



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO CUARENTA Y SIETE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ**  
**Email: cmpl47bt@cendoj.ramajudicial.gov.co**

---

**Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021)**

**Ref. Acción de Tutela. Nro. 11001-40-03-047-2021-00488-00**

Decide el Despacho la acción de tutela promovida por **LUIS ALBERTO RICO ROCHA** en contra de **SEGUROS MUNDIAL S.A.**

### **I. Antecedentes**

**1.** El accionante reclamó la protección constitucional a sus derechos fundamentales a la igualdad y seguridad social y solicita se ordene a la accionada *"acceda a realizar el pago de los honorarios para la realización del examen de la pérdida de capacidad laboral al señor LUIS ALBERTO RICO ROCHA. (...) que del valor a cancelar por concepto de la indemnización por la incapacidad reclamada, no se podrá hacer descuentos por lo pagos hechos por esta para la práctica del examen realizado por la junta regional de calificación de Bogotá"* [Folio 3 EscritoTutela]

**2.** Sustentó el amparo, en síntesis, así:

**2.1.** En la demanda de tutela adujo Luis Alberto Rico Rocha que el 23 de septiembre de 2020 sufrió un accidente de tránsito como conductor de la motocicleta de placas GTG27C en la calle 4ª con transversal 42 al ser atropellado por un vehículo que pasó por alto la señal de pare. Como consecuencia del mencionado accidente tuvo que ser intervenido quirúrgicamente. Sin embargo, por el daño sufrido ha causado una disminución a su capacidad laboral que le impide ejercer ciertas acciones o actividades que requieren esfuerzo físico.

El 17 de noviembre de 2020 elevó derecho de petición ante Seguros Mundial S.A entidad con la cual estaba amparada la motocicleta de placas GTG27C con el Seguro Obligatorio de Accidente de Tránsito (SOAT) bajo la póliza No. 79303309 solicitando el pago de los honorarios de la junta regional de calificación de invalidez para que procediera con el dictamen de pérdida de capacidad laboral. El 15 de abril de 2021 la accionada responde negativamente a dicho pedimento argumentando estar exonerada de asumir dicho rubro, haciendo más gravosa su situación pues es una persona de escasos recursos económicos que le impiden asumir a mutuo propio dicho gasto.

Enfatizó que el dictamen de pérdida de capacidad laboral es necesario para reclamar **la indemnización por incapacidad permanente** cubierta por el SOAT, dada la contingencia que mengua su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica. [EscritoTutela].

## II. El Trámite de Instancia

**1.** El 16 de abril de 2021 se admitió la acción de tutela y se ordenó el traslado a la entidad encausada y se vinculó a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA** y a **SALUD TOTAL E.P.S.**, para que remitieran copia de la documentación en cuanto a los hechos de la solicitud de amparo y ejercieran su derecho de defensa, librando las comunicaciones de rigor.

**2. JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA** Informó que a la fecha **no existe solicitud** para proferir calificación al accionante e indicó que de ser el caso la entidad accionada en atención al SOAT deberá únicamente sufragar el pago de honorarios y al accionante completar y allegar la documentación señalada en el Artículo 2.2.5.1.28 del decreto 1072 de 2015. [010RtaJuntaRegionalCalificacion]

**3. SEGUROS MUNDIAL S.A** Manifestó la obligación del asegurador del SOAT se limita al pago indemnizatorio a quienes acrediten ser los beneficiarios, en el caso del amparo de incapacidad permanente, el de la cuantía establecida de acuerdo con la fecha del evento y el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que el afectado demuestre haber sufrido por el siniestro por lo tanto, si la víctima del accidente de tránsito no gestiona su calificación ante las precitadas entidades y acude a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, le corresponderá asumir el pago que derive la obtención del dictamen conforme a la carga probatoria que le asiste en concordancia con lo establecido en el artículo 1077 del Código de Comercio.

