Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ
Carrera 10 No. 14-33 Piso 6º
cmpl09bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

RADICADO: **110014003009-2022-00109-00**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Procede el Despacho a resolver de fondo la acción de tutela promovida por **ABDON ELIECER ROJAS** identificado con cédula de ciudadanía 1.058.526.063, quién actúa a través de apoderado judicial, en contra de **SEGUROS DEL ESTADO,** por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la **SALUD, SEGURIDAD SOCIAL Y A LA IGUALDAD.** VINCULADOS: **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ, SUPERINTEDENCIA FINANCIERA, y A LA CLÍNICA MEDICAL.**

ANTECEDENTES

Como situación fáctica relevante, en síntesis, el accionante sostuvo lo siguiente: a) El día 21 de enero de 2022 en la carrera 72 con calle 2 en la ciudad de Bogotá como conductor de la motocicleta de placas YDX11F, una motocicleta a alta velocidad lo intentó adelantar, le hace perder el control, cae al suelo causándole una serie de lesiones graves en su humanidad. Fue necesario el traslado de urgencias a la Clínica Medical de la ciudad de Bogotá, donde fue atendido con pronóstico reservado, siendo intervenido quirúrgicamente. b) La motocicleta de placas YDX11F se encontraba asegurada al SOAT expedido por COMPAÑÍA DE SEGUROS DEL ESTADO S.A., póliza número 14621500005030. c) El accidente le ha causado una disminución de la capacidad laboral que le impide ejercer ciertas acciones o actividades que requieren esfuerzo físico, ya que tiene el miembro inferior derecho inmóvil. d) El día 2 de febrero de 2022 envió una petición al correo requerimientosjudicialesycartera@sis.co mediante el cual solicitó el pago de la valoración ante junta regional de invalidez y el día 4 de febrero de 2022 recibo contestación de SEGUROS DEL ESTADO S.A., quien le informa que su compañía se encuentra exonerada de asumir el pago o reembolso de los honorarios profesionales que exige la junta de calificación de invalidez para determinar la pérdida de capacidad laboral afectado.

EL PETITUM DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La parte actora pretende que sean tutelados sus derechos fundamentales a la SALUD, A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A LA IGUALDAD.

ACTUACIÓN PROCESAL

La presente acción fue admitida el día 18 de febrero de 2022, ordenándose correr traslado del escrito y sus anexos a la parte accionada y las vinculadas, a fin que respondan a cada uno de los puntos de la acción de tutela incoada.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA Y VINCULADAS

RESPUESTA SEGUROS DEL ESTADO S.A

Manifestó que con ocasión del accidente de tránsito que sufrió el accionado, la aseguradora con cargo al amparo por gasto médico, pagó la asistencia hospitalaria del señor MATEO OLIVOS GARCIA a la institución prestadora de salud. Que a la fecha no se ha formalizado la reclamación por amparo de incapacidad permanente por parte del interesado y que la calificación para establecer la pérdida de capacidad laboral del afectado está en cabeza de la EPS o la AFP, a la cual se encuentre afiliado el afectado. Esto de conformidad al artículo 41 de la ley 100 de1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2019. Frente a las pretensiones de la Acción Constitucional, manifiesta que las mismas sean negadas como quiera que el objeto de estas constituye una prestación de carácter económico, cuyo trámite debe seguirse por la cuerda del proceso civil. Razón esta, que torna improcedente la Acción de Tutela, toda vez que esta herramienta procesal no está instituida para cuestionar obligaciones de carácter comercial derivadas del contrato SOAT celebrado entre las partes. Anudado al hecho de que el interesado 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 Así es que solicita que se declare improcedente la acción de tutela por inmediatez y subsidiaridad.

RESPUESTA DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

La entidad, previo al pronunciamiento sobre los hechos y las pretensiones de la acción de Tutela, hace algunas precisiones de carácter normativo en cuanto a la indemnización que se desprende del SOAT por incapacidad permanente causados a las personas en accidentes de tránsito; además de indicar qué entidades están encargadas en primera oportunidad de determinar la pérdida de capacidad laboral, calificar el riesgo y el origen de estas contingencias, señalando que la normativa del Sistema General de Seguridad Social (SGSSS) que define los procedimientos para la calificación del estado de invalidez no incluye a las entidades aseguradoras que exploten el ramo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

Manifiesta que en sus bases de datos no se encontró queja o reclamación alguna presentada por el hoy accionante, respecto de los mismos hechos que se narran en el libelo introductorio, además de expresar que los hechos no le constan y que se tratan de situaciones particulares del accionante y a las desavenencias acaecidas con la vigilada Seguros del Estado S.A.

