

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C.**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**RADICADO: 11001-41-05-008-2022-00357-00**

**ACCIONANTE: JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS**

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

**SENTENCIA**

En Bogotá D.C., a los treinta y un (31) días del mes de mayo del año dos mil veintidós (2022), procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por **JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS**, quien pretende el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y seguridad social, presuntamente vulnerados por **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

**RESEÑA FÁCTICA**

Indica el accionante que el día 10 de enero de 2022 tuvo un accidente de tránsito mientras se movilizaba en una moto de placas IVD 77F, marca Suzuki, modelo 2020, amparada por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

Que como consecuencia del accidente sufrió múltiples afectaciones a su salud.

Que el 03 de mayo de 2022 radicó un reclamo formal de amparo de incapacidad total y permanente por accidente de tránsito y solicitud de pago de honorarios a la junta médica, a los correos electrónicos: [callcenter@sis.co](mailto:callcenter@sis.co) y [requerimientosjudicialesycartera@sis.co](mailto:requerimientosjudicialesycartera@sis.co).

Que el 09 de mayo de 2022, mediante oficio DJ-11250/2022, **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** negó la solicitud de pago de honorarios de la junta médica.

Que no cuenta con los recursos económicos para asumir el costo de honorarios.

Conforme a lo anterior, solicita el amparo de sus derechos fundamentales, y se ordene a la accionada pagar los honorarios de la junta médica para determinar su pérdida de capacidad laboral, para poder continuar con el trámite de indemnización por incapacidad permanente amparada por el SOAT No. 15083200364940 del siniestro SOAT 47893/2022\*3.

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

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

La accionada allegó contestación el 19 de mayo de 2022, en la que manifiesta que, con ocasión al accidente de tránsito acaecido el día 10 de enero de 2022 en el cual se vio afectado el accionante, la IPS que le prestó asistencia médica reclamó el costo de los servicios, siendo afectado el amparo de la póliza SOAT No. AT -15083200364940.

Que, no obstante, a la fecha no se ha formalizado la reclamación del amparo de incapacidad permanente por parte del actor.

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 PCL, no están comprendidos en la cobertura de incapacidad permanente del SOAT.

Que ni en virtud de la ley ni en el marco del contrato de seguro, recae en la aseguradora que expidió el SOAT, la obligación de asumir el pago de tales conceptos ni su reembolso.

Que quien debe calificar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral del afectado es la EPS y/o la AFP a las que éste se encuentre afiliado.

Que la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario, que se torna improcedente para cuestionar las obligaciones de naturaleza comercial y las controversias presentadas en torno a las prestaciones económicas que se derivan del SOAT.

Que la pretensión del accionante es económica y el no pago de la indemnización reclamada no vulnera o amenaza sus derechos fundamentales.

Conforme a lo anterior, solicita declarar improcedente la acción de tutela por cuanto lo pretendido es un derecho económico derivado de un contrato de seguros SOAT, aunado a

que el interesado no demostró que hubiese agotado el trámite previo ante los organismos competentes para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Así mismo, solicita se vincule a la ARL o a la EPS donde se encuentre afiliado el afectado. Sin embargo, frente a esta solicitud, el Despacho no consideró necesario vincular a dichas entidades, habida cuenta que no estuvieron involucradas en los hechos ni las pretensiones de la acción de tutela, por lo que nada hubieran podido contestar frente al objeto del amparo. Además, como se verá, legal y jurisprudencialmente la responsabilidad recae únicamente sobre **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

## CONSIDERACIONES

### PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea los siguientes problemas jurídicos: ¿Es procedente la acción de tutela para amparar los derechos fundamentales del señor **JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS**, teniendo en cuenta que la controversia se relaciona con la calificación de la pérdida de capacidad laboral requerida para hacer efectiva la póliza de un contrato de seguro? En caso afirmativo, ¿Se han vulnerado los derechos fundamentales por parte de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, al no efectuar el pago de los honorarios ante la Junta de Calificación de Invalidez, para que sea calificada la pérdida de capacidad laboral del accionante, a efectos de acceder a la indemnización por incapacidad permanente?

### MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando estos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona, 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.

### EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter *subsidiario*, procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos.

La Alta Corporación ha reiterado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual; es decir, procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia, para que cese inmediatamente la vulneración<sup>2</sup>. Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales<sup>3</sup>.