Señaló, que la compañía expidió Compañía de Seguros expidió la póliza SOAT No. **79303309** para amparar el automotor de placa **GTG27C**, la cual ha sido afectada en el amparo de servicios médico-quirúrgicos por un siniestro ocurrido al accionante el **23 de septiembre de 2020** que el afectado **NO ha reclamado formalmente la indemnización por incapacidad permanente**, razón por la cual si el interés del accionante es obtener la indemnización por el amparo de incapacidad permanente, deberá cumplir los requisitos que para este fin establece el artículo 2.6.1.4.3.1 del Decreto 780 de 2016 y en atención a lo dispuesto en el Artículo 1077 del Código de Comercio demostrar con el Dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en firme emanado de la autoridad competente el porcentaje de pérdida de capacidad laboral derivada del accidente de tránsito a fin de establecer la cuantía a indemnizar. Y de conformidad con el Concepto 2019009983 004 de 2019 emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia, **no es procedente el pago por concepto de honorarios** ante las

Juntas de Calificación por parte de las aseguradoras que comercializan el SOAT [014ContestaciondeTuteladeSegurosMundial]

**4. SALUD TOTAL E.P.S.** Guardó silente conducta.

**III. Consideraciones**

**1.** De conformidad con lo dispuesto en el art. 37 del Decreto 2591 de 1991 y en el numeral 1º del art. 1º del Decreto 1382 de 2000, este Juzgado es competente para conocer de la presente acción de tutela.

**2.** De acuerdo con la situación fáctica expuesta corresponde a este Juez constitucional, resolver el **problema jurídico** que consiste en determinar si SEGUROS MUNDIAL S.A vulnera el derecho fundamental a la seguridad social del accionante al no asumir el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente para la práctica del dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral, bajo el argumento que de acuerdo con el Concepto 2019009983 004 de 2019 emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia no le corresponde asumir dicha obligación.

**3.** Una lectura armónica de la Constitución Política permite afirmar que la seguridad social tiene 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).

La jurisprudencia constitucional ha dispuesto que el **derecho a la seguridad social** "surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo"<sup>1</sup>. Particularmente, ha señalado que esta garantía hace referencia a los medios de protección que brinda el Estado con la finalidad de salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad de generar ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y enfrentar circunstancias como la enfermedad, la

<sup>1</sup> Sentencia T-690 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

invalidez o la vejez.<sup>2</sup> Así pues, la importancia de este derecho se desprende de su íntima relación con el principio de dignidad humana, puesto que permite a las personas asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

**4.** Debido a la incidencia que tienen **los accidentes de tránsito** en la salud de las personas, el Estado 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”*<sup>3,4</sup>

Las normas aplicables al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, se encuentran contempladas en el capítulo IV, de la parte VI del Decreto Ley 663 de 1993<sup>5</sup> y en el título II del Decreto 056 de 2015,<sup>6</sup> 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.

**4.1** 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”*.

Particularmente, el Decreto 056 de 2015 en su artículo 12 refiere:

“Artículo 12. **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”.

<sup>2</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-674 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y T-400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>3</sup> Sentencia T-959 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>4</sup> La Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, modificada por las Leyes 903 de 2004 y 1005 de 2006, el artículo 42 dispone: “SEGUROS Y RESPONSABILIDAD. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se registrará por las normas actualmente vigentes o aquellas que la (sic) modifiquen o sustituyan”. En el mismo sentido se puede consultar el Decreto 663 de 1993, que actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículo 192 inciso 1º.

<sup>5</sup> Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración

<sup>6</sup> Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, por parte de la Subcuenta ECAT del FOSYGA y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT.

**4.2** Lo anterior fue reiterado por el artículo 2.6.1.4.2.6 del Decreto 780 de 2016,<sup>7</sup> el cual dispone que, el beneficiario y legitimado para solicitar por una sola vez la indemnización por incapacidad permanente, es la víctima de un accidente de tránsito, cuando se produzca en ella alguna pérdida de capacidad laboral como consecuencia de tal acontecimiento. A su vez, 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).

**4.3** Asimismo, el párrafo 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 “[l]a 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”.

De este modo, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993<sup>8</sup>, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012<sup>9</sup>, que regula la calificación del estado de invalidez, estableció en su inciso segundo las autoridades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral:

<sup>7</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. El cual compila algunas de las normas establecidas en el Decreto 056 de 2015.