Solicita al Despacho DESVINCULAR a la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA de la presente acción constitucional.

RESPUESTA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEBOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA

Revisando las bases de datos de los casos que reposan en esta Junta Regional, se observa que No existe solicitud para proferir calificación al accionante. Que Analizando las pretensiones de la accionante, se observa que solicita se emita la calificación para acceder a una eventual indemnización por incapacidad permanente a cargo de la póliza del SOAT, evento en el cual la Junta Regional actúa como perito y contra la cual no procede la interposición de ningún recurso

Solicita al Despacho desvincular de la presente Acción de Tutela en lo que respecta a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, teniendo en cuenta que en ningún momento ha vulnerado ningún derecho fundamental al accionante, por no haber

conocido a la fecha del caso.

CLINICA MEDICAL S A S

El señor a ABDON ELIECER ROJAS ingresó a la clínica medical el 21 de enero de 2022 por el servicio de urgencias a causa de un accidente de tránsito en calidad de conductor de motocicleta que colisiona con vehículo. En la clínica se le realizan exámenes paraclínicos y valoraciones de los servicios de medicina general y cirugía general su diagnóstico inicial fue: FRACURA DEL PERONÉ – CONTUSIÓN DEL TORAX-OTROS TRAUMATISMOS NO ESPECIFICADOS. De conformidad con las patologías descritas se consideró no ser necesario acudir a salas de cirugía, por lo que se dio un manejo conservador de las mismas tales como consignaron en sus correspondientes evoluciones médicas. Los especialistas de ortopedia y cirugía.

El paciente tuvo egreso el mismo 21 de febrero de 2022 con inmovilización con incapacidad médica de 30 días, es decir hasta el 20 de febrero del mismo año, se ordena con movilización con férula posterior por 6 días, uso de muletas y cita de control.

Que como se manifestó la clínica brindó al paciente un servicio de salud integral desde el momento de su ingreso a la institución, los cuales se pueden corroborar en evoluciones medicas que se incorporan a la presente tutela y que de igual forma también allego el accionante, mismas que se incorporan a la presente tutela y que de igual forma también se allegó al accionante, motivo por el cual, se solicita al despacho excluir de esta acción de tutela a la institución que represento por no haber violado derecho fundamental alguno o puesto en peligro la vida del paciente.

PROBLEMA JURÍDICO

El Juzgado observa que en el asunto sometido a su consideración le corresponde esclarecer si, la demandada SEGUROS DEL ESTADO S.A ha vulnerado el derecho fundamental a la SALUD, LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA IGUALDAD de MATEO OLIVOS GARCIA al no pagar los honorarios a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEBOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA para la calificación de pérdida de capacidad laboral.

Teniendo en cuenta que la acción de tutela busca que Seguros de Estado garantice la realización del dictamen de pérdida de capacidad laboral al actor para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, en el marco de la póliza de un contrato de seguro; y que las normas aplicables al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) están consagradas en el Decreto 056 de 2015, el Decreto Ley 633 de 1993 y en las disposiciones que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio, el conflicto, en principio, debería ser resuelto ante la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, en el presente asunto, dicho mecanismo no es eficaz, en los términos del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, dadas las condiciones particulares del peticionario quien: (i) se ha sometido a un proceso de recuperación a raíz de las secuelas que se originaron con el accidente de tránsito, las cuales han afectado su actividad física, de salud y económica; (ii) no tiene la capacidad de generar ingresos, pues declara estar imposibilitado para desempeñar actividades productivas; e (iii) indica no contar con recursos económicos que le permitan cubrir con los honorarios de la autoridad competente para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral requerido en la reclamación de la indemnización pretendida.

Valoradas en conjunto las circunstancias particulares del peticionario, el despacho concluye que no se encuentra en la capacidad de sobrellevar un proceso ante un juez ordinario para

resolver su controversia, por lo cual se justifica la intervención de fondo del juez constitucional. Encontrando satisfecho el requisito de subsidiariedad.

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de nuestra Carta Política enseña que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad.

Es un instrumento jurídico, que la Carta Política ha confiado a los jueces, con el propósito de brindar a los ciudadanos la posibilidad de acudir a la jurisdicción sin mayores requerimientos de índole formal y a falta de otro medio judicial de defensa, a efecto de que se protejan los derechos fundamentales del quebranto o amenaza, logrando el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado, cual es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Tiene dos características esenciales, como bien lo ha señalado la Corte Constitucional: a- La de ser una acción subsidiaria, por cuanto solo es posible hacer uso de ella cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (art. 86 inc.3) b- La de ser una acción inmediata, toda vez que no se trata de un proceso sino de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del Derecho sujeto a violación o amenaza.

