



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

### JUZGADO CATORCE PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTIAS DE BUCARAMANGA

Bucaramanga, seis (6) de junio de dos mil veintidos (2.022).

Decide el despacho, en primera instancia, la acción de tutela radicada bajo el No. 6800014004014-2022-005900, instaurada por LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON quien actúa en nombre propio en contra de JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER y CLINICA CHICAMOCHA, vinculándose de oficio a la LIBERTY SEGUROS SA y SANITAS S.A.

#### ANTECEDENTES

El accionante fundamenta la demanda en los siguientes hechos:

Manifestó que el 31 de marzo del 2020, mientras se movilizaba su motocicleta de placas KSH59E, en inmediaciones de la calle 55 de la Avenida González Valencia, barrio conucos – Bucaramanga, fue víctima de accidente de tránsito contra la camioneta de placas MTO756, el cual le ocasiono lesiones graves: "FRACTURA DE LA EPIFISIS INFERIOR DE LA TIBIA Y PERONE, FRACTURA DEL MALEOLO EXTERNO E INTERNO, FRACTURA OBLICUA, TRANSVERSA COMPLETA DE TERCIO DIAFISARIO DISTAL DEL PERONÉ. Y FRACTURA TRANSVERSA COMPLETA DEL MALÉOLO TIBIAL INTERNO"

Señalo que a la fecha del siniestro, la motocicleta contaba con SOAT No. 144594700 expedido por la compañía LIBERTY SEGUROS S.A; razón por la cual le prestaron toda la atención médica y con el fin de amparar la indemnización por incapacidad permanente el día 25 de febrero del 2022 la aseguradora LIBERTY SEGUROS S.A. – SOAT radicó vía correo electrónico a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER solicitud de valoración y calificación anexando con ello la constancia del pago de honorarios para la realización del examen en el cual determinara la calificación de perdida de la capacidad laboral.

El 29 de marzo del 2022 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, lo cito para la valoración medico laboral, siendo aplazada esta en razón a que no cuenta con los documentos de mejoría medica máxima por ortopedia, dándole un término de 30 días calendario.

Manifestó que solicito a la Clínica Chicamocha S.A. consulta por ortopedia, siendo negada la misma en razón a que primero debe ser valorado por medicina general para le ordenen y le autoricen la valoración con el especialista.

Adujo que le dieron un número telefónico 6929992 para que asigne la cita correspondiente, pero se ha tratado de comunicar en varias ocasiones siendo fallida dicha comunicación, pues a la fecha no le asignado la cita con el especialista en ortopedia.

El 20 de mayo del 2022 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, le notifica la devolución de los documentos, allegando la documentación que



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

debe aportar para dar trámite a la valoración por pérdida de la capacidad laboral, y, en consecuencia, le archiva el expediente.

Refirió que si la Clínica Chicamocha S.A le hubiese dado trámite ágil a la cita médica con especialista, hubiera podido allegar la documentación requerida por la Junta Regional de Calificación De Invalidez De Santander para el dictamen médico laboral.

### SUJETOS DE ESTA ACCIÓN

**Accionante:** LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON quien actúa en nombre propio con dirección de notificación en el correo electrónico giovannyperez93@hotmail.com

**Entidades Accionadas:** JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER y CLINICA CHICAMOCHA

**Entidades Vinculadas:** LIBERTY SEGUROS SA y SANITAS S.A.

### FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

El accionante pretende el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social y a la salud, el cual, a su juicio, están siendo desconocidos por parte de la CLINICA CHICAMOCHA al no programar la valoración por consulta de especialista en ortopedia.

Expresamente, solicita que la CLINICA CHICAMOCHA proceda a programar fecha y hora para la valoración con especialista en ortopedia y de igual manera se ordene a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER, seguir con el dictamen de pérdida de capacidad laboral.

### RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADA Y VINCULADAS

**JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ:** relaciona el trámite adelantado, así: día 28 de febrero de 2022 Liberty Seguros S.A., radicó solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral en atención al fallo de tutela, siendo el caso objeto de aplazamiento como quiera que *“el presente caso se devuelve debido a que el paciente en referencia no ha culminado su tratamiento. No media concepto de alta por ortopedia. Por lo anterior y al no contar con concepto de mejoría médica máxima se realiza devolución del presente caso (...).”*

El 13 de mayo de 2022 realizaron devolución del expediente por cuanto no aportó la documentación solicitada y el 20 de mayo de 2022 surtieron decreto de archivo por desistimiento.

