



JUZGADO CUARENTA Y NUEVE CIVIL MUNICIPAL
Bogotá D.C., dos (2) de agosto de dos mil veintidós (2022)

REFERENCIA: 110014003049 2022 00702 00

Encontrándose agotado el trámite de informe sobre los hechos, defensa y contradicción propios de esta acción constitucional, y dado que no se avizora la existencia de causal de nulidad que afecte lo actuado, este Despacho procede a emitir pronunciamiento de fondo.

I. ANTECEDENTES

1. PARTES

Accionante: Henry Medina

Accionada: Seguros del Estado S.A.

2. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA ACCIÓN

- Describe el documento de tutela que -el 12 de marzo de 2022- el accionante sufrió un accidente de tránsito mientras conducía la motocicleta de placas YHY93F, que le produjo lesiones físicas. Las cuales, en salud, fueron cubiertas por Seguros del Estado S.A. a través del seguro obligatorio constituido previamente para el efecto.
- Derivado de lo anterior, el 22 de junio de 2022 radicó ante la accionada solicitud de calificación de pérdida su capacidad laboral, de pago de la indemnización por incapacidad permanente con ocasión de dicho accidente de tránsito y de la cancelación de los respectivos honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca., atendiendo la ausencia de recursos propios suficientes para ese fin. Para lo cual anexó copia de su historia clínica a fin de demostrar aquella disminución y las secuelas médicas existentes.
- En respuesta del 7 de julio de 2022 la accionada, sin hacer una apreciación congruente, negó tales peticiones argumentando que

estas no resultan concordantes con lo establecido en los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 27 del Decreto 056 del 14 de enero de 2015.

- De acuerdo a lo referido por el extremo tutelante, tal negativa desconoce lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencias T – 322 de 2011 y T – 336 de 2020, habida cuenta que se inadvierte que el siniestro corresponde a un accidente de tránsito que compete, en primera oportunidad, calificar a Seguros del Estado S.A. la pérdida de capacidad laboral y determinar la fecha de su estructuración.
- En ese orden, invoca el amparo de sus derechos constitucionales, señalando contar con una disminución funcional que le impide desarrollar de forma normal sus actividades diarias y no tener recursos suficientes para sufragar los gastos de su tratamiento.

3. OBJETO DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Como pretensiones se proponen las siguientes:

- 3.1.** Sean tutelados en favor de Henry Medina los derechos al debido proceso, salud, vida digna, mínimo vital y seguridad social; cuya vulneración se considera efectuada por el representante legal de la accionada, bajo las circunstancias de tiempo, modo y lugar especificadas en el escrito petitorio.
- 3.2.** Como consecuencia, solicita se ordene al representante legal de Seguros del Estado S.A. cancelar los honorarios correspondientes ante la Junta Regional de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para efectos de que sea valorada allí la pérdida de su capacidad laboral.

4. DERECHO ESTIMADO COMO VULNERADO

- Debido proceso, salud, vida digna, mínimo vital y seguridad social.

5. ACTUACIÓN PROCESAL

Presentada la acción de tutela el Despacho dispuso admitirla mediante providencia del 22 de julio de 2022, corriendo traslado de su contenido a la accionada y a las vinculadas Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y Ministerio del Trabajo, por el término improrrogable de dos (2) días, para el ejercicio del derecho de defensa que les asiste.

6. CONTESTACIÓN DE LA ACCIONADA Y VINCULADAS

Seguros del Estado S.A.

Dentro de su respuesta, el representante legal para asuntos judiciales de la entidad señaló que, con ocasión al accidente de tránsito acaecido el 12 de marzo de 2022, en el cual se vio afectado el señor Henry Medina, se autorizó y efectuó la atención médica que requirió con cargo a la cobertura de la póliza SOAT No. AT 14260800015970.

Indicó que dicho sujeto no ha formalizado en la entidad reclamación alguna del amparo de incapacidad permanente.

Expuso, que quien debe calificar, en primera oportunidad, la eventual pérdida de capacidad laboral del afectado, conforme lo establece el artículo 142 del decreto 19 de 2019, es la entidad prestadora del servicio de salud y/o la administradora de fondos de pensión a la cual se encuentre afiliado.

Aunado a ello, dio a conocer que, en virtud de lo expresado por la Superintendencia Financiera en casos similares, no corresponde a las aseguradoras pagar los honorarios de las juntas de calificación de invalidez, pues, de conformidad con el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015, estos deben ser sufragados por quien solicita la calificación, en este caso, por el accionante. Máxime que dicho sujeto no probo que exista imposibilidad de realizar de manera independiente sus actividades básicas.

Adicionalmente, concluyó que la acción de tutela debe declararse improcedente, al no satisfacerse el requisito de subsidiariedad frente a pretensiones estrictamente económicas.

Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca

En la oportunidad correspondiente, el secretario principal de esta entidad señaló que, en efecto, en sus instalaciones el accionante radicó solicitud de calificación de su pérdida de capacidad laboral. La cual, por cuanto tales documentos se encontraban incompletos, pues no obraba soporte de pago de los honorarios respectivos, ni tampoco carta de aviso del paciente a la aseguradora sobre el inicio del trámite de calificación, fue devuelta el 22 de julio de 2022 por falta de requisitos de conformidad con lo previsto en el Decreto 1072 de 2015.

