



RADICADO: 08001-40-53-013-022-00727-01
ACCIÓN DE TUTELA –IMPUGNACION TUTELA
ACCIONANTE: MARIA DEL AMPARO VIZCAINO DE GALINDO
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A

BARRANQUILLA, UNO (01) DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)

ASUNTO A TRATAR

Procede el despacho a decidir la impugnación presentada por el Doctor HECTOR ARENAS CEBALLOS, actuando en calidad de representante legal de SEGUROS DEL ESTADO S.A, contra el fallo de primera instancia de fecha 05 de diciembre de 2022, proferido por el Juzgado Trece Civil Municipal Oral de Barranquilla, dentro de la acción de tutela interpuesta por MARIA DEL AMAPARO VIZCAINO contra SEGUROS DEL ESTADO SA, por la presunta violación a los derechos fundamentales a la seguridad social, salud, especial protección constitucional, igualdad, dignidad humana y mínimo vital.

ANTECEDENTES

De los hechos de la tutela, se tiene:

Que el accionante sufrió un accidente de tránsito, y fue trasladada de urgencias a la CLINICA CAMPBELL, donde los médicos tratantes le diagnosticaron “LIMITACION FUNCIONAL DE LA REGION LUMBOSACRA Y DE LA PELVIS, INESTABILIDAD SACROILEACA”, entre otras secuelas, como señala la historia clínica, servicios que fueron cubiertos por el seguro SOAT administrado por SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Señala que, a raíz del accidente de tránsito del cual fui víctima tiene múltiples limitaciones para desempeñar sus actividades productivas, y que de conformidad con el artículo 142 del Decreto 19 del 2012, a esa Aseguradora administradora del SOAT le corresponde calificar la pérdida de capacidad laboral de sus asegurados.

Manifiesta también, que el día 27 de octubre del 2022 presenté un derecho de petición ante la Compañía accionada solicitando la calificación de pérdida de capacidad laboral como consecuencia del accidente del cual fue víctima, para lo cual anexó toda la historial clínico.

Que el día 21 de noviembre del 2022, SEGUROS DEL ESTADO respondió su solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral, negándole la calificación de pérdida de capacidad laboral con la finalidad de evitar el pago de la indemnización por incapacidad permanente (SOAT) a la que tendría derecho si le fuere reconocido un porcentaje de pérdida capacidad laboral, según lo preceptuado en el art. 14 del Decreto 56 del 2015.

Que, la respuesta de la Compañía de Seguros accionada viola abiertamente el precedente constitucional que ha reiterado sistemáticamente la Corte Constitucional y que rige esta materia, en el sentido de que las Aseguradoras que administran el Soat están obligadas jurídicamente a calificar la pérdida de capacidad laboral de sus asegurados.

Manifiesta que no cuenta con los recursos económicos necesarios para pagar los honorarios anticipados que corresponden a un salario mínimo legal mensual vigente, y que le corresponden a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico por concepto de calificación de pérdida de capacidad laboral, considerando que es irracional y desproporcionado exigirle al tutelante que asuma este valor, por cuanto las ayudas que le brindan sus familiares solo le alcanzan para subsistir y, en segundo lugar, porque jurídicamente está resuelto que los honorarios de la Junta de Invalidez deben ser cancelados por la Aseguradora que administra el Soat, por contar esta última con la capacidad económica para hacerlo.

Señala que la omisión de SEGUROS DEL ESTADO S.A, al no calificar la pérdida de capacidad laboral, es discriminatoria e inconstitucional porque le impide conocer su estado definitivo de invalidez.



Finalmente, señala que, si bien en principio el conflicto debería ser resuelto ante la jurisdicción ordinaria, no obstante, este mecanismo no es eficaz en los términos del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, en su caso, por cuanto sus condiciones particulares, con: la de someterse a un largo proceso de recuperación producto de las secuelas que me fueron causadas en el accidente de tránsito, y que han afectado su actividad física, de salud y económica; no tiene la capacidad de generar ingresos debido a que tiene múltiples restricciones y limitaciones para desempeñar cualquier actividad productiva; y no cuento con los recursos económicos que le permitan cubrir los honorarios de la Junta de Invalidez para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral requerido para acceder a la indemnización por incapacidad permanente (Soat).

