



**JUZGADO SEPTIMO CIVIL MUNICIPAL DE BARRANQUILLA. Agosto diez, (10) de dos mil veintiuno (2021).**

**Juez : Dilma Estela Chedraui Rangel**

**Expediente No. 08- 001- 40- 53- 007- 2021- 00426-00**

**ACCION : ACCION DE TUTELA**  
**ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO**  
**ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.**  
**VINCULADOS : CLÍNICA ALTOS DE SAN VICENTE - COOSALUD EPS S.A.**

## 1. ASUNTO

Procede este despacho a resolver, dentro del término de ley, (incapacidad 5 y 6 de agosto de 2021), la presente acción de la referencia, instaurada por el ciudadano **STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO** quien actúa en causa propia contra **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, salud, seguridad social y debido proceso.

## 2. HECHOS

Manifiesta el accionante que fue víctima de accidente de tránsito el día 29 de abril de 2021, en el cual sufrió las siguientes lesiones: *“heridas lacerantes avulsivas profundas extensas con pérdida de tejidos, lesión de dermis, tejido subcutáneo con laceración y desgarramiento de cara superficial de la capa envolvente de la aponeurosis en brazo derecho y rodilla derecha, presencia de tejidos macerados y bordes necróticos contaminadas con abundante material inorgánico, detritus y cuerpos extraños impactados (material vegetal, arena, asfalto) en tejidos profundos y fascia sangrado escaso. “*

Acota que, a raíz de las lesiones que sufrió el accionante, tuvo que ser remitido de carácter urgente a la CLINICA ALTOS DE SAN VICENTE S.A. donde fue atendido, hospitalizado y se le realizaron los tratamientos médicos y quirúrgicos pertinentes para reestablecer su estado de salud.

Afirma, que el vehículo de placas CUN37F involucrado en el accidente de tránsito, estaba amparado por la póliza de seguro de daños corporales (SOAT) 1467300003110, póliza expedida por la COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Considera que, teniendo en cuenta las lesiones que sufrió, que es beneficiaria de la indemnización por el amparo de INCAPACIDAD PERMANENTE contenida en los Seguros Obligatorios de daños corporales causados a las personas en accidentes de Tránsito – SOAT, es decir, al momento de la ocurrencia del siniestro, la compañía Seguros del Estado s.a. asumía EL RIESGO DE INVALIDEZ descrito en el artículo 41 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del decreto ley 19 de 2012.

Señala que, para solicitar la indemnización por INCAPACIDAD PERMANENTE, LA COMPAÑÍA DE SEGUROS DEL ESTADO S.A. le solicitó los siguientes documentos:

- *FURPEN: Formulario Único de Reclamación.*
- *DICTAMEN DE CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL: En firme emanado de la autoridad competente de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del decreto ley 19 de 2012, en el que se especifique el porcentaje de pérdida de capacidad laboral.*



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

- *Epicrisis o resumen clínico de atención según corresponda.*

No obstante, de dichos documentos se le dificulta conseguir el dictamen de PCL; al respecto, indica que, las entidades encargadas de expedir esta calificación en primera instancia según el artículo 41 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del decreto ley 19 de 2012 son:

- *Accidente o enfermedad de origen común: empresa prestadora de salud –EPS–.*
- *Accidente o enfermedad de origen laboral: administradora de riesgos laborales – ARL–.*
- *Accidente de tránsito: LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS QUE ASUMAN EL RIESGO DE INVALIDEZ Y MUERTE (1). (Póliza SOAT).*

Por lo anterior, el 25 de junio de 2021, presentó derecho de petición ante Seguros del Estado para que le determinara en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificara el grado de invalidez y el origen de estas contingencias tal como lo ordena el artículo 41 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del decreto ley 19 d 2012 o en su defecto que asumiera el pago de los honorarios que requiere la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL ATLANTICO.

Posteriormente, en oficio del 07 de julio de 2021 la accionada negó las pretensiones, omitiendo lo estipulado por la SENTENCIA T-400/2017 la cual expone el siguiente argumento:

*“si la respuesta es negativa por parte de la entidad aseguradora; vulneraría el derecho fundamental a la seguridad social, pues al no ser valorada la pérdida de capacidad laboral de la accionante, hay una restricción al acceso a la seguridad social y por ende, al goce efectivo de este derecho.” (2)*

Expone que, la única opción que le queda es pagar de su bolsillo la suma de 1 SMMLV es decir, \$ 908.526 pesos, por concepto de honorarios a la junta regional de calificación de invalidez, para que le puedan realizar la calificación de perdida de la capacidad laboral.