Señalo que realizaron el procedimiento de calificación al tenor del artículo 2.2.5.1.29 del decreto 1072 de 2015, por lo que una vez cuente con la totalidad documental requerida, la puede aportar para surtir el trámite de calificación, ya que para la misma es indispensable contar con concepto por mejoría médica por la especialidad tratante, solicito la improcedencia en la acción de tutela.

**CLINICA CHICAMOCHA:** Resumió la historia clínica de las atenciones al señor Luis Miguel Contreras, señalando que desde el primer control (27 de mayo de 2020) encontraron evolucionando bien y que en noviembre de 2020, seis meses después de la cirugía encontró fractura consolidada y con buena función, en agosto y octubre de 2021 encontraron buena función y fractura consolidada buena movilidad, observando que no hay variación y que la evolución fue satisfactoria y



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

no hubo cambios sustanciales, y que de acuerdo con el funcionamiento de la atención en salud, para una nueva atención requiere autorización de la EPS, y que el accionante no ha presentado dicho documento, razón por la cual no le han asignado cita médica, creyendo que no debe presentar ningún concepto sobre mejoría medica máxima porque han transcurrido 2 años.

**LIBERTY SEGUROS:** manifestó que el día 2 de febrero del 2022, debió al fallo de tutela ordenado por el Juzgado 1 Penal de Adolescentes de Función de Garantías realizó el pago de los honorarios a la Junta Regional de Santander con el fin que la misma valore y califique al señor Luis Miguel Contreras Pabón.

Indico que la compañía se encargó de sufragar los honorarios profesionales a la Junta Regional de Santander para que procediera con la calificación de Pérdida de Capacidad Laboral del accionante.

Indicó que LIBERTY SEGUROS S.A no realiza valoraciones medicas sino únicamente le corresponde pagar, que no han vulnerado derechos fundamentales del accionante, referenciando la falta de legitimación por pasiva, solicitando la desvinculación de la entidad.

**SANITAS EPS:** Adujo que el señor Luis Miguel Contreras Pabón. se encuentra afiliado al Sistema de Salud a través de SANITAS EPS en calidad de cotizante dependiente, con un ingreso base de cotización de \$1.216.666.

Respecto del objeto de tutela, dijo que frente a las calificaciones de perdida de la capacidad laboral para acceder a beneficios y en cumplimiento de la normatividad vigente las calificaciones de la perdida de la capacidad laboral y determinación de la fecha de estructuración de dicho estado con fines particulares, tales como trámites ante entidades del sector financiero, para cobro de pólizas, condonación de deudas, etc., deben ser solicitadas a las compañías de seguros o entidad a cargo del pago de prestaciones o beneficios, o directamente ante la junta de calificación de invalidez.

Argumentó que la calificación de pérdida de capacidad laboral no es competencia de EPS SANITAS S.A.S., toda vez que Las EPS califican en primera oportunidad la Pérdida de Capacidad Laboral exclusivamente cuando debe determinar si un beneficiario inscrito por un afiliado cotizante, debe ser eximido dentro del plan familiar de salud del cobro de la unidad de pago por capitación UPC.

Finalmente, solicitó se decrete la improcedencia frente a SANITAS EPS.

## CONSIDERACIONES

### LEGITIMACION

Está debidamente acreditada la legitimación para actuar del señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABÓN a fin de buscar la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social y a la salud, por lo cual como persona capaz está facultada para acudir ante el Juez Constitucional, en virtud del artículo 86 de la Constitución Política.

### COMPETENCIA



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

Este juzgado es competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y en los artículos 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, 1 del Decreto 1382 del 2000, 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, así como en el Auto 050 de 2015 de la Corte Constitucional y en el artículo 1º del decreto 1983 de 2017, según el cual, “ Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

*“1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces Municipales.”*

Asimismo, se establece que la accionada tiene su domicilio en la ciudad de Bucaramanga, ámbito territorial en el que ejerce sus funciones este despacho judicial.

## CONSIDERACIONES

### PROBLEMAS JURÍDICOS CONSIDERADOS

¿Procede la acción de tutela para ordenar a la CLINICA CHICAMOCHA SA que agende la cita médica especializada por ortopedia requerida por el señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABÓN a efecto de obtener los conceptos de alta o mejoría médica máxima por ortopedia, solicitados por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ?

¿Procede la acción de tutela para ordenar a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE SANTANDER que desarchive y prorrogar el término otorgado para allegar las pruebas solicitadas dentro del trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral del señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABÓN?

## PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL

### Seguridad social como derecho fundamental

El Estado colombiano, al ser un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de asegurar la eficacia de los principios y derechos que se encuentran inmersos en la Carta Política. Este deber no solo se dirige a evitar la vulneración de derechos, sino también a *“tomar todas las medidas pertinentes que permitan la efectiva materialización y ejercicio”*<sup>1</sup> de los mismos.

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>2</sup>.

De la lectura del artículo 48 de la Constitución Política, se logra inferir, que el derecho a la seguridad social denota una doble acepción. En primer lugar, como un *“servicio público de carácter obligatorio”* el cual su dirección, coordinación y control, estará a cargo del

<sup>1</sup> Sentencia T- 690 de 2014

<sup>2</sup> Ibidem.



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

Estado, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad<sup>3</sup>. Y en segundo lugar, como un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado.

El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona, establece que:

*“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilidad física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”*

La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad social hace referencia a los medios de protección que brinda el Estado para salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad que estos tienen para generar ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y confrontar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez<sup>4</sup>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó:

*“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”*

En Sentencia T-777 de 2009 esta Corporación determinó los objetivos de la seguridad social, en los siguientes términos:

*“Los objetivos de la seguridad social que deben comprender a todo el conglomerado social, guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, promover las condiciones para una igualdad real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.”*

La importancia de este derecho se basa en el “principio de la dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos”<sup>5</sup>, puesto que las personas podrán asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos

### **Funciones de la Junta de Calificación de Invalidez frente a la figura de incapacidad permanente**

La sentencia T-256/19 fue enfática sobre este tema, la cual definió en los siguientes términos:

Las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez son organismos del SGSSS del orden nacional y de creación legal. De conformidad con el artículo 2.2.5.1.4 del Decreto 1072 de 2015,

*“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*

<sup>3</sup> Inciso primero, artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> Sentencia C-674 de 2001.

<sup>5</sup> Sentencia T-690 de 2014.



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

*interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio”.*

De igual manera, los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 establecen que, **el fin primordial de las Juntas de Calificación de Invalidez es “la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social”.**

Frente a las funciones de las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez, la sentencia C-1002 de 2004, determinó:

*“Las juntas de calificación de invalidez, tanto las regionales como la junta nacional, son organismos de creación legal, integrados por expertos en diferentes disciplinas, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –hoy, Ministerio de la Protección Social- para calificar la invalidez en aquellos eventos en que la misma sea necesaria para el reconocimiento de una prestación. De conformidad con los artículos acusados, los miembros de las juntas de calificación de invalidez no son servidores públicos y reciben los honorarios por sus servicios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o por la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios. **Del contenido de la normativa legal se tiene que el fin de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social. El dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión, propiamente dicho.**”*

Frente a las obligaciones que se le atañen a las Juntas Regionales y Nacionales, el Decreto 1075 establece que, mientras las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tienen como función primordial emitir en primera instancia, la decisión respecto del origen y la pérdida de la capacidad laboral u ocupacional y su fecha de estructuración, así como la revisión de la pérdida de capacidad laboral y el estado de invalidez, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez tendrá la responsabilidad de decidir en segunda instancia, sobre el recurso de apelación contra los dictámenes de las Juntas Regionales<sup>6</sup>.

De conformidad con lo anterior, se tiene que el dictamen emitido por la Junta de Calificación Regional de Invalidez es obligatorio para impulsar el trámite de reconocimiento de indemnización por incapacidad permanente de conformidad con el SOAT. Frente a esto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1002 de 2004 manifestó que:

*“El dictamen de las Juntas de Calificación de Invalidez, es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la indemnización (...) puesto que constituye el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social (...). Estos dictámenes deben contener decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de pérdida de la capacidad laboral”.*

En esta misma providencia, la Corte concluyó que la autoridad idónea para calificar la incapacidad es la Junta Regional de Calificación de Invalidez y que si las entidades de previsión social, las administradoras de pensiones o las compañías de seguros, incumplen con la obligación de solicitar a la Junta Regional la calificación de pérdida de capacidad laboral, se estarían vulnerando los derechos de ésta persona a la seguridad social y al debido proceso, *“en la medida en que no le permite conocer su situación y el concepto médico sobre la misma, siendo éste necesario para realizar las diligencias relativas al reconocimiento de las prestaciones económicas contempladas en el Sistema General de Seguridad Social”*<sup>7</sup>.

De igual manera en Sentencia T-713 DE 2014 M.P. Dra GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO ha dicho:

<sup>6</sup> Sentencia T-400 de 2017.

<sup>7</sup> *Ibidem*.