PRETENSIONES

Pretende la accionante: *Que se ORDENE a SEGUROS DEL ESTADO: que, dentro de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, emita calificación de pérdida de capacidad laboral por las secuelas causadas al suscrito a raíz del accidente de tránsito ocurrido el día 11 de febrero del 2022 y que en la eventualidad de que dicha calificación de pérdida de capacidad laboral sea apelada por el suscrito o de que la aseguradora no cuente un equipo interdisciplinario de calificación de invalidez, SEGUROS DEL ESTADO deberá asumir el pago de los honorarios que le corresponden a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico para lo de su competencia y también hará lo respectivo ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en la eventualidad de que el tutelante apele la decisión de la Junta Regional.*

DESCARGOS DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

CONTESTACION DEL VINCULADO: CAJACOPI:

La entidad accionada CAJACOPI, a través de la Doctora JOBANINA RUIZ CANTILLO, quien actúa en condición de Gerente Regional del Atlántico del programa de salud de la Caja de Compensación Familiar CAJACOPI ATLANTICO, señaló:

Que la Señora MARIA DEL AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, se encuentra afiliada al programa de salud de la Caja de Compensación familiar – CAJACOPI ATLANTICO, desde el 04 de noviembre de 2015, en el régimen subsidiado de salud.

Señala que las EPS no están facultadas para realizar el pago de los honorarios a las Juntas de Calificación de invalidez. La norma estipula que los honorarios a la Junta lo deben asumir las Administradoras de fondo de pensiones en caso de que sea de origen común o las administradoras de riesgos laborales en caso de que sea de origen laboral y que en ningún caso estipula que las EPS deben cancelar los honorarios a la Juntas en caso de accidente de tránsito, puesto que hay una aseguradora implicada en el evento y es a quien le corresponde hacer la calificación de pérdida de capacidad laboral o en su defecto enviar el caso a la Junta Regional de Calificación de invalidez con el pago de los honorarios respectivos.

Sostiene que las pretensiones, de ser procedentes, competirían únicamente a la Accionada SEGUROS DEL ESTADO, configurándose así la falta de legitimación en la causa por pasiva.

CONTESTACION DEL VINCULADO: FUNDACION CAMPBELL:

La entidad accionada FUNDACION CAMPBELL, a través de la Doctora JUDITH DEL CARMEN SARMIENTO AGUILERA, quien actúa calidad de Representante Legal de la Fundación Campbell, señaló:

Que la FUNDACIÓN CAMPBELL es una Institución Prestadora de Servicios de Salud legalmente constituida, con personería jurídica reconocida a través de la Resolución No.000106 del 22 de julio de 2004 otorgada por la Gobernación del Atlántico, identificada con Nit. 900.002.780-0, con domicilio principal en la calle 30 carrera 14 esquina de la ciudad de Barranquilla - Atlántico, especialista en ortopedia y traumatología y que una vez verificada la base de datos de la entidad, se vislumbra que la señora MARIA AMPARO



VIZCAINO DE GALINDO ingresó a la FUNDACIÓN CAMPBELL, el 11 de febrero de 2022, como paciente quien sufre accidente de tránsito recibiendo, presentando trauma en mano derecha, pelvis, muslo y tobillo derecho.

Manifiesta que durante el tiempo en que permaneció en calidad de paciente en esa Institución, la atención medica de la señora MARIA AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, estuvo amparada por la Póliza de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) N°.13851700040580 expedida por COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A., correspondiente al vehículo de placas NPR729.

Informa que la señora MARIA AMPARO VIZCAINO DE GALINDO egresó de la IPS, manejando diagnóstico de egreso: S600 CONTUSION DE DEDO(S) DE LA MANO, SIN DAÑO DE LA(S) UÑA(S), S300 CONTUSION DE LA REGION LUMBOSACRA Y DE LA PELVIS, S900 CONTUSION DEL TOBILLO, TRAUMA EN MANO DERECHA y TRAUMA EN PELVIS, MUSLO Y TOBILLO DERECHO

Que, debido al cuadro clínico presentado por la señora MARIA AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, el plan de manejo sugerido por el médico tratante fue ordenar: CONTROL ORTOPEdia Y TRAUMATOLOGIA 8, INCAPACIDAD, MENTOL MAGISTRAL 50 gr UNG. 50 gr TOPICA AHORA, MELOXICAM 7.5 mg TAB 7.5 mg ORAL Cada 8 Horas por 5 Día(s)

Resalta que, durante la permanencia en la institución, la señora MARIA AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, se le brindó toda la atención médica necesaria y se puso a su disposición todos los medios técnicos y procedimientos con fines de diagnósticos y tratamiento encaminados a velar porque tuviese la mejor atención, prestándole de esta manera, los servicios médicos hospitalarios integrales y atenciones médicas posteriores de forma diligente, oportuna y eficaz, hechos que se evidencian en la historia clínica que el mismo accionante aportó en su escrito de tutela y que además nos permitimos aportar con la presente contestación a solicitud de este Despacho.