Señala bajo gravedad de juramento, que actualmente está desempleado, los pocos recursos que consigue en el “rebusque diario”, son para suplir las necesidades básicas de su núcleo familiar, que no es pensionado, no tiene ingresos económicos adicionales, sobrevive de la ayuda que le aportan algunos familiares, de vez en cuando, pertenece al régimen subsidiado de salud, no afiliado a ninguna ARL, por lo que ninguna entidad le ha reconocido las incapacidades que le han dado en la clínica.

Hace énfasis en que su economía actual está en crisis, lo cual le afecta a él y a su núcleo familiar, quienes dependen económicamente de él: su esposa, ELIANA SARAY OLIVERA VARGAS, su hijo KEINER STIV FUENTES CORTINA, su hijo JAMEZ ESTID FUENTES MARTINEZ, su hijo KEYTAM STEVEN FUENTES OLIVERA, todos ellos conviven y dependen directamente de sus ingresos.

Luego entonces, acota que se le hace difícil pagarle 1 SMMLV a la junta regional de calificación de invalidez del atlántico, sin que se vea afectado SU DERECHO AL MINIMO VITAL.

### 3. PRETENSIONES



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

Por todo lo anterior, el actor solicita al despacho el amparo de sus derechos fundamentales la seguridad social, mínimo vital, igualdad y debido proceso, ordenándosele a la compañía aseguradora accionada o quien corresponda hacer la valoración en una primera oportunidad para determinar su pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez, o en su defecto pague los honorarios a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO para que esta entidad califique su pérdida de la capacidad laboral, y de este modo poder reclamar la indemnización por INCAPACIDAD PERMANENTE cubierta por el SOAT por accidente de tránsito.

#### 4. ACTUACION PROCESAL

La acción de tutela fue admitida mediante proveído del 26 de julio de 2021, ordenándose al representante legal de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, para que dentro del término máximo de un (1) día, informara por escrito lo que a bien tuviera en relación con todos y cada uno de los hechos y pretensiones plasmadas por el accionante, en su demanda de tutela, entregándosele copia de esta al momento de la notificación de este auto.

De igual forma, se decidió vincular al presente trámite a **CLÍNICA ALTOS DE SAN VICENTE**, por considerar que podría suministrar información de carácter relevante para el presente trámite o verse afectada por la decisión que llegare a adoptarse al interior del mismo.

Posteriormente, por medio de auto de fecha 30 de julio de 2021 y, a petición de la entidad accionada en su informe de tutela, se decidió vincular al presente trámite a **COOSALUD EPS S.A.**.

##### - RESPUESTA DE SEGUROS DEL ESTADO S.A. (entidad accionada)

La entidad accionada rindió informe el 27 de julio de 2021, por medio de su representante legal HECTOR ARENAS CEBALLOS, donde manifiesta que haciendo revisión a los hechos de acción de tutela, una vez revisados los registros que reposan en la compañía, se evidenció que, con ocasión al accidente de tránsito, acaecido el 29 de abril de 2021, en el cual se vio afectado el señor STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO la institución prestadora de servicios de salud, que prestó la asistencia médica a los accionantes, 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. 14673000003110, pero a la fecha no se ha formalizado la reclamación, del amparo de incapacidad permanente por parte del interesado.

De otra parte, señala que, quien debe calificar en primera oportunidad, la eventual pérdida de capacidad laboral del afectado, conforme a lo establecido por el artículo 142 del decreto 19 de 2019, el cual modificó el artículo 41 de la ley 100 de 1993, es la Institución prestadoras de servicios de salud EPS y/o la administradora de fondos de pensión, a la cual se encuentre afiliado el afectado. Conforme además lo señalado por el Decreto 2463 de 2001.

En ese orden de ideas, solicita negar la solicitud del pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación, por parte de Seguros del Estado S.A. como compañía que



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

expidió la póliza SOAT, por cuanto el SOAT es un seguro de origen legal, sus amparos, coberturas, requisitos para reclamar y demás condiciones fueron rigurosamente señaladas por el legislador en la ley 663 de 1993, la ley 100 de 1993, los decretos 056 de 2015 y 780 de 2016. Aunado a ello la relación entre el accionante y Seguros del Estado S.A., deviene del Contrato de Seguro SOAT regulado por el Código de Comercio y las normas antes señaladas, por lo que debe regirse por lo que está estrictamente regulado, frente a los amparos que reconocen las aseguradoras, que administran los recursos del SOAT, por ello, obligarlos a pagar los honorarios a la junta regional, se constituiría en una actuación fuera del marco legal y contractual, máxime cuando los honorarios de las juntas de calificación de invalidez u otros gastos en que pueda incurrir una víctima de accidente de tránsito, para la obtención del dictamen de pérdida de capacidad laboral, no están comprendidos en la cobertura de incapacidad permanente del SOAT.