<sup>8</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

*"(...) 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 (...)"* (Énfasis añadido)

De acuerdo con lo anterior, 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.

**4.4** De otra parte, **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 el aseguramiento 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 citado 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. Asimismo, la compañía aseguradora cuenta con la posibilidad de remitir al solicitante de manera directa ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente para ser calificado en primera instancia, y si esta decisión es impugnada, conocerá la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda instancia.<sup>10</sup>

Lo anterior fue precisado, en la Sentencia T-400 de 2017<sup>11</sup> en la que se resolvió el caso de una persona que, con ocasión de un accidente de tránsito, pretendía acceder a la indemnización por incapacidad permanente cubierta por el SOAT, sin que contara con los medios económicos para cubrir los honorarios de la Junta Regional de Calificación, por lo que solicitó mediante la acción constitucional que la compañía aseguradora solventara dicho emolumento. Antes de resolver el debate acerca de la responsabilidad sobre el pago de los referidos honorarios, la Corte clarificó que la accionada tenía la responsabilidad directa de garantizar, en primera oportunidad, el documento requerido por la accionante. **Advirtió que la Empresa de Seguros es la obligada a realizar el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en primera oportunidad, según lo establecido por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, como entidad aseguradora que asumió el riesgo de invalidez y muerte.** Puesto que la demandada no había procedido de conformidad, la Sala Octava concluyó que se había vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social de la accionante. Como consecuencia, en una de las órdenes emitidas, dispuso que la compañía demandada debía efectuar el examen de pérdida de capacidad laboral a la peticionaria<sup>12</sup>.

**4.5** En suma, de la regulación sobre el **reconocimiento de la indemnización** por incapacidad permanente a causa de accidentes de tránsito, pueden sintetizarse las siguientes reglas: (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**

<sup>10</sup> Sentencia T-400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>11</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>12</sup> En la decisión, la Corte advirtió: “[e]l Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito establece una indemnización por incapacidad permanente para aquellos sujetos que hayan padecido daños corporales. Para que este amparo sea reconocido y desembolsado, es obligatorio presentar de conformidad con el artículo 2.6.1.4.3.1 del Decreto 780 de 2016, el certificado de pérdida de capacidad laboral expedido por la autoridad competente según lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, que para el caso objeto de estudio sería la entidad accionada QBE Seguros S.A., compañía de seguros que asumió el riesgo de invalidez y muerte, quien deberá determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez de la accionante”.

**asegurado, orientado a acceder a la indemnización por incapacidad permanente amparada por el SOAT.**

**5.** Las **Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez** son organismos del sistema de la seguridad social integral del orden nacional de creación legal, adscritas al Ministerio del Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio. Dentro de sus principales funciones se encuentra, tal como su nombre lo indica, la de emitir dictámenes de pérdida de capacidad laboral, previo estudio del expediente y valoración del paciente.<sup>13</sup> Este dictamen permite el reconocimiento y pago de ciertas prestaciones sociales a quienes han sufrido una disminución en su capacidad laboral. De ahí que sea indispensable poder acceder a dicha calificación.

Los integrantes de las juntas de calificación de invalidez **no reciben salario sino honorarios. Siguiendo lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012**<sup>14</sup>, estos corren a cargo de la Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales. En la Sentencia C-164 de 2000<sup>15</sup>, la Corte determinó que el Estado debe proteger a las personas que por su condición física, económica o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Por lo tanto, debe procurar por un equilibrio en el sistema de seguridad social, de tal manera que se materialicen los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (Art. 48 C.P.); y, en consecuencia, debe procurar que quienes cuenten con los recursos económicos para costear el examen de su evaluación física o mental, paguen por ello. En virtud de lo anterior, advirtió que no resulta constitucionalmente admisible que la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social, como lo es el examen de pérdida de capacidad laboral, quede condicionado a un pago pues con ello 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"*.<sup>16</sup> Bajo este mismo razonamiento, la Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo 074 de 2010, por reglamentar 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.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Artículo 2.2.5.1.4 del Decreto 1072 de 2015 "[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo", y Ley 1562 de 2015 "[p]or la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional." Sobre las funciones de las juntas de calificación de invalidez puede ser consultada, entre otras, la Sentencia C- 1002 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>14</sup> **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."*

<sup>15</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo. S.V. Eduardo Cifuentes Muñoz, A.V. Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>16</sup> Sentencia C-164 de 2000.