Finalmente, frente a los hechos indicados por la parte ACCIONANTE, aclara que con relación a las circunstancias que se hayan suscitado entre la entidad ACCIONADA y la señora MARIA AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, no les consta y se abstienen de manifestar pronunciamiento de fondo alguno en la medida en que se trata de una situación que únicamente concierne a la entidad COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A, por lo que solicitan se DESVINCULE a la FUNDACIÓN CAMPBELL dentro de la acción de tutela impetrada en contra de la empresa COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A dado que, de ninguna manera, se han violado los derechos fundamentales la señora MARIA AMPARO VIZCAINO DE GALINDO a la seguridad social al mínimo vital y otros.

CONTESTACION DEL VINCULADO: SISBEN – DISTRITO DE BARRANQUILLA:

La entidad accionada FUNDACION CAMPBELL, a través de la Doctora CRISTINA MARIA SOLANO BARROS, quien actúa calidad condición de Apoderada especial del Distrito de Barranquilla, señaló

“En primer lugar, resulta necesario desde ya AFIRMAR que NO ES CIERTO que la Alcaldía Distrital de Barranquilla haya conculcado derecho alguno a la accionante. Muy por el contrario, esta entidad en procura de salvaguardar un derecho vital como lo es derecho a la vida, seguridad social la entidad está presta a realizar las acciones pertinentes para su salvaguarda debido a sus competencias.”

Señala que se opone a las pretensiones de la acción de tutela, por considerar que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, en lo que tiene que ver con la Alcaldía Distrital de Barranquilla-Oficina de Sisben, por lo siguiente: la Señora MARIA AMPARO VIZCAINO DE GALINDO Identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 32.655.569, quien registra activa en el SISBEN, de acuerdo a certificado que se aporta y que la Oficina de SISBEN de Barranquilla, no realiza calificación de perdida, grado o porcentaje de capacidad laboral.



Finalmente, señala que la oficina de SISBEN de Barranquilla no es competente para realizar acciones de inspección, vigilancia y control para el pago de incapacidades e indemnizaciones y que nos encontramos ante un caso de falta de legitimación por pasiva frente a los hechos planteados en el escrito de la presente solicitud de amparo y que en cuanto al aseguramiento en salud, la Señora MARIA DEL AMPARO VIZCAINO GALINDO se encuentra afiliada a CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI ATLÁNTICO EPS RÉGIMEN SUBSIDIADO, quien es la responsable de su aseguramiento y por consiguiente de la prestación de los servicios de salud, medicamentos, insumos, tecnologías y servicios POS y NO POS que requiera por su condición de salud y orden médica.

CONTESTACION DEL ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO:

La entidad accionada SEGUROS DEL ESTADO S.A., a través del Doctor HECTOR ARENAS CEBALLOS, quien actúa calidad de Representante Legal para asuntos judiciales de SEGUROS DEL ESTADO S.A

“Una vez revisados los registros que reposan en la compañía, se evidenció que, con ocasión al accidente de tránsito, acaecido el día 11 de febrero de 2022, en el cual se vio afectada la Señora MARIA AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, la institución prestadora de servicios de salud, que presto la asistencia médica al accionante, reclamó el costo de los servicios médicos a Seguros del Estado S.A, siendo afectado el amparo de gastos médicos, de la póliza SOAT No. 13851700040580, pero, a la fecha no se ha formalizado la reclamación del amparo de incapacidad permanente por parte del interesado”

Solicita “negar la solicitud de realizar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral por parte de Seguros del Estado S.A. en razón a que como compañía que expidió la póliza SOAT, se carece de competencia para realizar el examen solicitado, pues la compañía no cuenta con un equipo interdisciplinario para tal fin, dado que esta Compañía de seguros es solo es un administrador de recursos del plan de beneficios del SOAT legalmente contemplados, ni está autorizado legalmente para conformar, inscribir y poner en funcionamiento un equipo interdisciplinario de medicina laboral, pues conforme lo señalado en los artículos 84 y 91 del Decreto-Ley 1295 de 1994, Artículo 16 del Decreto 1128 de 1999, el Decreto 2463 de 2001 solo las administradoras de fondos pensionales (Colpensiones y fondos privados), Las administradoras de Riesgos laborales y las Empresas prestadoras de servicios de salud, pueden crear e inscribir un equipo interdisciplinario de medicina laboral facultado para emitir dictámenes de pérdida de capacidad laboral.”