Así las cosas, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que:

**(i)** Los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; **(ii)** Se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, **(iii)** El titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

La jurisprudencia constitucional, al respecto ha indicado, que el perjuicio ha de ser **inminente**, esto es, que la amenaza está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea **grave**, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Sentencias T-228 de 2012 y T-177 de 2011. Ver también las Sentencias T-731, T-677, T-641 y T-426 de 2014; T-891, T-889, T-788 y T-736 de 2013; T-1074, T-1058, T-1047, T-932, T-928, T-778, T-703, T-699, T-452, T-358, SU-195 y T-001 de 2012; SU-339, T-531, T-649, T-655, T-693, T-710 y T-508 de 2011; T-354 de 2010; C-543 de 1992, entre otras.

<sup>2</sup> Sentencia T-753 de 2006.

<sup>3</sup> Sentencia T-406 de 2005.

<sup>4</sup> Sentencias T-136, T-331 y T-660 de 2010; T-147, T-809 y T-860 de 2009; T-409 y T-629 de 2008; T-262 y T-889 de 2007; T-978 y T-1017 de 2006; T-954 y T-1146 de 2005; providencias en las que la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela por la no ocurrencia del perjuicio irremediable.

De igual forma, la Corte Constitucional ha aclarado que, pese a la informalidad del amparo constitucional, el actor debe exteriorizar y sustentar los factores a partir de los cuales pretenda derivar el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela. Así se pronunció la Corte, sobre el punto:

*“En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable.*

*La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte<sup>5</sup> que quien promueva la tutela como mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado “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”<sup>6</sup>.*

En consonancia con lo anterior, la procedencia de la acción de tutela depende de la observancia estricta del principio de subsidiariedad, *“como quiera que este se encuentra ordenado a garantizar importantes principios de la función jurisdiccional, y asegura el fin contemplado por el artículo 86 de la Carta, que no es otro que el de brindar a la persona garantías frente a sus derechos constitucionales fundamentales. En este orden de ideas, en los casos en los que no sea evidente el cumplimiento de este principio, la tutela deberá ser declarada improcedente”<sup>7</sup>.*

Atendiendo a las particularidades del caso concreto, es menester señalar, que en tratándose de controversias relacionadas con contratos de seguros, la Corte Constitucional ha sostenido que, en principio, las mismas deben ser resueltas ante la jurisdicción ordinaria civil, como quiera que el legislador previó la posibilidad de acudir a varias clases de procesos para solucionarlos, los cuales se encuentran previstos en el Código General del Proceso y dependen del tipo de controversia originada en la relación de aseguramiento<sup>8</sup>.

Particularmente, en lo que atañe a los conflictos relacionados sobre la calificación de la pérdida de capacidad laboral, requerida para hacer efectiva la póliza de un contrato de

---

<sup>5</sup> Sentencia T-290 de 2005.

<sup>6</sup> Sentencia T-436 de 2007.

<sup>7</sup> Sentencia T-649 de 2011.

<sup>8</sup> Sentencia T-003 de 2020

seguro, la Corte igualmente ha señalado que es la jurisdicción ordinaria la competente para decidir al respecto, pues las normas aplicables al contrato de póliza SOAT están consagradas en el Decreto 056 de 2015, compilado en el Decreto 780 de 2016, en el Decreto Ley 633 de 1993 y en las normas que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio.

No obstante, dicha Corporación también ha previsto la posibilidad de que la acción de tutela proceda de manera excepcional para pronunciarse sobre estas controversias cuando, por ejemplo:

(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 que le asisten a la aseguradora ocasiona que se inicie proceso ejecutivo en contra del reclamante.<sup>9</sup>

### **CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL, DERECHO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE**

La calificación de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional, como un derecho que cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común (**T-038 de 2011**).

Así, teniendo en cuenta la importancia de la valoración, la Corte ha determinado que la afectación de los derechos fundamentales de la persona se genera, de un lado, por la negación del derecho a la valoración, así como por la dilación de la misma, porque de no practicarse a tiempo, puede llevar en algunas situaciones a la complicación del estado físico o mental del asegurado.