Expone que, en virtud del carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, esta no puede usarse para dirimir 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.

Señala que, si bien la Corte Constitucional ha ordenado en algunos fallos de tutela a la respectiva aseguradora SOAT el pago de los honorarios de la Junta de Calificación, lo ha dispuesto en casos excepcionales, como por ejemplo en sentencia T 2013-00045, donde el accionante probó que no podía realizar de manera independiente sus actividades básicas o en otro evento en el que se tuvo en cuenta que la accionante pertenecía a la tercera edad (sentencia T-400 de 2017), habiéndose constatado que en ambos casos se trataba de personas afiliadas al Régimen Subsidiado y que requerían de especial protección, en el presente asunto no se demostró por la accionante una situación excepcional.

Indica que, en concepto 2019009983-004 del 23 de abril de 2019, la súper intendencia financiera de manera clara, precisa y funda expuso los motivos por los cuales los Honorarios de las juntas de calificación no deben ser asumidos por las aseguradoras que administran recursos del SOAT.

Expone que, la pretensión del accionante es meramente económica y bajo ninguna circunstancia el no pago de la indemnización reclamada por el afectado vulnera o amenaza sus derechos fundamentales, la aseguradora dio respuesta a la reclamación dentro del término legal de manera clara y de fondo. El simple hecho que el accionante no esté de acuerdo con el argumento de la objeción dada por la compañía a la reclamación presentada constituye una vulneración a sus derechos fundamentales.

Está en la plena libertad el accionante de iniciar las acciones ordinarias contempladas por la ley, pero no puede pretender que haciendo mal uso de la acción de tutela a través del mecanismo constitucional se le dé respuesta a sus solicitudes que son meramente económicas.

**- RESPUESTA DE CLÍNICA ALTOS DE SAN VICENTE (entidad vinculada)**

Se dispuso recibimiento de memorial aportado por la entidad vinculada de fecha 27 de julio de 2021 en el que manifiesta que el paciente STEVEN ENRIQUE FUENTES



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

NAVARRO de 31 años, ingresó víctima de accidente de tránsito, el cual le generó trauma contundente en tórax, trauma en hombro derecho, trauma en brazo derecho, trauma en codo derecho, trauma en antebrazo derecho, trauma en muñeca derecha, trauma en mano derecha, trauma en mano izquierda, trauma en rodilla derecha, trauma en pierna derecha más herida avulsa contusa de bordes irregulares de forma redondeada con diámetro de aproximadamente 8 cm que deja defecto cutáneo profundo, lesión de dermis, tejido celular subcutáneo, fascia aponeurótica y ligamentaria contaminada con abundante material inorgánico (hierba, tierra), presentando otra herida en dorso de 2do metacarpiano de bordes irregulares de aproximadamente 4 cm que deja defecto cutáneo profundo, lesión de dermis, tejido celular subcutáneo, fascia aponeurótica, lesión ligamentaria del tendón extensor del 2do dedo, contaminada con abundante material inorgánico (hierba, tierra). Herida en forma de hoz de 7 cm de longitud en rodilla derecha que deja defecto cutáneo profundo, lesión de dermis, tejido celular subcutáneo, fascia aponeurótica y ligamentaria contaminada con abundante material inorgánico (hierba, tierra).

Que el 29 de abril de 2021, fue remitido del Centro médico Aura Elena para valoración especializada por el servicio de ortopedia por sospecha de lesión ósea en meseta tibial de rodilla derecha el cual a través de imagen tomografía tridimensional se descarta fracturas indicando manejo de lesiones de tejidos blandos por el servicio de cirugía plástica.

Posteriormente, el 30 de abril del 2021 fue valorado por médico especialista en cirugía plástica quien indicó traslado a cirugía ese mismo día llevando a cabo lavado desbridamiento más colgajo herida de brazo derecho más lavado más desbridamiento más colgajo de herida en rodilla derecha más colgajo en mano derecha tenorrafia extensores de la mano sin registro de complicaciones dando egreso el 01 de mayo del 2021.