Indicó que, de acuerdo a las pretensiones del accionante, se está solicitando la emisión de calificación para acceder a una eventual

indemnización por incapacidad permanente a cargo de la póliza del SOAT; evento en el cual la Junta Regional efectivamente actúa como perito.

En relación con los honorarios señaló que, en virtud de lo establecido en el inciso 3° del 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015, cuando la Junta Regional de Calificación de Invalidez actúe como perito por solicitud de las entidades financieras o compañías de seguros, éstos deberán ser quienes asuman tales emolumentos en favor de las Juntas de Calificación de Invalidez.

En esos términos, solicitó su desvinculación del presente caso.

Junta Nacional de Calificación de Invalidez

En lo que respecta a esta entidad, su personal indicó que dentro de sus bases de datos no figura la radicación de expediente alguno a nombre de Henry Medina.

Conforme a ello, aseguró que por su parte no se ha presentado vulneración alguna a los derechos de dicho sujeto. Motivo por el que solicitó su desvinculación del presente caso.

I. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Tal como se indicó desde el auto admisorio, este Despacho resulta competente¹ para resolver la presente acción de tutela, ya que se trata de una acción constitucional que se ajusta a las exigencias sustanciales dispuestas en el artículo 86 de la Constitución Política, que se dirige contra una entidad aseguradora de naturaleza societaria, sobre la que se estima la generación de vulneración derechos fundamentales con ocurrencia en el Distrito Capital de Bogotá.

2. PRUEBAS

Para resolver de fondo, se tendrá en cuenta la documental que acompaña el escrito de tutela y aquella que se anexa a las contestaciones de la accionada y de las instituciones y entidades vinculadas.

¹ Decretos reglamentarios 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015 y 333 de 2021.

3. PROBLEMA JURÍDICO

Observado lo ya descrito, el problema jurídico a resolver es el siguiente:

- ¿Las determinaciones adoptadas por parte del personal de Seguros del Estado S.A. frente a las solicitudes formuladas por accionante Henry Medina el 22 de junio de 2022, vulneran o no sus derechos al debido proceso, salud, vida digna, mínimo vital y seguridad social de cara a lo previsto en el artículo 41 de la ley 100 de 1993, y demás normas concordantes?

4. CASO CONCRETO

4.1. La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, establece la acción de tutela como un mecanismo constitucional de carácter excepcional para la protección de derechos fundamentales, en los siguientes términos:

"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 en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)"

Se trata, entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir al aparato jurisdiccional del Estado, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza que obtendrá justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza a sus derechos fundamentales. Logrando que se cumpla uno de sus propósitos esenciales, dirigido a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política.

4.2. Su finalidad es lograr que, mediante un trámite preferente y sumario, el Juez profiera una orden de actuar o abstenerse de hacerlo, tendiente a hacer cesar la vulneración o amenaza de violación denunciada.

Siendo innegable que esta acción, por sus mismas características, encuentra cabida sólo en aquellos supuestos en los cuales advierta el sentenciador que, ciertamente, se ha vulnerado cualquiera de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política.

Para lo cual, es dable valorar -en concreto- las pruebas recaudadas frente al núcleo central de los derechos fundamentales objeto, presuntamente, de agravio.

4.3. En ese orden, estudiados tales medios de demostración, con facilidad se advierte que el accionante Henry Medina fue víctima de un accidente de tránsito, ocurrido el 12 de marzo de 2022, en el que tuvo participación el rodante vinculado a la póliza SOAT No. AT 14260800015970.

Evento en el que se corrobora que el actor sufrió lesiones que afectaron su movilidad y funcionalidad. Por lo que fue atendido en salud a través del seguro obligatorio contra accidentes de tránsito suscrito sobre el vehículo – tipo motocicleta- de placas YHY93F, con Seguros del Estado S.A.

4.4. Conforme a ello, como lo reconocen las partes, entre la accionada y el petente existe una relación jurídica originada en un contrato de seguro, que por las condiciones de salud de este último y por la situación económica que enfrenta, derivada de las secuelas del accidente, debe ser resuelta por vía de tutela. Máxime que las acciones judiciales declarativas con las que se cuentan no revisten de la idoneidad requerida para el fin que se pretende².

Premisa que, por si sola, determina que en cabeza de la empresa Seguros del Estado S.A. persisten obligaciones constitucionales y legales en favor de Henry Medina, como garante -en este caso- de su derecho a la salud y a la seguridad social ante las contingencias resultantes del accidente de tránsito.

Ante la cual, de entrada, se corrobora que si bien Seguros del Estado S.A. cubrió en su totalidad la asistencia médica requerida por el actor para la mitigación de los efectos de sus lesiones, dentro del plenario no reposa prueba alguna que constate que dicha entidad haya efectuado el cumplimiento de su deber legal previsto en el artículo 41 de la ley 100 de 1993.