De esta forma, ambas circunstancias son lesivas a las garantías fundamentales de los trabajadores, pues someten a quien requiere la calificación a una condición de indefensión,

---

<sup>9</sup> Sentencias T-501 de 2016 y T-003 de 2020

en tanto necesita la valoración para conocer cuáles son las causas que determinan la disminución de la capacidad laboral y, con esto, precisar qué entidad -fondo de pensiones o administradora de riesgos laborales- asumirá la responsabilidad en el pago de las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de su afección.

De otra parte ha sostenido la Corte, que la inobservancia de los preceptos legales que regulan la valoración de pérdida de capacidad laboral, o la negativa por parte de las entidades obligadas a realizar dicha valoración de la persona cuando su situación de salud lo requiere, constituyen una flagrante vulneración del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 superior, e igualmente se erigen en barrera de acceso a las garantías fundamentales de salud, vida digna y mínimo vital, al no permitir determinar el origen de la afección, el nivel de alteración de la salud y la magnitud de la pérdida de capacidad laboral del trabajador.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la protección de este derecho puede ser abordada en la tutela, por las siguientes razones:

**Primero**, porque la omisión en la práctica de la calificación de pérdida de capacidad laboral compromete el derecho a la seguridad social, del cual se desprende el derecho a recibir una pensión si se cumplen los parámetros de ley.

Si no se brindan las condiciones adecuadas para hacer la calificación de la pérdida de capacidad laboral, no se podrá reunir un requisito principal para acceder a la pensión, pues como ha expuesto la Corte, el dictamen *“es decisivo para establecer a qué tipo de auxilios tiene derecho quien padece una discapacidad como consecuencia de una actividad laboral, o por causas de origen común”*.

Por lo tanto, ha sido catalogado como un derecho que tienen los usuarios del sistema de salud a recibir una valoración interdisciplinaria sobre sus aptitudes, cualidades y habilidades para desempeñarse en el ámbito laboral a fin de determinar si requiere un auxilio o, después de determinada contingencia, puede acceder a un trabajo para proveerse su sustento (**T-646 de 2013**).

Por la importancia de la valoración y por ser determinante para la protección de otros derechos, la Corte ha mencionado que la calificación es *“un derecho autónomo de todos los afiliados al [sistema de seguridad social], y una garantía de enlace para acceder a otras prestaciones asistenciales y económicas contempladas por la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias”*.

Si se trunca la posibilidad de acceder a la pensión porque se niega la práctica de los procedimientos que se deben certificar para solicitarla, se amenazan otras garantías constitucionales que se buscan proteger a través del sistema de seguridad social, tales como la vida digna y el mínimo vital (**T-671 de 2012**).

En ese sentido, la jurisprudencia ha identificado que se vulnera el derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral en diferentes circunstancias. Puede ocurrir cuando se niega la práctica de la valoración, o cuando se imponen barreras injustificadas para la misma, a pesar de que la entidad está obligada a llevarla a cabo. Las dos circunstancias pueden ser violatorias de los derechos fundamentales del accionante. Así también lo han mencionado otros pronunciamientos de la Corte que además resaltan, que la vulneración se efectúa contra una persona en estado de indefensión (**T-038 de 2011**).

**Segundo**, la población afectada con la negativa o dilación de las entidades obligadas para practicar la calificación de pérdida de capacidad laboral, suelen estar en situación de discapacidad.

Como ha expresado en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional, a estas personas el Estado les debe una especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Constitución y tratados de derechos humanos integrados al bloque de constitucionalidad. Por esta razón, según el caso concreto, es muy probable que la persona interesada requiera con urgencia la prestación económica de la pensión, pues ante las dificultades para acceder al mercado laboral por la discapacidad, en muchos casos es indispensable la pensión para tener un sustento que cubra las necesidades básicas.

En síntesis, por la importancia de la valoración de la pérdida de capacidad laboral en materia constitucional, la Corte ha aceptado que las controversias jurídicas sobre éstas, se desenvuelvan a través de la tutela, siempre que se reúnan los requisitos propios de la acción (**T-399 de 2015**).

## **REGULACIÓN SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR INCAPACIDAD PERMANENTE CON OCASIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO**

Para el caso de los accidentes de tránsito y las consecuencias que éstos tienen en la salud de las personas, el Sistema General de Seguridad Social en Salud prevé la existencia de un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), obligatorio para todos los vehículos automotores que transiten en el territorio nacional y, 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<sup>10</sup>.