Concluye el accionado SEGUROS DEL ESTADO S.A. “... no existe norma alguna que asigne a la Aseguradora Seguros del Estado S.A la obligación de cubrir el costo de los honorarios de las Juntas Regionales o Nacional de Calificación de Invalidez, la legislación vigente que regula lo pertinente al SOAT no contempla dentro de sus amparos dichos conceptos, Si bien la corte constitucional ha fallado tutelas ordenando a las compañías que administran recursos del SOAT, realizar el pago de honorarios a favor de las juntas de calificación, dichos fallos producen efectos inter partes y su decisión obedece a casos excepcionales en los que el accionante han demostrado ser sujetos de especial protección y adicionalmente no contar con afiliación al sistema de seguridad social contributivo, razón por la cual en estos casos el afectado no cuentan con una EPS o una AFP a la cual solicitar el dictamen de calificación. Situaciones excepcionales que en el presente asunto no están acreditadas.”

Finalmente, solicitan se declare improcedente la acción de tutela por inmediatez y subsidiaridad de la misma, por cuanto lo que aquí se pretende es un derecho económico derivado de un contrato de seguros SOAT, regulado por el código de comercio, anudado al hecho que el interesado no demostró que hubiese agotado el trámite previo ante los organismos competentes para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, es decir su EPS y se vincule a la ARF, ARL o EPS a la cual se encuentre afiliado el afectado, y no acceder a la petición de la Accionante contra Seguros del Estado S.A en razón a que no



tiene el deber legal ni contractual de asumir la valoración y el costo de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez, pues este costo no se encuentra establecido dentro de los amparos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, conforme lo señalado por las diferentes disposiciones legales mencionadas.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juez TRECE CIVIL MUNICIPAL DE BARRANQUILLA, en fallo de fecha diciembre 05 de 2022, resolvió:

“PRIMERO: Conceder el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, salud, especial protección constitucional, igualdad, dignidad humana, y mínimo vital invocados por la señora MARIA DEL AMPARO VIZCAINO DE GALINDO contra SEGUROS DEL ESTADO S.A.

SEGUNDO: En consecuencia, ordenar a SEGUROS DEL ESTADO S.A., a través de su Representante Legal o quien haga sus veces y le corresponda el cumplimiento de lo aquí ordenado, si no lo hubiere hecho, que dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación de esta providencia determine en primer lugar la pérdida de capacidad laboral que pudiere haber sufrido la accionante MARIA DEL AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, con ocasión del accidente de tránsito acaecido el 11 de febrero de 2022, al ser esta compañía que asumió el riesgo de invalidez a través de la póliza SOAT 13851700040580, y en caso de que dicho dictamen sea impugnado deberá sufragar el costo de los honorarios 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, esto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional citada.

TERCERO: Desvincular por falta de legitimación en la causa por pasiva a la FUNDACIÓN CAMPBELL, la EPS CAJACOPI, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y la OFICINA SISBEN BARRANQUILLA.”

FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION

La parte accionante, SEGUROS DEL ESTADO SA, a través de su Representante Legal, impugnó el fallo de tutela fecha 05 de diciembre de 2022, proferido por el Juzgado Trece Civil Municipal de Barranquilla, sustentado en los siguientes argumentos:

“SEGUROS DEL ESTADO NO ES UNA ENTIDAD COMPETENTE PARA EMITIR DICTAMEN DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL: Seguros del Estado S.A., es una persona jurídica de derecho privado, cuya actividad económica se resume en seguros generales, De conformidad con lo anterior, Seguros del Estado S.A., no es una empresa del Sistema de Seguridad Social en Salud. En materia de SOAT solo es un administrador de recursos.

Por lo anteriormente señalado seguros del Estado S.A no cuenta con un grupo interdisciplinario de médicos facultados para emitir dictamen de pérdida de capacidad laboral, ni está autorizado legalmente para conformar, inscribir y poner en funcionamiento un equipo interdisciplinario de medicina laboral, pues conforme lo señalado en los artículos 84 y 91 del Decreto-Ley 1295 de 1994, Artículo 16 del Decreto 1128 de 1999, el Decreto 2463 de 2001. Solo las administradoras de fondos pensionales (Colpensiones y fondos privados), Las administradoras de Riesgos laborales y las Empresas prestadoras de servicios de salud, pueden crear e inscribir un equipo interdisciplinario de medicina laboral facultado para emitir dictámenes de pérdida de capacidad laboral.”

“FALTA DE INMEDIATEZ Y SUBSIDIARIA COMO REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.: La acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario, que se torna improcedente para cuestionar las obligaciones de naturaleza comercial, las controversias presentadas entorno a las prestaciones económicas que se derivan del contrato SOAT, celebrado entre particulares, deben ser resueltas necesariamente por la justicia ordinaria en su especialidad civil, la acción de tutela no puede entrar a remplazar las acciones ordinarias contempladas en el ordenamiento jurídico, la aplicación de esta acción es de carácter residual y excepcional. Así mismo, el accionante no ha presentado ninguna reclamación formal a la compañía acerca de este amparo en el



pago de honorarios de la junta regional decalificación de invalidez, saltándose por ende el derecho de petición acudiendo a este recurso sin ninguna justificación fundamental.”