4.5. En efecto, siendo precisamente éste el objeto de debate en el proceso, resulta dable señalar, desde lo procedimental, que la presente acción de tutela es procedente, ya que la misma cuenta con una fundamentación que permite tener por superado el principio de subsidiariedad reglado en el artículo 86 de la Constitución Política. Además, cumple con los principios de legitimación e inmediatez, en la medida en que se formula contra la entidad aseguradora del rodante ya

² Corte Constitucional. Sentencia T – 336 de 2020.

aludido, y fue propuesta cuando ni siquiera había transcurrido 1 mes de que se negara la calificación pretendida.

Seguidamente, desde lo sustancial, la presente acción de amparo también goza de prosperidad si se tiene en cuenta que, como ya se dijo, dentro del plenario no reposa prueba alguna que demuestre que Seguros del Estado S.A. haya cumplido el deber legal reglado en el artículo 41 de la ley 100 de 1993.

Corolario, se entiende fácilmente que dicha entidad vulneró el derecho fundamental a la seguridad social de Henry Medina, al no garantizar la realización del dictamen de pérdida de capacidad laboral que requiere para iniciar el trámite de reconocimiento de indemnización por incapacidad permanente, cubierto por el SOAT, a las víctimas de accidentes de tránsito.

4.6. En la medida en que el accionante busca acceder a la indemnización por incapacidad permanente que cubre el SOAT del vehículo con el que sufrió el accidente, no debe perderse de vista que, para ello, es necesario aportar un dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral. El cual, por negligencia de Seguros del Estado S.A., no lo ha obtenido.

Situación sobre la que no son de recibo las justificaciones dadas por la accionada, habida cuenta que estas nada tienen que ver con la calificación a la que tiene derecho el tutelante. Ya que la norma que cita en su respuesta se refiere a la indemnización por incapacidad permanente y no -propriadamente- a la calificación, como erróneamente lo refiere el personal de Seguros del Estado S.A.

Por lo cual, constituye una falacia excluir al actor de la calificación pretendida, máxime que esta corresponde a un requisito inexorable destinado a que el interesado pueda si, posteriormente, solicitar la indemnización aludida.

4.7. Recuérdese que el paso del tiempo no puede ser una barrera para el acceso al dictamen técnico que permite establecer las prestaciones económicas causadas por el advenimiento del riesgo asegurado. Toda vez que del ejercicio del derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral depende la efectividad de otras garantías fundamentales de raigambre constitucional, indefectiblemente, relacionadas a la dignidad humana, a la seguridad social en sus dos dimensiones, al derecho a la vida digna y al mínimo vital.

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.

4.8. Tampoco puede ser obstáculo que el afectado haya culminado o no los procesos de rehabilitación integral y agotado el trámite ante la EPS o ARL a la cual se encuentre afiliado, ya que, de lo contrario, se estaría olvidando que lo que se pretende es acceder a la indemnización por incapacidad permanente que cubre el SOAT, acorde con lo regulado 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

Por lo que se concluye, entonces, que la entidad accionada desconoce que esta 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.

4.9. Seguidamente, en lo que respecta al pago de honorarios ante las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, cabe recordar que, en virtud de lo expuesto por la Corte Constitucional³ sobre la materia, la ausencia de recursos económicos no puede constituirse en un obstáculo para el acceso a la seguridad social, dada su naturaleza de servicio público de carácter obligatorio y de derecho irrenunciable.

Precisamente sobre esta temática, en sentencia T-045 de 2013 se 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.”*

³ Ver, entre otras, 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.

4.10. 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”*.

Situación a partir de la cual, siguiendo la doctrina de la Corte Constitucional, 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; contribuyendo -así- a la eficiente operatividad del sistema de seguridad social⁴.

4.11. Conforme a ello, resulta dable conceder la presente acción de amparo, a fin de que la accionada realice el examen de pérdida de capacidad laboral al tutelante, con la finalidad de que pueda tramitar su reclamación de indemnización por incapacidad permanente. Y, en caso de que este se encuentre inconforme con la calificación e impugne el dictamen, cuente con la garantía que Seguros del Estado S.A. sufrague los costos de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez respectiva y, si es el caso, también ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda instancia⁵.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARENTA Y NUEVE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

RESUELVE:

PRIMERO: Conceder la acción de tutela promovida por **HENRY MEDINA** contra **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

SEGUNDO: Ordenar al representante legal de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, inicie las actuaciones tendientes a determinar la pérdida de la capacidad laboral del señor **HENRY MEDINA** y, en caso afirmativo, califique el grado de invalidez y

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T – 336 de 2020.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-400 de 2017.

el origen de esa contingencia, sin que la emisión del resultado de la valoración supere el término de quince (15) días.

En caso de que dicho dictamen sea impugnado, deberá asumir los honorarios del examen de pérdida de capacidad laboral que se adelante 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.

TERCERO: Notifíquese la presente decisión a los interesados por el medio más expedito acatando lo previsto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

CUARTO: En caso de no ser impugnada, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme lo dispone el inciso 2º del artículo 31 *ejúsdem*.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. León Camelo', written in a cursive style.

**NÉSTOR LEÓN CAMELO
JUEZ**

RR