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

### **“Establecimiento de la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral. Diagnóstico clínico integral. Relevancia constitucional**

1. El artículo 3º del Decreto 917 de 1999, establece la forma en que debe declararse la fecha en que acaeció para el calificado, de manera permanente y definitiva, la pérdida de su capacidad laboral. A tal nivel de convencimiento debe arribar el personal calificado y especializado, a partir del análisis integral de la historia (clínica y ocupacional), los exámenes clínicos y de las ayudas diagnósticas que se requieran.

El establecimiento del momento en que el calificado pierde definitivamente su capacidad laboral, debe armonizarse con el procedimiento establecido en el artículo 4 del Decreto 917 de 1999.

En efecto, los dictámenes que emiten las Juntas de Calificación deben exponer los fundamentos de hecho y de derecho, con los que se declara el origen, el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración de la invalidez. Los fundamentos de hecho, conforme al artículo 9º del Decreto 2463 de 2001, son todos “... aquellos que se relacionan con la ocurrencia de determinada contingencia, lo cual incluye historias clínicas, reportes, valoraciones o exámenes médicos periódicos; y en general, los que puedan servir de prueba para certificar una determinada relación causal, tales como **certificado de cargos y labores, comisiones, realización de actividades, subordinación, uso de determinadas herramientas, aparatos, equipos o elementos, contratos de trabajo, estadísticas o testimonios**, entre otros, que se relacionen con la patología, lesión o condición en estudio.” (énfasis agregado) y los fundamentos de derechos son “todas las normas que se aplican al caso de que se trate.”<sup>8</sup>

En ese sentido, la calificación integral de la invalidez, de la que hace parte la fecha de estructuración, deberá tener en cuenta los aspectos funcionales, biológicos, psíquicos y sociales del ser humano<sup>9</sup>, pues la finalidad es determinar el momento en que una persona no puede seguir ofreciendo su fuerza laboral por la disminución de sus capacidades físicas e intelectuales.<sup>10</sup>

2. De esta misma manera lo ha manifestado la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, para quien una persona es inválida “... desde el día en que le sea imposible procurarse los medios económicos de subsistencia.”<sup>11</sup> situación que no puede ser ajena a la valoración probatoria integral que deben realizar los expertos.

3. Así las cosas, es razonable exigir una valoración integral de todos los aspectos clínicos, y laborales que rodean al calificado, al momento de establecer la fecha de estructuración de la invalidez, debido al impacto que tal decisión tiene sobre el derecho a la seguridad social, lo que determina su relevancia constitucional<sup>12</sup>.

### **2.4 La actividad aseguradora y la protección de derechos fundamentales en relación con ésta**

La Constitución Política reconoce dentro de su artículo 333 la libertad contractual y la autonomía privada en materia de contratación. No obstante, dicha autonomía debe encontrarse dentro de los límites del bien común y debe atender a “los principios del respeto por la dignidad humana, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general sobre el privado, los cuales deben regir en Colombia como Estado Social de Derecho”, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política.

Por su parte, el artículo 335 de la Constitución Política establece que:

<sup>8</sup> Sentencia T – 424 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>9</sup> Artículo 7 del decreto 917 de 1999.

<sup>10</sup> Sentencia T – 561 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>11</sup> Casación de 17 de agosto de 1954, citada en Constaín, Miguel Antonio. Jurisprudencia del Trabajo volumen II, edit. Temis, Bogotá 1967. Pág. 725. Citada a su vez en la sentencia de esta Corporación T – 561 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>12</sup> Sentencia T – 697 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

*“las actividades financiera, bursátil, **aseguradora** y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 **son de interés público** y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.”* (Negrillas fuera del texto original).

Ahora bien, la Corte Constitucional ha sostenido que la Constitución Política no estableció que las actividades aseguradoras presten un servicio público, sin embargo, sí ha manifestado que dichas aseguradoras traen inmersas un interés público, que propende por el bienestar de la comunidad. Es por esta razón, que las conductas que realicen dichos establecimientos, pueden verse limitadas en su ejercicio *“cuando están de por medio valores y principios constitucionales, así como la protección de derechos fundamentales, o consideraciones de interés general”*<sup>13</sup>.

Además de esto, este Tribunal Constitucional ha manifestado que la actividad comercial que ejercen las compañías de seguros, al ser una actividad de interés público, puede verse restringida cuando de por medio se encuentran valores superiores, principios constitucionales o derechos fundamentales<sup>14</sup>.