<sup>17</sup> Sentencia C-298 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. A.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva.

De manera pacífica y reiterada,<sup>18</sup> en sede de control concreto, **la Corte ha determinado que la ausencia de recursos económicos para pagar el costo de la valoración no puede constituirse en una barrera para el acceso a la seguridad social**, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable. Este derecho, además, *“se funda sobre el principio de solidaridad, estipulado en el artículo 2º de la Ley 100 de 1993”* *“Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.”* Esto quiere decir, según la Sentencia C-529 de 2010, *que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no puedan ser cubiertas por la persona que la padeció, se deben cubrir a través del esfuerzo de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante.”*<sup>19</sup>

**5.1** Al respecto, la Sentencia T-045 de 2013<sup>20</sup> señaló 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.**” (Énfasis añadido)

En suma, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, quienes deben asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez son las entidades Administradoras de Fondos de Pensión o las Administradoras de Riesgos Laborales, *“ya que al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social”*<sup>21</sup>. No obstante, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001 señala que el aspirante a beneficiario puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez y que podrá pedir su reembolso siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Por último, siguiendo la doctrina constitucional de la Corte, bajo este mismo criterio y dando alcance al principio de solidaridad, las aseguradoras también podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez cuando el beneficiario del seguro no cuente con recursos económicos que le permitan sufragar los honorarios sin que ello afecte su mínimo vital, contribuyendo así a la eficiente operatividad del sistema de seguridad social.

**6.** Seguros Mundial vulneró el derecho fundamental a la seguridad social de **LUIS ALBERTO RICO ROCHA**, al no garantizar la realización del dictamen de pérdida de capacidad

<sup>18</sup> Sentencias T-1040 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-124 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-701 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-204 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-033 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T- 002 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T- 935 de 2007. Marco Gerardo Monroy Cabra; T- 424 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T- 194 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T- 322 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T- 124 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-577 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-623 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T- 119 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-349 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos, A.V. Myriam Ávila Roldán; T- 400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos y T- 256 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>19</sup> Sentencia T-400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>20</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>21</sup> Sentencia T-349 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. A.V. Myriam Ávila Roldán.

laboral que requiere para iniciar el trámite de reconocimiento de indemnización por incapacidad permanente, amparada por el SOAT a las víctimas de accidentes de tránsito.

En los hechos del escrito de tutela se desprende que el accionante busca acceder a la indemnización por incapacidad permanente que cubre el SOAT sobre la motocicleta en la que se movilizaba cuando sufrió el accidente del que fue víctima. Para ello, es necesario aportar un dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral. No obstante y pese a que el 17 de noviembre de 2020 a través de derecho de petición solicitó ante la accionada el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez [Folios 12 a 13 EscritoTutela], ante lo cual la entidad en escrito fechado 15 de abril de 2020 le respondió "(...) *que en virtud a la normatividad vigente, **no recae sobre las compañías que comercializan el SOAT la obligación de asumir el pago de los honorarios ante las Juntas de Calificación de Invalidez, ni su reembolso, máxime cuando el artículo 1079 del Código de Comercio, señala; El asegurador no estará obligado a responder sino hasta la concurrencia de la suma asegurada***" [Folios 14 a 15 EscritoTutela]

**6.1** Lo anterior da cuenta de los diferentes obstáculos a los que se ha visto enfrentado el accionante para poder iniciar la reclamación de indemnización por incapacidad permanente que cubre el SOAT. También queda claro que, la vulneración de su derecho fundamental a la seguridad social es imputable a la entidad accionada en tanto no ha garantizado la práctica de la valoración de la pérdida de capacidad laboral, **pues ha incumplido con su deber de realizar una primera valoración**; y con ello ha impedido al accionante tramitar su solicitud ante esa misma entidad.