Su procedencia se condiciona, entre otros aspectos, a la inexistencia de otros mecanismos de defensa a través de los cuales sea posible la protección de tales derechos cuando estén siendo vulnerados o puestos en peligro, o que existiendo otro medio de defensa, se invoque como mecanismo transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable, como para tal efecto lo señala el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 con la condición de que el afectado inicie la correspondiente acción en un máximo de cuatro meses a partir del fallo de tutela.

La acción de tutela no fue concebida para otorgarle un alcance inadecuado, pues no es un instrumento duplicador de las actuaciones judiciales o administrativas, ni un mecanismo creado para pretermitir o reemplazar las distintas instancias judiciales o administrativas. El propósito claro y definido no es otro que el de brindarle protección inmediata y subsidiaria a la persona, pues de lo contrario se introduciría inestabilidad e inseguridad en el régimen jurídico.

EL CASO CONCRETO

El ciudadano ABDON ELIECER ROJAS instauró acción de tutela en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A al considerar que la negativa de esta entidad al pago de los honorarios a la JUNTA REGIONAL DE VALORACIÓN DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ, no le permite acceder a la indemnización que por pérdida de capacidad laboral generada en accidente de tránsito tiene derecho a reclamar. Que dicho proceder de la accionada, vulnera sus derechos a la SALUD, SEGURIDAD SOCIAL E IGUALDAD, como quiera que el accidente sufrido le ha erigido varios perjuicios, pues se encuentra limitado para realizar sus actividades diarias y no ha podido acceder a una actividad laboral debido a sus limitaciones con que cuenta.

Ahora bien, preliminarmente es necesario hacer un recorrido por las normas que regulan el seguro obligatorio de accidentes de tránsito a saber.

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El derecho a la Seguridad Social se encuentra consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política de 1991 donde establece 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 los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 100 de 1993, el sistema de seguridad social integral tiene como objeto garantizar los derechos irrenunciables de las personas para que obtengan una calidad de vida acorde con la dignidad humana, a través de la protección de las contingencias que la afecten. Es un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes del territorio nacional y se constituye en un servicio público esencial que se desarrolla de forma progresiva y con observancia de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

La seguridad presenta una doble connotación, por un lado, según lo establece el inciso 1º del artículo 48 Superior, constituye un "servicio público de carácter obligatorio", cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado, actividades que se encuentran sujetas a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El inciso 2º de ese mismo artículo, por su parte, dispone que se "garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social". Este derecho ha sido reconocido por instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art.22), la Declaración Americana de los Derechos de la Persona (Art.16) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art.9).

NORMAS APLICABLES AL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

La norma aplicable al seguro obligatorio de accidentes de tránsito, se encuentran contempladas en el capítulo IV, de la parte VI del Decreto Ley 663 de 1993 y en el título II del Decreto 056 de 2015, el cual se ocupa de los seguros de daños corporales causados a personas en accidentes de tránsito. Además, aquellos vacíos o lagunas que no se encuentren regulados dentro las normas referidas, deberán suplirse con lo previsto en el contrato de seguro terrestre del Código de Comercio, según remisión expresa del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993.

El numeral 2 del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993, establece los objetivos del seguro obligatorio de daños corporales que se causen con ocasión a los accidentes de tránsito, entre los que se encuentran "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;[…] 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".

El artículo 12 del decreto 056 de 2015 enseña que, la Indemnización por incapacidad permanente es 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".

El artículo 2.6.1.4.3.1 del Decreto 780 de 2016, expresamente indica que para radicar la solicitud de indemnización por incapacidad permanente ocasionada por un accidente de tránsito es necesario aportar:

"1. Formulario de reclamación que para el efecto adopte la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social debidamente diligenciado.

2. Dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en firme emanado de la autoridad competente de acuerdo a lo establecido en el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012, en el que se especifique el porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

3. Epicrisis o resumen clínico de atención según corresponda, cuando se trate de una víctima de accidente de tránsito.

4. Epicrisis o resumen clínico de atención expedido por el Prestador de Servicios de Salud y certificado emitido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que conste que la persona atendida fue víctima de eventos catastróficos de origen natural o de eventos terroristas.