Por lo tanto solicita el accionado revocar la decisión de primera instancia, declarar la improcedencia de la acción de tutela interpuesta y negar el amparo solicitado por el accionante en contra de seguros del Estado, puesto que mi representada está actuando según los mandatos legales.

Vincular a la ARF, ARL o EPS a la cual se encuentre afiliado el afectado, y no acceder a la petición de la Accionante contra Seguros del Estado S.A en razón a que no tiene el deber legal ni contractual de asumir la valoración y el costo de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez, pues este costo no se encuentra establecido dentro de los amparos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, conforme lo señalado por las diferentes disposiciones legales mencionadas.

LA ACCIÓN DE TUTELA Y SU PROCEDENCIA

El artículo 86 de Nuestra Carta Política consagra: *“Que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quién actué a su nombre, la protección inmediata de los derechos Constitucionales Fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública...”*

“...Esta acción sólo procederá cuando el interesado no tenga otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

SUBSIDIARIDAD

Significa que la acción de tutela es una herramienta residual del sistema jurídico, es decir, que para valerse de la misma es necesario emplear previamente las demás acciones que el ordenamiento ha previsto para cada situación jurídica concreta. De esta forma, el desconocimiento de este requisito conlleva inexcusablemente, por regla general, a la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela como consecuencia que emerge de haber desplazado las funciones de las otras jurisdicciones del ordenamiento jurídico.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

PROBLEMA JURIDICO. -

Se trata en esta oportunidad de establecer si debe revocarse o no la sentencia de primera instancia proferida en fecha 05 de diciembre de 2022, por el Juzgado Trece Civil Municipal Oral de Barranquilla, para lo cual deberá analizarse si hubo vulneración de los derechos fundamentales constitucionales

atinentes a la seguridad social, salud, igualdad, dignidad humana y mínimo vital, y si es procedente decretar el amparo de dichos derechos.

DE LA INMEDIATEZ.

El análisis de la prueba allegada arroja como resultado el cumplimiento de este requisito, toda vez que el accionante presentó su petición con fecha 27 de octubre de 2022, ante la compañía Seguros del Estado S.A., solicitando calificación de pérdida de capacidad laboral como consecuencia del accidente del cual fui víctima, y la compañía de seguros accionada, responde esta petición mediante comunicación calendada 21 de noviembre mismo año, siendo palmario el cumplimiento del requisito de la inmediatez como quiera que la tutela se presentó el mismo día 24 de noviembre posterior a la respuesta negativa del accionado.

ACCION DE TUTELA CONTRA ENTIDADES FINANCIERAS Y ASEGURADORAS, procedencia excepcional cuando prestan un servicio público o actividad de interés público.

“La jurisprudencia constitucional ha establecido en diferentes ocasiones que la acción de tutela procede contra las entidades del sistema financiero y las aseguradoras, debido a que



estos desempeñan actividades que son de interés público y por tal motivo, los usuarios, se encuentran en un estado de indefensión, pues existe una posición dominante frente a ellos”. Normatividad del reconocimiento de la indemnización por incapacidad permanente que emana de accidentes de tránsito

Por medio de la Ley 100 de 1993, se creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la cual calificó a la seguridad social como un derecho irrenunciable. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que el Estado y los particulares tienen la obligación de proteger los derechos de las personas mediante la materialización de los mandatos constitucionales, dentro de los cuales se encuentra, la prestación adecuada de los servicios de seguridad social, a través del SGSSS

Para el caso de los accidentes de tránsito y las consecuencias que estos tienen en la salud de las personas, el SGSSS prevé la existencia de un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), obligatorio para todos los vehículos automotores que transiten en el territorio nacional y, *“cuya finalidad es amparar la muerte o los daños corporales que se causen a las personas implicadas en tales eventos, ya sean peatones, pasajeros o conductores, incluso en los casos en los que los vehículos no están asegurados”*.

Por otra parte, la normatividad aplicable al seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se encuentra en el capítulo IV del Decreto Ley 663 de 1993, el cual regula lo concerniente a los seguros de daños corporales causados a personas en accidentes de tránsito. Así mismo, aquello que no se encuentre dentro del Decreto Ley, deberá suplirse con las normas que regulan el contrato de seguro terrestre del Código de Comercio.

De esta manera, el numeral 2 literal a), del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993 establece que:

“2. Función social del seguro. El seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito tienen los siguientes objetivos:

*a-Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, **incapacidad permanente**; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud.”* (Negrillas fuera del texto original).