La normatividad aplicable al SOAT se encuentra en el capítulo IV del Decreto Ley 663 de 1993 y en el título II del Decreto 056 de 2015, el cual regula lo concerniente a los seguros de daños corporales causados a personas en accidentes de tránsito. No obstante, los vacíos normativos que presenten dichas normas deberán suplirse con las normas que regulan el contrato de seguro terrestre del Código de Comercio, en virtud de la remisión expresa que prevé el artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993.

En ese orden, el numeral 2 del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993, establece lo siguiente:

*"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;*
- b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las causadas 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." (Negrillas fuera del texto)*

Con relación a la indemnización por incapacidad permanente, el artículo 2.6.1.4.2.6 del Decreto 780 de 2016, establece que dicha indemnización se entenderá 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."*

De conformidad con el artículo 2.6.1.4.2.8, este valor no podrá ser superior a 180 smlmv, y los responsables del pago son: (a) La compañía de seguros cuando se trate de un accidente de tránsito en el que el vehículo involucrado esté amparado por una póliza de SOAT; y (b) La Subcuenta ECAT del Fosyga cuando se trate de un accidente de tránsito ocasionado por un vehículo no identificado, un vehículo sin póliza, un evento catastrófico de origen natural, un evento terrorista u otro evento aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

---

<sup>10</sup> Sentencia T-959 de 2005

De igual manera, el Decreto 780 de 2016, en su artículo 2.6.1.4.3.1, indica que, para poder solicitar la indemnización por incapacidad permanente como resultado de un accidente de tránsito, es necesario aportar los siguientes documentos:

*“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.”*

Por otra parte, el artículo 2.6.1.4.2.8 del Decreto 780 de 2016, en su parágrafo 1º, con relación a la valoración de la pérdida de capacidad laboral dispone que:

***“PARÁGRAFO 1o.** 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.” (Subrayas fuera del texto)*

A su turno, el inciso 2º del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 establece las autoridades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral, así:

*“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. (...)*”

Sobre este particular, la Corte Constitucional en Sentencia **T-003 del 15 de enero de 2022**, reiterando la posición asumida por la Corporación en Sentencia T-400 de 2017, enfatizó que, de acuerdo con la norma transcrita:

*“(...) les corresponde a las administradoras de fondos de pensiones, a las administradoras de riesgos laborales, a las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las entidades promotoras de salud realizar, en una primera oportunidad, el dictamen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez. En caso de existir inconformidad del interesado, la Entidad deberá solicitar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez la revisión del caso, decisión que será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Esto significa que, antes que nada, es competencia del primer conjunto de instituciones mencionadas la práctica del dictamen de pérdida de capacidad laboral y la calificación del grado de invalidez. En términos generales, solamente luego, si el interesado se halla en desacuerdo con la decisión, el expediente debe ser remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se pronuncie y, de ser impugnado el correspondiente concepto técnico, corresponderá resolver a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.*”

*De otra parte, la Sala subraya que, **en primera oportunidad, la emisión del dictamen constituye una obligación a cargo, no solo de las entidades tradicionales del sistema de seguridad social, como los fondos de pensiones, las administradoras de riesgos laborales y las entidades promotoras de salud. En los términos indicados, ese deber también recae en las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, cuando el examen tenga relación con la ocurrencia del siniestro amparado mediante la respectiva póliza. Esto implica, a propósito del asunto que se debate en la presente acción de tutela, que las empresas responsables del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito tienen también la carga legal de realizar, en primera oportunidad, el examen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez de quien realiza la reclamación.***”

*Como se indicó en los fundamentos anteriores, mediante la aseguración de accidentes de tránsito, se busca una cobertura, entre otros riesgos, frente a daños físicos que se puedan ocasionar a las personas, los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y la incapacidad permanente. En este sentido, las empresas que expiden las pólizas de accidente de tránsito son entidades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral de los afectados, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012. Esta norma prevé que las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez se encuentran en dicha obligación, naturaleza que precisamente poseen las empresas responsables de la póliza para accidentes de tránsito.*”

Conforme a lo anterior, en la misma providencia, se destacaron las reglas a tener en cuenta frente al reconocimiento de la indemnización por incapacidad permanente a causa de accidentes de tránsito, a saber:

(i) Para acceder a la indemnización por incapacidad permanente amparada por el SOAT, es indispensable allegar el dictamen médico proferido por la autoridad competente.