En la sentencia T-517 de 2006, la Corte afirmó que:

*“Desde este punto de vista, **la regulación jurídica de la actividad de los seguros, aun cuando forma parte del derecho privado y del comercial, ofrece aspectos que no corresponden exactamente a los principios que caracterizan estos ordenamientos.** Uno de ellos, y especialmente en cuanto interesa a la materia bajo examen, se refiere a la intensidad de la regulación legal de la contratación propia de los seguros, que **por tratarse de una actividad calificada por el constituyente como de interés público, habilita al legislador para regular en mayor grado los requisitos y procedimientos a que deben ceñirse los contratantes,** sin que ello signifique que se eliminen de un todo principios inherentes a la contratación privada.*

*De allí se debe partir: del interés público que reviste la actividad aseguradora, cimentado en los fines que como operación económica persigue y en la protección de la parte más débil (asegurado y beneficiario) de la relación contractual.”*

En esta misma línea, la Corte manifestó en la sentencia T-490 de 2009, que la libertad contractual que les fue otorgada a las entidades financieras, no puede ejercerse de manera arbitraria:

*“Es evidente que la propia Constitución prevé que la ley señale un régimen que sea compatible con la autonomía de la voluntad privada y el interés público proclamado, régimen que no puede anular la iniciativa de las entidades encargadas de tales actividades y naturalmente en contrapartida ha de reconocerse a éstas una discrecionalidad en el recto sentido de la expresión, es decir, sin que los actos de tales entidades puedan responder a la simple arbitrariedad.*

*Lo anterior significa que la actividad transaccional en materia de seguros, por ser de interés público se restringe al estar de por medio valores y principios constitucionales, como la protección de derechos fundamentales o consideraciones de interés general*

(...)

*La autonomía de la voluntad es la que en materia contractual rige los acuerdos de quienes desean obligarse de alguna manera. No obstante, esta autonomía contractual no es absoluta y por lo mismo, como se indicó al inicio de estas consideraciones, encuentra sus límites en los valores y principios constitucionales y en el respeto de los derechos*

<sup>13</sup> Sentencia T-919 de 2014 y T-400 de 2017.

<sup>14</sup> Sentencias T-517 de 2006.



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

*fundamentales. Así, desconocer tales límites, supone la inobservancia del marco legal en el que las referidas condiciones contractuales pueden hacerse efectivas y trae como consecuencia privilegiar en su aplicación tales acuerdos de voluntades frente a los principios constitucionales, aún a costa de las garantías y respeto de los derechos fundamentales que puedan verse comprometidos. Esa situación a la luz de la Constitución resulta impropia, ya que el Estado debe proteger los derechos básicos de los individuos que conforman su conglomerado social."*

A pesar de que la Constitución Política garantiza la autonomía de la voluntad privada en las actividades financieras y en las actividades de las aseguradoras, en el ejercicio de sus relaciones privadas, éstas relaciones están limitadas o condicionadas por las exigencias propias del Estado de Derecho, el interés público y el respeto por los derechos fundamentales de los usuarios, que emanan de la Constitución misma.

## CASO CONCRETO

### Vulneración de Derechos Fundamentales Invocados

La acción de tutela se encamina a obtener a favor del señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABÓN, que la CLINICA CHICAMOCHA SA agende cita médica especializada por ortopedia requerida por el señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABÓN a efecto de obtener los conceptos de alta o mejoría médica máxima por ortopedia, solicitados por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, y que esta entidad desarchive y prorrogar el término otorgado para allegar las pruebas solicitadas dentro del trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral del señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABÓN, para poder acceder al amparo por incapacidad permanente contemplado en la póliza Soat, los cuales no se han autorizado ni materializado por la CLINICA CHICAMOCHA.

En estas condiciones, el problema central en torno al cual gira la presente acción radica no sólo en la determinación de la JUNTA REGIONAL DE INVALIDEZ de archivar la solicitud de pérdida de capacidad laboral sin permitir allegar las pruebas solicitadas al accionante y la consecuente devolución del expediente, sino también en las trabas administrativas que se han impuesto al señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABÓN por parte de la CLINICA CHICAMOCHA, ya que desde el mes de marzo de 2022 ha solicitado asignación de cita con especialistas para obtener los conceptos de alta o mejoría médica máxima por ortopedia para que emita el concepto de alta o mejoría médica, manifestándole la CLINICA CHICAMOCHA que debe acudir primero a la valoración por medicina general y esta remitir a ortopedia, sin ni siquiera materializarse la valoración requerida, cuyo resultado requiere para allegarlo a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ a efecto de que se emita concepto técnico sobre su estado de calificación de invalidez, sin embargo, a la fecha no se han autorizado por parte de la CLINICA CHICAMOCHA.