Al respecto, el artículo 41 del Decreto 56 de 2015, al definir ciertas condiciones aplicables a la póliza del SOAT, especificó el momento exacto desde el cual se tiene que contabilizar el término para solicitar la indemnización por incapacidad permanente. Puntualmente, dispuso que los beneficiarios de dicha prestación económica deben presentar su reclamación, ante la respectiva compañía de seguros, dentro del término de prescripción establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, contado a partir de *“[l]a fecha en que adquirió firmeza el dictamen de pérdida de capacidad laboral”*.

El Decreto 1352 de 2013 Artículo 20. párrafo 3º establece,

*“Cuando la Junta Regional de Calificación de Invalidez actúe como perito por solicitud de las entidades financieras, **compañías de seguros**, éstas serán quienes deben asumir los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez”*. (Negrillas y subrayas del despacho)

Por su parte, el Decreto 2463 de 2001, que reglamenta los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, establece en su artículo 50, inciso 1º lo concerniente a quién corresponde cancelar los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez:

*“Salvo lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 100 de 1993, los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, **la compañía de seguros**, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador”*. (negrillas del juzgado)



En la sentencia T-322 de 2011, la Corte consideró que trasladar la carga inicial de los gastos de la Junta de Calificación de Invalidez al aspirante o beneficiario, aun cuando existe el derecho al reembolso, contraría preceptos constitucionales como la igualdad, por cuanto desconoce la protección especial a aquellas personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta y a la seguridad social, al condicionar la prestación del mismo, al pago que realice el aspirante con el propósito de obtener la evaluación del grado de incapacidad laboral.

Para la Corte, dicha carga contraría el artículo 48 de la Constitución Política, que establece que la seguridad social *“es un servicio público de carácter obligatorio y es un derecho irrenunciable que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.* De igual manera, en la sentencia mencionada, la Corte precisó que:

“En estos casos se mengua la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, como también se aprecia la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social propias de un Estado Social de Derecho respecto de la actividad aseguradora, que reviste interés público, principalmente, cuando se le niega el acceso al beneficiario a conocer su estado de salud y su consiguiente derecho a ser evaluado y diagnosticado”.

Por otra parte, la sentencia C-298 de 2018 declaró la inexecutable del Decreto Legislativo 074, Decreto que modificó el régimen del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y que determinaba que, para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, quien requería de la valoración por parte de la Junta de Invalidez debía asumir el costo de los honorarios

CASO CONCRETO

El accionado, a través de su representante legal, pretende que, a través de la impugnación, sea revocado el fallo de tutela proferido por el juzgado Trece Civil Municipal de Barranquilla, emitido el día 05 de diciembre de 2022, en el cual, se concedió el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, salud, especial protección constitucional, igualdad, dignidad humana, y mínimo vital invocados por la señora MARIA DEL AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, y ordenó a SEGUROS DEL ESTADO S.A., el cumplimiento de lo ordenado en el mismo fallo, y si no lo hubiere hecho, que dentro de los cinco (05) días siguientes a su notificación se determine en primer lugar la pérdida de capacidad laboral que pudiere haber sufrido la accionante, con ocasión del accidente de tránsito acaecido el 11 de febrero de 2022, al ser esta compañía que asumió el riesgo de invalidez a través de la póliza SOAT 13851700040580, y en caso de que dicho dictamen sea impugnado deberá sufragar el costo de los honorarios 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, esto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional citada.

Sustenta su impugnación Seguros del Estado S.A, en que no se cumplen en este caso los requisitos de la inmediatez y la subsidiariedad, agregando que: *no cuenta con un grupo interdisciplinario de médicos facultados para emitir dictamen de pérdida de capacidad laboral, ni está autorizado legalmente para conformar, inscribir y poner en funcionamiento un equipo interdisciplinario de medicina laboral, pues conforme lo señalado en los artículos 84 y 91 del Decreto-Ley 1295 de 1994, Artículo 16 del Decreto 1128 de 1999, el Decreto 2463 de 2001. Solo las administradoras de fondos pensionales (Colpensiones y fondos privados), Las administradoras de Riesgos laborales y las Empresas prestadoras de servicios de salud, pueden crear e inscribir un equipo interdisciplinario de medicina laboral facultado para emitir dictámenes de pérdida de capacidad laboral.*

Ahora, en lo que respecta a la inmediatez, es el caso que la tutelante presentó la petición ante la entidad accionada, solicitando la calificación de pérdida de capacidad laboral como consecuencia del accidente de tránsito el 27 de Octubre y recibió respuesta el 21 de noviembre de 2022, donde le fue negada su solicitud, con lo que a la fecha de presentación de la tutela no habían transcurrido los 6 meses que exige la jurisprudencia para la interposición de la tutela.