Seguros Mundial argumentó que no tiene la obligación de asumir los costos de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez. No obstante, tal como se indicó en la parte motiva de esta Sentencia, **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 un primer dictamen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez**. Solo si el interesado se halla inconforme con la decisión, el expediente debe ser remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se pronuncie y, de ser impugnado, corresponderá resolver a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

En atención a lo anterior, no resulta admisible el argumento de la accionada que "*el ordenamiento legal colombiano le exige a la aseguradora del SOAT que soporte debidamente las indemnizaciones a su cargo, lo que con lleva **a la demostración por parte del interesado de la ocurrencia el siniestro así como la cuantía reclamada, la cual, por excelencia en el amparo de INCAPACIDAD PERMANENTE, se determina con el dictamen sobre la pérdida de capacidad laboral emanado de la entidad calificador competente, es decir, de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), a las Compañías de***

**Fondos de Pensiones o Administradoras de Riesgos Laborales o de las Entidades Promotoras de Salud E.P.S.**, de acuerdo a lo establecido en el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012". [014ContestacionTutelaSegurosMundial], Con ello, Seguros Mundial olvida que lo que pretende el accionante es **acceder a la indemnización por incapacidad permanente** que cubre el SOAT. Por lo tanto, la situación está regulada en el Decreto Ley 663 de 1993 , en el título II del Decreto 056 de 2015 y el Decreto 780 de 2016 ; normas según las cuales, la solicitud de indemnización por incapacidad permanente ocasionada por un accidente de tránsito debe incluir, entre otros, un dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral emanado de la autoridad competente de acuerdo a lo establecido en el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012, y, se reitera, las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte son una de las entidades competentes para el efecto.

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.<sup>22</sup>

**7.** Ahora 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 [...]."*<sup>23</sup>

De ahí que, la Corte Constitucional **haya determinado que las compañías aseguradoras deban asumir el costo de los honorarios de las juntas de calificación de invalidez**, en caso de que sea impugnada la decisión adoptada por estas en una primera oportunidad, siempre que esté demostrada la incapacidad económica del asegurado tal como ocurre en el caso bajo estudio.

<sup>22</sup>Esta regla fue aclarada en la Sentencia T-400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos y reiterada en la T- 256 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>23</sup> Sentencia T- 400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Para esta sede judicial es claro que existe una vulneración del derecho fundamental a la seguridad social del accionante, imputable a la entidad accionada, **en tanto no ha realizado el examen de pérdida de capacidad laboral** en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012. Por lo tanto, **concederá** el amparo invocado por el actor y ordenará que, dentro de los siete días siguientes a la notificación de la presente providencia, en caso de que no se le haya practicado, lleve a cabo el examen de pérdida de capacidad laboral del señor **Luis Alberto Rico Rocha** con el fin de que pueda tramitar la solicitud de indemnización por incapacidad permanente. Asimismo, **deberá pagar 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.

#### **V. Decisión**

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **Resuelve:**

**PRIMERO. CONCEDER** el amparo constitucional que invocó **LUIS ALBERTO RICO ROCHA** en contra de **SEGUROS MUNDIAL S.A.**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión judicial.

**SEGUNDO. ORDENAR** a **SEGUROS MUNDIAL S.A** que, dentro de los siete días siguientes a la notificación de la presente providencia, en caso de que no se le haya practicado, lleve a cabo el examen de pérdida de capacidad laboral del señor **Luis Alberto Rico Rocha** con el fin de que pueda tramitar la solicitud de indemnización por incapacidad permanente. Asimismo, **deberá pagar 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.

**TERCERO.** Notifíquese la presente decisión a las partes, personalmente, por telegrama, o cualquier otro medio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.** Si la presente decisión no fuere impugnada, remítase el expediente ala H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

#### **Comuníquese y Cúmplase**

**FELIPE ANDRÉS LÓPEZ GARCÍA**  
**JUEZ**

**Firmado Por:**

**FELIPE ANDRES LOPEZ GARCIA  
JUEZ MUNICIPAL  
JUZGADO 047 CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**f7cf077eb4de3db31e3d0bcdf9728dc4214fc330c15331c4c858c29da710a4cf**

Documento generado en 29/04/2021 02:21:24 PM

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