En efecto, tal como se sintetizó en los hechos objeto de tutela, señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABÓN sufrió un accidente de tránsito el 31 de marzo de 2020, cuando se movilizaba en el vehículo de placas KSH59E, el cual se encontraba amparado con la póliza SOAT de Liberty Seguros, siendo diagnosticado con "FRACTURA DE LA EPIFISIS INFERIOR DE LA TIBIA Y PERONE, FRACTURA DEL MALEOLO EXTERNO E INTERNO, FRACTURA OBLICUA, TRANSVERSA COMPLETA DE TERCIO DIAFISARIO DISTAL DEL PERONÉ, Y FRACTURA TRANSVERSA COMPLETA DEL MALÉOLO TIBIAL INTERNO", y con el fin de solicitar la indemnización por incapacidad permanente, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander le solicito como pruebas para emitir el correspondiente dictamen de pérdida de capacidad laboral, los conceptos de alta o mejoría médica máxima por ortopedia, pero a la fecha no se ha podido realizar por los



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

inconvenientes de tipo administrativo impuestos por la CLINICA CHICAMOCHA S.A,  
ya reseñados.

Por su parte, la CLINICA CHICAMOCHA, resumió la historia clínica de las atenciones al señor Luis Miguel Contreras, señalando que desde el primer control (27 de mayo de 2020) encontraron evolucionando bien y que en noviembre de 2020, seis meses después de la cirugía encontró fractura consolidada y con buena función, en agosto y octubre de 2021 encontraron buena función y fractura consolidada buena movilidad, observando que no hay variación y que la evolución fue satisfactoria y no hubo cambios sustanciales, y que de acuerdo con el funcionamiento de la atención en salud, para una nueva atención requiere autorización de la EPS, y que el accionante no ha presentado dicho documento, razón por la cual no le han asignado cita médica, creyendo que no debe presentar ningún concepto sobre mejoría médica máxima porque han transcurrido 2 años, desconociendo que el señor Contreras recibió cobertura en virtud de la cobertura del SOAT que tenía amparado con la empresa LIBERTY SEGUROS, no por cuenta de la EPS como se pretende por la Clínica.

LIBERTY SEGUROS, manifestó que realizó el pago de los honorarios a la Junta Regional de Santander con el fin que se valore y califique al señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON, y que no realiza valoraciones medicas sino únicamente le corresponde pagar, que no han vulnerado derechos fundamentales del accionante, referenciando la falta de legitimación por pasiva, solicitando la desvinculación de la entidad.

SANITAS EPS, Adujo que la calificación de pérdida de capacidad laboral no es competencia de EPS SANITAS S.A.S., toda vez que Las EPS califican en primera oportunidad la Pérdida de Capacidad Laboral exclusivamente cuando debe determinar si un beneficiario inscrito por un afiliado cotizante, debe ser eximido dentro del plan familiar de salud del cobro de la unidad de pago por capitación UPC.

De igual manera la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, relaciono el trámite adelantado, así: día 28 de febrero de 2022 Liberty Seguros S.A., radicó solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral en atención al fallo de tutela, siendo el caso objeto de aplazamiento como quiera que *“el presente caso se devuelve debido a que el paciente en referencia no ha culminado su tratamiento. No media concepto de alta por ortopedia. Por lo anterior y al no contar con concepto de mejoría médica máxima se realiza devolución del presente caso (...)”* señalando que el 13 de mayo de 2022 realizaron devolución del expediente por cuanto no aportó la documentación solicitada y el 20 de mayo de 2022 surtieron decreto de archivo por desistimiento.

Pues bien, en cuanto **la importancia de la calificación de pérdida de capacidad laboral**, la Corte Constitucional en la sentencia T-876 de 2013, expresó:

“Por consiguiente, el derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral no se encuentra supeditado a un término perentorio para su ejercicio, toda vez que la idoneidad del momento en que el afiliado requiere la definición del estado de invalidez o la determinación del origen de la misma, **no depende de un término específico**, sino de sus condiciones reales de salud, del grado de evolución de la enfermedad o del proceso de recuperación o rehabilitación suministrado.

El mero transcurso del tiempo no obsta el acceso al dictamen técnico que permitirá establecer las prestaciones económicas causadas por el advenimiento del riesgo



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

asegurado, independientemente de que este tenga origen en una enfermedad profesional, accidente laboral o en una afección de origen común.