En lo que tiene que ver con la subsidiariedad, Según lo decantado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Corte, es claro que la acción de tutela no es procedente siempre que el tutelante cuente con otro medio judicial parara resolver su controversia debido a su caráctersubordinario. Sin embargo, en el caso que cuente con otro medio, se acepta la procedencia excepcional de ella, en ciertas circunstancias específicas: primero, cuando el mecanismo de defensa o recurso presentado se torna ineficaz o inidóneo; y segundo, cuando se demuestra la existencia de un perjuicio irremediable, el amparo a través de la tutela es transitorio para evitar daños.

A su vez las situaciones excepcionales de las que trata la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia T – 335 de 2000 son las siguientes:

“Para que la acción de tutela desplaze al mecanismo judicial ordinario de defensa, es necesario (1) que se trate de la protección de un derecho fundamental, (2) que la amenaza la lesión del derecho fundamental pueda ser verificada por el juez de tutela, y, (3) que el derecho amenazado no pueda ser salvaguardado integralmente mediante el mecanismo ordinario existente.”

En conclusión, la excepcionalidad se refiere a que, ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial idóneos, estos no sean eficaces y por lo tanto, sea urgente la actuación del juez de tutela para proteger los derechos constitucionales. Bajo este entendido, para verificar el presupuesto de la subsidiariedad, lo primero que se debe determinar si existe un mecanismo judicial dispuesto por la ley para resolver este tipo de controversias.

Considera la Corte Constitucional que la acción de tutela no puede ejercerse con el fin de obtener la titularidad de derechos en materia de seguridad social, puesto que, el legislador ha establecido un escenario judicial concreto para los eventuales conflictos que surjan a propósito de la exigencia de este derecho, es decir, la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, según el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social:

“La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: (...) 4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.”

De esta manera, este despacho corrobora la existencia de otro medio judicial para resolver la presente controversia como lo es la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y seguridad Social. Aunado a lo anterior, cuenta también el tutelante con la vía ordinaria en su especialidad civil, mediante un proceso verbal, si desea discutir a su vez los cubrimientos de la póliza SOAT.

Con fundamento en lo anterior, este juzgado constata que, si bien el accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales, en principio, la acción de tutela resulta de manera directa improcedente toda vez que cuenta con otros medios para resolver este conflicto.

Ahora, estudiará este despacho la posibilidad de tratar la procedencia de la tutela de manera excepcional. La Corte Constitucional en sentencias como la T 003 de 2020, lo explica de una mejor manera, así:

*“Esta Corporación ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela para pronunciarse sobre controversias surgidas con ocasión del contrato de seguro, cuando, porejemplo, (i) **se verifica una grave afectación de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, como ocurre en el caso de las personas con una considerable pérdida de su capacidad laboral y que, además, no tienen ningún tipo de ingreso;** o (ii) también en el supuesto en que, a pesar de la clara e inequívoca demostración del derecho reclamado para hacer efectiva la póliza, el incumplimiento de las obligaciones contractuales que de la aseguradora, ocasiona que se inicie proceso ejecutivo en contra del reclamante”*



Acerca de quien debe asumir los costos de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez para la práctica del dictamen requerido por el accionante, la Corte Constitucional en sentencia T 336 de 2020, ha dicho:

36.- *De manera pacífica y reiterada, en sede de control concreto, la Corte ha determinado que **la ausencia de recursos económicos para pagar el costo de lavaloración 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***

38.- *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 de solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social”1. **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 esta 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. (Resaltos del juzgado).*

Consultada la base de datos de afiliados del sistema general de seguridad social en salud a través del ADRES, se obtuvo como resultado que el accionante se encuentra afiliado al régimen subsidiado, conforme se puede constatar en la siguiente captura de pantalla de la consulta:

The screenshot shows the ADRES (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud) website. The page displays the following information:

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES
 Información de Afiliados en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud
 Resultados de la consulta

Información Básica del Afiliado:

COLUMNAS	DATOS
TIPO DE IDENTIFICACIÓN	CC
NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	32655569
NOMBRES	MARIA DEL AMPARO
APELLIDOS	VIZCAINO DE GALINDO
FECHA DE NACIMIENTO	04/11/2015
DEPARTAMENTO	ATLANTICO
MUNICIPIO	BARRANQUILLA

Datos de afiliación:

ESTADO	ENTIDAD	REGIMEN	FECHA DE AFILIACIÓN EFECTIVA	FECHA DE FINALIZACIÓN DE AFILIACIÓN	TIPO DE AFILIADO
ACTIVO	CAJACOPI EPS S.A.S	SUBSIDIADO	04/11/2015	31/12/2999	CABEZA DE FAMILIA

Fecha de Impresión: 01/11/2023 09:08:35 | Estación de origen: 192.168.70.220

La información registrada en esta página es reflejo de lo reportado por las Entidades en cumplimiento de la Resolución 4522 de 2018. Respecto a las fechas de afiliación contenidas en esta consulta, se aclara que la Fecha de Afiliación Efectiva hace referencia a la fecha en la cual inicia la afiliación para el usuario, la cual fue reportada por la EPS o EOC, sin importar que haya estado en el Régimen Contributivo o en el Régimen Subsidiado.

