realizar la solicitud de calificación de su PCL en interés particular ante la accionada, al encontrarse llamada ésta en primera instancia por mandato legal, para dictaminar la pérdida de la PCL del señor GUTIERREZ VALERA, así mismo, se encuentra en la obligación de cancelar los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, en el evento que el señor JUAN BAUTISTA, no esté de acuerdo con la calificación emitida en primera instancia.

A esta conclusión se puede arribar bajo el amparo de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, disposición que de manera diáfana y enfática le endilga a las entidades allí listadas, dentro de ellas la accionada, la obligación de calificar en primera instancia la PCL y el origen de la contingencia padecida por la víctima de un accidente de tránsito, en este caso en particular, el accionante JUAN BAUTISTA GUTÉRREZ VALERA, quien resultó víctima de un accidente acaecido el día 21 de diciembre de 2019, sin que se observe por este fallador falta de inmediatez o de subsidiariedad para su interposición, por la potísima razón de que el perjuicio derivado del insuceso pluricitado en la humanidad del afectado, se mantiene en el tiempo, ello si en cuenta se tiene a la fecha, no ha sido calificada su PCL, a fin de determinar si las secuelas del accidente generaron alguna merma en su productividad laboral, de allí que el presente mecanismo de amparo sí logre colmar el requisito de subsidiariedad para su procedencia, al encontrarse amenazado su derecho fundamental a la seguridad social.

En consecuencia de lo anterior, procedente es amparar el derecho fundamental a la a la seguridad social del señor JUAN BAUTISTA GUTIÉRREZ VALERA, y en razón a ello, se ordenará a SEGUROS DEL ESTADO S.A., que en el término perentorio de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a valorar y emitir en primera instancia, dictamen relacionado con la determinación del porcentaje y origen de las lesiones padecidas por GUTÉRREZ VALERA, con ocasión al accidente de tránsito ocurrido el día 21 de diciembre de 2019. En el evento de que la aludida

accionante, no esté de acuerdo con la calificación de la PCL por ellos emitida, deberá sufragar los gastos que demande la práctica del prenombrado dictamen, ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena, ello en razón a que se reitera, es la autoridad competente para determinar en primera oportunidad dicha calificación y quien por prestar una actividad económica privada, se encuentra en una mejor posición que la EPS vinculada, pues recuérdese que ésta última ve limitada la disposición de sus recursos por tener los mismos destinación específica.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley;

Resuelve:

Primero-. Conceder el amparo constitucional invocado mediante la presente acción de tutela, con el fin de proteger el derecho fundamental a la seguridad social del señor JUAN BAUTISTA GUTIÉRREZ VALERA, conculcado por SEGUROS DEL ESTADO S.A., representada por su Gerente y/o quien haga sus veces, de conformidad con las motivaciones que anteceden.

Segundo-. En consecuencia, ordénese a SEGUROS DEL ESTADO S.A., representada por su Gerente y/o quien haga sus veces, que en el término de 48 horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a valorar y emitir en primera instancia, dictamen relacionado con la determinación del porcentaje y origen de las lesiones padecidas por GUTÉRREZ VALERA, con ocasión al accidente de tránsito ocurrido el día 21 de diciembre de 2019. En el evento de que el aludido señor JUAN BAUTISTA GUTIÉRREZ VALERA, no esté de acuerdo con la calificación de la PCL por ellos emitida, deberá la accionada SEGUROS DEL ESTADO S.A., sufragar los gastos que demande la práctica del prenombrado dictamen, ante la Junta de Calificación de Invalidez del Magdalena.

Tercero-. Prevenir a SEGUROS DEL ESTADO S.A., para que en lo sucesivo y atendiendo las consideraciones consignadas en esta providencia, se abstenga de incurrir en la misma conducta que dio origen a la presente acción de tutela.

Cuatro-. Notifíquese a las partes el presente fallo por el medio más expedito y eficaz.

Quinto-. De no ser impugnada esta providencia, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y Cúmplase.

La juez,


Astrid Rocío Galeso Morales