Adicionalmente, cabe señalar que del ejercicio del derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral depende la efectividad de otros derechos fundamentales, *verbigracia*, la seguridad social, el derecho a la vida digna y al mínimo vital.

Ahora bien, mediante concepto 270910 de 14 de septiembre de 2010, el Ministerio de Trabajo indicó que *"los términos de prescripción para la reclamación de las prestaciones económicas y asistenciales por accidente de trabajo o por enfermedad profesional, se cuentan desde el momento en que se le define el derecho al trabajador, es decir desde el momento en que le es notificado el dictamen definitivo de su invalidez o pérdida de capacidad laboral"*.

La jurisprudencia constitucional ha resaltado el carácter ineludible de la valoración de la pérdida de la capacidad laboral en la configuración del derecho a las prestaciones económicas o asistenciales, y ha sentado los parámetros para su realización, estableciendo que *"debe hacerse a partir de la consideración de las condiciones materiales de la persona apreciadas en su conjunto"*<sup>15</sup>. Para ello, no es requisito *sine qua non* partir de un punto específico de referencia, como sería el acaecimiento de una enfermedad o de un accidente de trabajo, sino de la situación de salud al momento de la solicitud de la valoración, para lo cual deben atenderse todas las circunstancias que hayan incidido en su condición.

Teniendo en cuenta la trascendencia de la valoración, esta Corporación ha señalado que la lesión de las garantías fundamentales de la persona, se genera *i)* por la negación del derecho a la valoración o *ii)* por la dilación de la misma, pues de no practicarse a tiempo, en algunas ocasiones puede ocasionar el empeoramiento de la condición física o mental del asegurado. Así, ambas circunstancias transgreden los derechos fundamentales de los trabajadores, toda vez que someten a una situación de indefensión a quien requiere la calificación para conocer cuáles son las causas que determinan la disminución de la capacidad laboral, y con esto precisar cuál entidad es la encargada de asumir el pago de las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de su afección.

Como corolario lógico de la anterior argumentación, es preciso consignar que la inobservancia de los preceptos legales que regulan la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, la negativa por parte de las entidades obligadas a ello a realizar la valoración de la persona cuando su situación de salud lo requiere, configuran una transgresión del derecho a la seguridad social, e igualmente se erigen en obstáculos para el goce de garantías fundamentales como la salud, la vida digna y el mínimo vital, al impedir determinar el origen de la afección y el nivel de alteración de la salud y de la pérdida de capacidad laboral del trabajador."

Así las cosas, se aprecia cómo tanto CLINICA CHICAMOCHA S.A como la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander han obstaculizado los servicios requeridos por el señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON desde el 29 de marzo de 2020, impidiendo la atención y valoración oportuna que requiere el accionante, para acceder al amparo de la indemnización por incapacidad permanente contemplado en la póliza Soat específicamente en cuanto al no archivo del dictamen por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander y a la NO asignación de la cita médica especializada por parte de la CLINICA CHICAMOCHA S.A para la emisión del concepto de alta o mejoría médica máxima por ortopedia, que requiere el señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON, valoración que no se ha podido realizar, debido a que el mismo debe ser valorado primero por medicina general y remitido a dicha especialidad, sin embargo a la fecha la CLINICA CHICAMOCHA S.A. no ha asignado la cita con especialista en ortopedia,

<sup>15</sup> Véase, la sentencia T-518 de 5 de julio 2011, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

con la que se pueda materializar lo ordenado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander en orden a emitir el dictamen de calificación de invalidez y consecuente acceso al amparo de la indemnización por incapacidad permanente contemplado en la póliza Soat que requiere señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON.

Ahora, si bien es cierto la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander concedió en una primera oportunidad una prórroga para la calificación de pérdida de capacidad laboral, la misma fue archivada en razón a la falta de documentos de valoración por ortopedia, no resulta suficiente que ante el archivo de la valoración y la asignación de cita por ortopedia se encuentre el accionante en un estado de indefensión ante la falta de asignación de la correspondiente cita médica por parte de la CLINICA CHICAMOCHA S.A, ya que le mismo no puede asumir por sus propios medios la valoración por ortopedia ante las falta de recursos económicos, por lo que priman los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y a la vida digna del accionante frente a los términos procesales contemplados en el, expuestos por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y por la CLINICA CHICAMOCHA S.A, máxime cuando el accionante tampoco podrá asumir el pago de honorarios a la junta por la devolución del expediente, pues tal como ha quedado expuesto carece de recursos económicos, siendo precisamente por esta razón que el Juzgado 1 Penal de Adolescentes de Función de Garantías ordenó a LIBERTY SEGUROS el pago de honorarios a la junta en sentencia de fecha 17 de febrero de 2022.