OficioAceptacionJ...pdf | OficioAceptacionJ...pdf | RES.212 Permiso M...pdf | RES.212 Permiso M...pdf | ConstanciaRetiroD...pdf | Mostrar todo

Advierte el despacho, que la accionante es una persona de especial protección constitucional, puesto que tiene 68 años de edad según da cuenta la Historia Clínica de la Fundación Campbell, y se encuentra registrado en el régimen subsidiado de salud en la



caja de Compensación familiar – CAJACOPI ATLANTICO, y además clasificada en el Sisben, como población vulnerable.

Adicionalmente y como lo manifiesta la accionante, no cuenta con los recursos económicos necesarios para pagar los honorarios anticipados dado que las ayudas que le brindan sus familiares a duras penas le alcanza para subsistir, y que no tiene la capacidad de generar ingresos debido a las restricciones y limitaciones para desempeñar cualquier actividad productiva; y no cuenta con los recursos económicos que me permitan cubrir los honorarios de la Junta de Invalidez para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral requerido para acceder a la indemnización por incapacidad permanente (Soat).

En Sentencia T609 de 2015 la Corte Constitucional precisó que: *“Por la importancia de la valoración y por ser determinante para la protección de otros derechos, esta Corporación ha mencionado que la calificación es un derecho autónomo de todos los afiliados al[sistema de seguridad social], y una garantía de enlace para acceder a otras prestaciones asistenciales y económicas contempladas por la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias.”*

En el mismo sentido, indicó que se vulnera el derecho a la valoración de pérdida de la capacidad laboral cuando estando obligada una entidad se niega a la práctica de la misma o, cuando se imponen barreras administrativas que no le corresponden soportar al usuario para su práctica, lo que podría desmejorar su condición de salud y afectaría su dignidad.

En ese orden de ideas, existiendo claridad sobre la procedencia de la acción de tutela para atender asuntos como los que, acaecidos en el subjuicio, procederá el despacho a establecer si la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO. tiene competencia para calificar el estado de invalidez y asumir los Honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez:

El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, que regula la calificación del estado de invalidez, estableció en su inciso segundo las autoridades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral:

“(…) Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y alas 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 alas 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 decinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.”(Negritas fuera de texto). Tal calificación, también determinaría las entidades competentes para garantizar el acceso a ciertas prestaciones económicas de cumplirse con los requisitos de ley.

Aunado a lo anterior el artículo 44 de la ley 100 de 1993, indica que *“los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador.*

“Cuando el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez hubiere sido asumido por el interesado, tendrá derecho al respectivo reembolso por la entidad administradora de previsión social o el empleador, una vez la junta dictamine que existió el estado de invalidez o la pérdida de capacidad laboral”.

En consecuencia, de conformidad con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional y las disposiciones de la Ley 100 de 1993 es claro para el despacho que la entidad SEGUROS DEL ESTADO, en su condición de aseguradora adscrita al SOAT tiene competencia para



establecer la pérdida de capacidad laboral de la accionada o en su defecto, asumir sus costos.

Por los argumentos anteriormente expuestos, encuentra el despacho fundamentos suficientes para concluir, que se vulneraron los derechos fundamentales alegados por la accionante: MARIA DEL AMPARO VIZCAINO DE GALINDO, por lo que el despacho confirmará el fallo proferido por el JUZGADO TRECE CIVIL MUNICIPAL DE BARRANQUILLA, y se ordenará una vez ejecutoriado el presente fallo, el envío del expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

R E S U E L V E:

- 1- CONFIRMAR, el fallo de tutela proferido por el JUEZ TRECE CIVIL MUNICIPAL DE BARRANQUILLA, de fecha 05 de diciembre de 2022, por lo expuesto en la parta motiva de esta providencia.
- 2.- Notifíquese a las Partes
- 3.- Désele a conocer el presente proveído al A – Quo.
- 4.- Ordenar, luego de la ejecutoria del presente proveído, el envío del expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:
Javier Velasquez
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 004
Barranquilla - Atlantico

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: **cf880154ea88abb375722ec78c00b7fb3ef53e030c0521ee3a5c5242dcccfebf6**

Documento generado en 01/02/2023 03:59:57 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>