**- RESPUESTA DE COOSALUD EPS S.A. (entidad vinculada)**

En informe rendido ante este Despacho, la entidad vinculada manifestó que al encontrarse el señor STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO afiliado a esa entidad promotora de salud en el RÉGIMEN SUBSIDIADO, no le asiste derecho alguno a SOLICITAR CALIFICACIÓN DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL A COOSALUD EPS puesto que precisamente los beneficiarios de este régimen son personas SIN CAPACIDAD DE PAGO Y QUE CARECEN DE VÍNCULOS CONTRACTUALES LABORALES, no confluendo en él los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

Continúa indicando que, por lo anterior se puede determinar con certeza que no le corresponde a aquellos afiliados al RÉGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD con carencia de todo tipo de vínculos laborales anteriores o dentro de las especiales condiciones anotadas en las normas antes transcritas, la calificación de pérdida de capacidad laboral, máxime cuando como en su caso las afectaciones a su salud se han presentado con ocasión a un ACCIDENTE DE TRANSITO.

Finaliza, afirmando que, en el caso que nos ocupa SEGUROS DEL ESTADO es la que está obligada por ley a GARANTIZAR la calificación de pérdida de capacidad laboral en virtud al accidente de tránsito.



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

## CONSIDERACIONES.

### - Competencia.

Este Juzgado es competente para tramitar y decidir la presente acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en el Decreto 1382 de 2000 y virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1983 del 2017, que le asigna a estos despachos de carácter municipal el conocimiento de las acciones de tutela que se interpongan contra particulares, por ocurrir en esta ciudad los hechos que motivan su presentación, lugar donde el Juzgado ejerce su jurisdicción constitucional.

### - El derecho a la seguridad social.

La Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades, se ha referido a la seguridad social definiendo su alcance de conformidad con el artículo 48 de la carta Política y afirmando su carácter de derecho fundamental por conexidad con los derechos también fundamentales a la vida, salud y trabajo. Esta Corporación ha dicho:

*“ .. En el año de 1991 se le dio un fundamento constitucional expreso a este derecho, que antes únicamente había sido objeto de una regulación a nivel legislativo y reglamentario. La seguridad social es un presupuesto básico para lograr el bienestar social de la gran masa de la población, es una necesidad sentida del hombre, en la medida en que al obtener un amparo contra los riesgos sociales mencionados bien a través de su prevención o remediándolos por diferentes medios cuando ellos ocurren, se convierte en una herramienta idónea para mejorar la calidad de vida de quienes integran la comunidad.*

*El derecho a la seguridad social ha sido considerado reiteradamente por esta Corporación como un derecho constitucional fundamental, dada su íntima relación con los derechos a la vida (art. 11), al trabajo (Art. 25) y a la salud (art. 49)” Sentencia C-134 y T-011 M.P. Hernando Herrera Vergara, entre otras). Corte Constitucional. Sentencia*

### - Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el pago de honorarios a las Juntas de Calificación de Invalidez.

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diversos fallos, entre otros, en la Sentencia T - 400 de 2017 donde señaló:

“ ... De la misma manera, la Sentencia T-045 de 2013 estipuló que:

*“las Juntas de Calificación de Invalidez, tienen derecho a recibir el pago de sus honorarios; sin embargo, va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, pues son las entidades del sistema, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido.” (Subrayas y negrillas fuera del texto original)*



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

*El artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, adiciona que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez. No obstante, podrá pedir su reembolso siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Al respecto es importante mencionar, que para aquellos que no cuentan con los recursos económicos para pagar el costo de la valoración, se podría dificultar la realización del procedimiento, y por ende, su acceso a la seguridad social, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable. Además, se debe resaltar que este derecho 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.*

*... Se concluye que las Juntas de Calificación de Invalidez son las encargadas de proferir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, cuando esta sea necesaria para acceder al reconocimiento y pago de cualquier clase de prestación social que pretenda garantizar el mínimo vital y la vida en condiciones dignas de las personas. El artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, establece que quiénes deben asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez son las entidades Administradoras de Fondos de Pensión o las Administradoras de Riesgos Laborales, “ya que al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social”. Sin embargo, como se expuso, la jurisprudencia de esta Corporación dispone, bajo el mismo criterio, que las aseguradoras también podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.”*

#### **CASO CONCRETO Y PROBLEMA JURIDICO A RESOLVER.**

Partiendo del análisis de los fundamentos fácticos del amparo, se considera como problema jurídico a resolver:

¿Vulnera la entidad accionada los derechos cuya protección invoca el actor, al no ordenársele la práctica de valoración para determinar pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez, o asumir el costo de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para el dictamen sobre la pérdida de capacidad laboral en virtud del accidente sufrido, bajo el argumento que de acuerdo con la normatividad vigente no le corresponde asumir el costo de dichos honorarios, además de ser improcedente la acción por falta del requisito de subsidiariedad?