Debido a la situación expuesta, se puede concluir que se afectan por parte de la CLINICA CHICAMOCHA S.A, y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital del señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON por lo que corresponde a ésta juzgadora impartir las ordenes necesarias para asegurar la efectiva prestación de los mismos, dado que a pesar de orden dada la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander el día 13 de mayo de 2022, y a pesar de que procedió al archivo del mismo para dictaminar la calificación de pérdida de capacidad laboral a la fecha la CLINICA CHICAMOCHA no ha procedido de conformidad y lo que se pretende es la efectiva valoración para acceder al dictamen de calificación de invalidez.

En estas circunstancias, el lineamiento trazado por la Corte, permite considerar sin margen de duda que las trabas administrativas impuestas al señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON están afectando sus derechos fundamentales, al exponerlo innecesariamente a la falta de atención en salud que requiere, además de no archivar el examen de calificación de invalidez, viéndose truncado su derecho a acceder al amparo por incapacidad permanente contemplado en la póliza Soat, produciéndose la afectación de sus derechos a la salud, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital, pues la falta de valoración y conceptos para emitir el dictamen de pérdida de incapacidad, lo obliga a no tener una vida digna.

En consecuencia, bajo la perspectiva jurisprudencial reseñada en precedencia, corresponde a este juzgado amparar los derechos fundamentales de señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON, habida cuenta de las trabas administrativas impuestas por la CLINICA CHICAMOCHA, al no autorizar y materializar al señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON, la valoración con el especialista en ortopedia, para que el mismo emita conceptos de alta o mejoría médica máxima por ortopedia, con el fin de que la accionante los aporte como pruebas ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander para la calificación de invalidez, por lo que



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

han de tomarse las medidas necesarias en orden a que por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander no se archive del trámite iniciado para acceder al dictamen, resaltando que el pago de honorarios ante dicha entidad ya se encuentra cancelado.

Por otra parte, al no advertir responsabilidad alguna en éste asunto a cargo de LIBERTY SEGUROS SA y SANITAS S.A., se dispondrá sus desvinculaciones.

En razón y mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO CATORCE PENAL MUNICIPAL CON FUNCIONES DE CONTROL DE GARANTIAS**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONCEDER** la Tutela instaurada por el señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER y la CLINICA CHICAMOCHA SA, por las razones consignadas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** ORDÉNESE al representante legal de la CLINICA CHICAMOCHA SA, o quien haga sus veces, que en el término máximo e improrrogable de cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, si ya no lo hubiere hecho, autorice y materialice al señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON valoración con especialistas en ortopedia, para la emisión del conceptos de alta o mejoría médica máxima por ortopedia, que requiere la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER, de conformidad con lo expuesto.

**TERCERO:** ORDÉNESE a la Directora administrativa de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, o quien haga sus veces, que DESARCHIVE el trámite de calificación de invalidez del señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON por un término de cuatro meses, contados a partir de la notificación de la presente decisión, termino dentro del cual el accionante deberá aportar los conceptos de alta o mejoría médica máxima por ortopedia, requeridos para continuar con el proceso de calificación de invalidez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**CUARTO:** REQUERIR al señor LUIS MIGUEL CONTRERAS PABON para que una vez cuente con el concepto de alta o mejoría médica máxima por ortopedia, por parte de la CLINICA CHICAMOCHA S.A., proceda inmediatamente a aportarlos como pruebas dentro del proceso de calificación de invalidez ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander.

**QUINTO:** DESVINCULAR de la presente acción a LIBERTY SEGUROS SA y SANITAS S.A., al no encontrar de su parte vulneración en los derechos fundamentales del accionante.

**SEXTO:** El desacato a lo ordenado en esta sentencia se sancionará con arresto al igual que se investigará y sancionará penalmente por fraude a resolución judicial, según lo previsto en los artículos 52 y 53 del decreto 2591 de 1991.

**SEPTIMO:** Dispóngase la notificación de este fallo a las partes interesadas, en forma inmediata y por el medio más expedito, informándosele igualmente que cuentan con tres (3) días hábiles para presentar recurso de Impugnación de que trata el



Juzgado 14 Penal Municipal  
con Funciones de Control de Garantías  
Bucaramanga

artículo 31 del decreto 2591 de 1991, y de no ser impugnado envíese a la Corte  
Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ANA J. VILLARREAL GÓMEZ**  
**Juez**