(ii) Dentro de las autoridades competentes para determinar, en primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral, enunciadas en el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 100, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, se encuentran las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte

(iii) Dado que las empresas responsables del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito asumen, entre otros riesgos, el de incapacidad permanente, tienen también la carga legal de practicar, en primera oportunidad, el examen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez del asegurado, orientado a acceder a la indemnización por incapacidad permanente amparada por el SOAT.

### CASO CONCRETO

El señor **JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS** incoa acción de tutela en contra de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y seguridad social, y en consecuencia pretende, se le ordene asumir el costo de los honorarios para que le sea efectuada la calificación de la pérdida de capacidad laboral, y así poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente.

Previo a realizar el análisis de fondo, es necesario determinar los requisitos formales de procedibilidad de la acción de tutela, v. gr., inmediatez y subsidiariedad.

En cuanto a la **inmediatez**, el hecho vulnerador tiene origen en la solicitud que elevó el accionante del pago de honorarios para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, y que fuera resuelta de manera negativa por parte de la accionada el 09 de mayo de 2022.

Respecto de la **subsidiariedad**, se debe traer a colación lo expuesto en el marco normativo relativo a que, si bien la jurisprudencia constitucional ha previsto que, por regla general, la acción de tutela es improcedente para debatir controversias relacionadas con contratos de seguros al existir en el ordenamiento jurídico mecanismos ordinarios que le permiten al interesado obtener lo pretendido, lo cierto es que también ha admitido la procedencia excepcional de la acción de amparo 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 que le asisten a la aseguradora ocasiona que se inicie proceso ejecutivo en contra del reclamante.”*

Aplicando dichos parámetros al caso concreto debe resaltarse que, conforme a las documentales obrantes en el plenario, con ocasión del accidente de tránsito sufrido por el señor **JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS** el 10 de enero de 2022, su salud ha presentado múltiples, complejas y diversas afectaciones, producto de las cuales requirió de intervenciones quirúrgicas, terapias y medicamentos, por lo que es claro que están involucrados derechos de rango fundamental de un sujeto de especial protección.

De otro lado, el accionante afirma no contar con los recursos económicos que le permitan cubrir los honorarios de la autoridad competente para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral. Dicha manifestación no solo no fue desvirtuada por la accionada, sino que se encuentra acredita con la consulta realizada en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud - BDUA, en donde se corrobora que el señor **VACA BOLAÑOS** se encuentra afiliado a la EPS Salud Total, como cabeza de familia, en el régimen subsidiado<sup>11</sup>.

Lo anterior, evidencia que el actor tiene la calidad de padre cabeza de familia, y además, falta de capacidad económica, la cual tuvo que ser demostrada ante el Sistema de Salud para ser afiliado en el régimen subsidiado.

Bajo el anterior panorama, resulta claro que los mecanismos ordinarios con que cuenta el accionante para resolver su controversia no son eficaces ni idóneos, en atención a las particulares circunstancias que éste presenta. Por tal motivo, se hace evidente la necesidad de intervención del juez constitucional para conjurar la vulneración expuesta en el escrito de tutela. En consecuencia, procede el Despacho a realizar un pronunciamiento de fondo:

No existe discusión frente al hecho de que el señor **VACA BOLAÑOS** sufrió un accidente de tránsito el 10 de enero de 2022 mientras se movilizaba en la motocicleta de placas IVD 77F, marca Suzuki, modelo 2020, la cual está amparada por el Seguro SOAT No. 15083200364940 vigente con la compañía **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

Así mismo, se desprende de la historia clínica expedida por la I.P.S. DUMIAN MEDICAL S.A.S.<sup>12</sup> que, con ocasión del siniestro vial, al accionante le fueron diagnosticadas las siguientes patologías: *“Politraumatismo, Fractura de pelvis ilion derecho, Fractura de pelvis ilion izquierdo, Fractura de fémur derecho / izquierdo desplazado, Trauma de cara, Trauma craneoencefálico leve, Trauma de abdomen cerrado, Hematuria, Lesión vesical y Lesión de víscera hueca”*.