5. Cuando la reclamación se presente ante el Fosyga, declaración por parte de la víctima en la que indique que no se encuentra afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales y que no ha recibido pensión de invalidez o indemnización sustitutiva de la misma por parte del Sistema General de Pensiones.

6. Sentencia judicial ejecutoriada en la que se designe el curador, cuando la víctima requiera de curador o representante.

7. Copia del registro civil de la víctima, cuando esta sea menor de edad, en el que se demuestre el parentesco con el reclamante en primer grado de consanguinidad o sentencia ejecutoriada en la que se designe el representante legal o curador.

8. Poder en original mediante el cual la víctima autoriza a una persona natural para que presente la solicitud de pago de la indemnización por incapacidad" (énfasis fuera del texto original).

Asimismo, el parágrafo 1º del artículo 2.6.1.4.2.8 del citado Decreto 780 con relación a la valoración de la pérdida de capacidad laboral, dispone que "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".

Es así como el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, que regula la calificación del estado de invalidez, estableció en su inciso segundo las autoridades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral:

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.

Refiriéndose al tema objeto de análisis, la Honorable Corte Constitucional a través de fallo de tutela T-336 de 2020 ha manifestado que:

> *Así entonces, la entidad accionada desconoce que hace parte de las autoridades competentes para determinar una primera valoración de la pérdida de capacidad laboral, tal como lo dispone el artículo 41 de la Ley 100, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012. En sentido similar, no ha reparado en que, al asumir, entre otros riesgos, el de incapacidad permanente, las empresas responsables del SOAT tienen la carga legal 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 emitida.*

Luego en cuanto a la obligación de que la accionada pague los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez, dada su condición de vulnerabilidad económica ha manifestado en el mismo fallo de tutela citado que:

> *Antes bien, si luego de ser calificado por la entidad aseguradora, el accionante no estuviese de acuerdo con el dictamen, corresponde a dicha Entidad 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. En ese escenario, y siguiendo lo dispuesto por el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, el aspirante a ser beneficiario puede asumir el valor de los honorarios, con la salvedad que estos podrían ser reembolsados si la Junta de Calificación de Invalidez dictamina la pérdida de capacidad laboral. No obstante, la doctrina constitucional ha señalado que, "imputar tal pago al aspirante beneficiario (aunque se pueda solicitar su reembolso), en algunas oportunidades resulta desproporcional, pues si bien agiliza el procedimiento ante las Juntas de Calificación para quienes cuentan con recursos económicos, restringe el acceso a la seguridad social de las personas que carecen de los mismos.*

El despacho encuentra que luego de establecer que la acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia formal, la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A. vulnera el derecho a la seguridad social del accionante al omitir su deber de realizar, en primer lugar, el examen de pérdida de capacidad laboral a sus asegurados, cuando esta asume, el riesgo de invalidez y muerte por accidente de tránsito en virtud del contrato de SOAT, tal como lo dispone el artículo 41 de la Ley 100, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012.

De igual manera considera este estado judicial que SEGUROS DEL ESTADO S.A debe sufragar los costos de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez en caso de que dicha decisión sea impugnada; así como los de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez si hubiere lugar a la apelación del dictamen, todo esto cuando esté demostrado que el asegurado carece de recursos económicos para asumirlos directamente.

En mérito de lo expuesto, El Juzgado Noveno Civil Municipal de esta ciudad, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR el derecho a la SEGURIDAD SOCIAL del señor **ABDON ELIECER ROJAS** identificado con la cédula de ciudadanía. 4.277.539, por las razones ya expuestas.

En consecuencia, se le ordena a la **SEGUROS DEL ESTADO** que dentro de los siete (7) días siguientes a la notificación de la presente providencia y, en caso de que no se le haya practicado, realice el examen de pérdida de capacidad laboral al señor **ABDON ELIECER ROJAS**, con la finalidad de que pueda tramitar su reclamación de indemnización por incapacidad permanente. En caso de que dicho dictamen sea impugnado, deberá asumir los honorarios del examen de pérdida de capacidad laboral que se adelantará ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez y si esta decisión a su vez es apelada, también deberá asumir los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE el presente fallo a las partes, en los términos de que trata el artículo 30 del decreto 2591 de 1991, por el medio más expedito.

TERCERO: Si no fuere impugnado éste proveído, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en su oportunidad **REMÍTASE** la actuación a la Honorable Corte Constitucional, a efectos de su eventual revisión. (Art. 33 del Decreto 306 de 1992).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ DARY HERNÁNDEZ GUAYAMBUCO
Juez