#### **ARGUMENTOS PARA DECIDIR**

- **Sobre la procedencia de la acción de tutela.**

Sea lo primero analizar la procedencia del estudio de fondo de los hechos que dieron lugar a la acción, toda vez que la tutelada señala que la acción de tutela es improcedente teniendo en cuenta la existencia de otro medio de defensa judicial.

Pues bien, es sabido que el 86 de la Constitución Política enseña que la acción de tutela procede en aquellos eventos en donde exista una vulneración o posible amenaza de los derechos fundamentales de la persona y “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

utilice como mecanismo transitorio para evitar un *perjuicio irremediable*". Así mismo lo dispone el Decreto 2591 de 1991, en su artículo 1º.

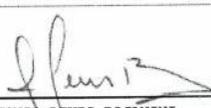
La tutela procede a pesar de la existencia de otro medio de defensa judicial, cuando:

- El otro medio de defensa no resulta idóneo ni eficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados, y en este evento procede la acción de manera definitiva.
- Cuando el accionante está en presencia de un perjuicio irremediable, caso en que se concede la acción como mecanismo transitorio.

Cabe señalar que la Corte Constitucional ha expresado que frente al examen de procedibilidad de la acción de tutela, "...es importante reiterar que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, pese a la existencia de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela es menos rigurosa frente a los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, las personas de la tercera edad, personas en condición de discapacidad, entre otros, por su situación de debilidad manifiesta". (T- 256 de 2019).

En el caso que nos ocupa, el señor STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO, sufrió un accidente de tránsito, con lesiones de heridas lacerantes avulsivas profundas extensas con pérdida de tejidos, lesión de dermis, tejido subcutáneo con laceración y desgarramiento de cara superficial de la capa envolvente de la aponeurosis en brazo derecho y rodilla derecha, presencia de tejidos macerados y bordes necróticos contaminados con abundante material inorgánico, detritus y cuerpos extraños impactados (material vegetal, arena, asfalto) en tejidos profundos y fascia sangrado escaso, las cuales le ocasionan dolor y dificultad en sus tareas cotidianas; aunado a ello, alega estar actualmente desempleado sin afiliación a alguna ARL, por lo cual ninguna entidad ha reconocido las incapacidades otorgadas por el centro médico que le atendió.

Su estado de salud y las consecuencias del accidente de tránsito que indica el actor sufrió se desprenden de la copia de la historia clínica aportada, luego entonces su estado de salud lo coloca como persona en estado de debilidad manifiesta y de especial protección **por lo cual el juicio de procedibilidad de la tutela se hace menos exigente**. Es así como se indica en la Historia clínica, lo siguiente:

	Incapacidad N°.: 000127698 FECHA.: 19.may/2021
<hr/>	
PACIENTE.....: STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO	HISTORIA N°.....: 1192788536
MEDICO.....: JUAN ANTONIO LEWIS BOJANINI	EVENTO N°.....: 000213691
RESPONSABLE.: SEGUROS DEL ESTADO	TIPO DE CLIENTE.: S.O.A.T.
<hr/>	
DIAGNOSTICO.: VICTIMA DE ACCIDENTE DE TRÁNSITO, TRAUMA EN TÓRAX, TRAUMA EN HOMBRO DERECHO, TRAUMA EN BRAZO DERECHO, TRAUMA EN CODO DERECHO, TRAUMA EN ANTEBRAZO DERECHO, TRAUMA EN MUÑECA DERECHA, TRAUMA EN MANO DERECHA, TRAUMA EN MANO IZQUIERDA, TRAUMA EN RODILLA DERECHA, TRAUMA EN PIERNA DERECHA.	
EN HERIDAS LACERANTES AVULSIVAS PROFUNDAS EXTENSAS CON PÉRDIDA DE TEJIDOS, LESION DE DERMIS,TEJIDO SUBCUTANEO CON LACERACION Y DESGARRAMIENTO DE CARA SUPERFICIAL DE LA CAPA ENVOLVENTE DE LA APONEUROSIS BRAZO DERECHO Y RODILLA DERECHA, PRESENCIA DE TEJIDOS MACERADOS Y BORDES NECROTICOS CONTAMINADAS CON ABUNDANTE MATERIAL INORGÁNICO,DETRITUS Y CUERPOS EXTRAÑOS IMPACTADOS(MATERIAL VEGETAL,ARENA,ASFALTO) EN TEJIDOS PROFUNDOS Y FASCIA SANGRADO ESCASO.	
CODIGO.: V899   PERSONA LESIONADA EN ACCIDENTE DE VEHICULO NO ESPECIFICADO	
<b>Certifico que he concedido (21) VEINTIUN Dia(s) de Incapacidad</b>	
DESDE 06.may/2021 HASTA 26.may/2021	
Observaciones: VEINTIUN Dia(s) de Incapacidad	
El presente certificado se expide a petición del interesado hoy 19.may/2021	
<hr/>	
	