<sup>11</sup> Archivo pdf “015. ConsultaADRESAccionante”

<sup>12</sup> Páginas 13 a 77 del archivo pdf “001. AcciónTutela”

El accionante presentó una petición ante **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** el 03 de mayo de 2022, solicitando en el numeral 2 lo siguiente<sup>13</sup>:

*“2. Se ordene a SEGUROS DEL ESTADO S.A al pago de los honorarios de la Junta Directiva Médica para determinar la pérdida de capacidad laboral, asumiendo el costo del examen de pérdida de capacidad laboral y así, de esta manera, poder solicitar la indemnización por incapacidad permanente amparada por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, toda vez que no cuento con los recursos económicos para asumir el costo de honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez.”*

Dicha petición fue resuelta el 09 de mayo de 2022 mediante Oficio DJ-11250/2022, en el que la accionada negó lo solicitado, aduciendo que: *“la calificación en primera oportunidad es competencia de las entidades que expresamente indica la norma, dentro de las cuales no se encuentran Aseguradoras como la suscrita; si bien es cierto la disposición normativa hace referencia a “Compañías de Seguros” como ente calificador, se refiere a aquellas Aseguradoras de los llamados “Seguros Previsionales”, es decir aquellas aseguradoras que ofrecen un seguro que garantizan a las ARL y AFP, el pago de los riesgos pensionales a cargo de estas. De acuerdo con lo señalado en el numeral anterior le corresponde al afectado, obtener a través de su EPS, su valoración y con ello formalizar ante la Aseguradora la reclamación por Incapacidad Permanente.”*

Al contestar la acción de tutela, **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** manifestó que en la cobertura de incapacidad permanente del SOAT no están comprendidos ni los honorarios perseguidos por el accionante ni los demás gastos en que pueda incurrir una víctima de accidente de tránsito. Además, que no tiene a su cargo la calificación de invalidez, por cuanto no es una aseguradora del ramo de seguros previsionales y, en consecuencia, no reca en ella la obligación de asumir el pago de tales conceptos ni su reembolso.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta la jurisprudencia citada en el marco normativo de esta providencia, se puede colegir que el argumento expuesto por la accionada para sustraerse de la obligación relacionada con la valoración de la pérdida de capacidad laboral del accionante, no tiene fundamento jurídico alguno.

En efecto, tal como se señaló en el marco normativo, corresponde a las Administradoras de Fondos de Pensiones, a las Administradoras de Riesgos Laborales, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud, realizar en primera oportunidad el dictamen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez. En ese sentido, solo si el interesado manifiesta su inconformidad frente a la determinación adoptada por la entidad calificadora, el expediente debe remitirse a la

---

<sup>13</sup> Páginas 78 a 82 ibidem

Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se pronuncie y, de ser impugnado el concepto técnico, corresponderá resolver a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Para precisar lo anterior, la Corte enfáticamente ha señalado que, como las empresas responsables del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT asumen el riesgo de invalidez y muerte y, particularmente, el riesgo de incapacidad permanente, tienen la carga de practicar, en primera oportunidad, el examen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez del peticionario, puesto que ese concepto técnico está directamente relacionado con la ocurrencia del siniestro amparado mediante la póliza.

Así las cosas, es claro que **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** se ha negado a cumplir con sus obligaciones legales respecto del accionante, quien en su momento contrató el SOAT con esa compañía; ello, bajo una interpretación equivocada del artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 y en desconocimiento del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Lo anterior, evidencia la vulneración del derecho fundamental a la seguridad social del señor **JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS**, pues la negativa injustificada de la accionada en practicar la valoración médica requerida, le ha impedido contar con el soporte que le permita tramitar la reclamación de indemnización permanente ante la propia aseguradora.

Corolario de lo hasta aquí expuesto, se concederá el amparo solicitado, y se ordenará a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** que proceda a realizar el examen de pérdida de capacidad laboral al señor **JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS**, con la finalidad de que pueda tramitar su reclamación de indemnización por incapacidad permanente.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO 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** de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y seguridad social del señor **JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS**, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, que en el término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, realice el examen de pérdida de capacidad laboral al señor **JHON ALEXANDER VACA BOLAÑOS**, con la finalidad de que pueda tramitar su reclamación de indemnización por incapacidad permanente.

**TERCERO:** Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus COVID-19, la impugnación deberá ser remitida al email: [j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES  
JUEZ