MEDICO: JUAN ANTONIO LEWIS BOJANINI CIRUGIA PLASTICA RM: 1526	



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

Así las cosas, se estima que, si bien es cierto, existe otro medio ordinario de defensa al cual puede acudir la accionante para solicitar lo que a través de esta acción de tutela pretende, no lo es menos, que dicho medio no resultaría eficaz teniendo en cuenta el estado de salud del accionante, por el tiempo que demora el trámite del proceso ante el juez laboral.

Someter al actor al trámite de un proceso para que se determine quién debe pagar el pago de los honorarios afecta su derecho a la salud por el tiempo que tendría que esperar para que se pueda ordenar el pago de lo que cuesta el dictamen médico que necesita para saber las secuelas del accidente.

#### **- Sobre el requisito de inmediatez.**

Tratando el tema la Corte Constitucional en sentencia T – 246 de 2015 señaló:

*Según la naturaleza de la acción de tutela, la cual tiene el propósito de obtener la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados, se ha discutido acerca de la necesidad de estudiar un plazo razonable en la interposición del amparo. La Sentencia SU-961 de 1999 dio origen al principio de la inmediatez, no sin antes reiterar, como regla general, que la posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que esta no tiene un término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez constitucional, en principio, no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo:*

*“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.*

Debe analizar entonces el juez de tutela cada caso concreto para establecer si el tiempo transcurrido en la ocurrencia del hecho que dio lugar a la vulneración e interposición de tutela es razonable, pues no todos los casos son iguales.

En este caso concreto el actor sufrió un accidente el 29 de abril de 2021, sufriendo lesiones que según la historia clínica allegada afectó su estado de salud, al sufrir traumas en distintas partes del cuerpo.

Elevó el actor derecho de petición a la accionada para poder obtener la realización del dictamen de pérdida de capacidad laboral y calificaran el grado de invalidez, y la petición se resolvió el 1 de julio de 2021.

De lo anterior, es dable concluir que el actor ha seguido las acciones tendientes a obtener la salvaguarda de sus derechos en la medida de sus posibilidades, de tal forma que, no puede hablarse de falta del requisito de inmediatez, pues en primera instancia estaba en recuperación conforme lo indica la incapacidad otorgada, y después presentó la solicitud formal ante la accionada. Se considera que el término transcurrido entre la negativa de la accionada y la presentación de la acción, no resulta excesivo luego la acción de tutela se torna improcedente.

#### **- Sobre el pago de los honorarios para la calificación de la pérdida de capacidad laboral.**

Para dilucidar lo anterior, es claro que el despacho debe establecer si se dan las exigencias establecidas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

materia, esto es, lo dicho en las diferentes sentencias, las cuales han sido guía para desenlazar casos como el que nos ocupa, entre otras, la sentencia T-400 de 2017 citada en el aparte anterior.

En efecto, se desprende de la citada sentencia lo siguiente:

*“Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.*

- El artículo 2.6.1.4.3.1 del Decreto 780 de 2016, indica que para radicar la solicitud de indemnización por incapacidad permanente ocasionada por un accidente de tránsito es necesario aportar, entre otros, dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en firme emanado de autoridad competente.

- 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 que tienen entre sus funciones principales es emitir los dictámenes de pérdida de capacidad laboral.

- El dictamen proferido por las Juntas de Calificación de Invalidez permite que se reconozca y pague ciertas prestaciones sociales a aquellos sujetos que han tenido una disminución en su capacidad laboral, por este motivo es indispensable acceder a dicha calificación.

- Los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salario sino honorarios. De conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, estos emolumentos estarán a cargo de la entidad Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales.

- La prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social, como lo es el examen de pérdida de capacidad laboral, no puede condicionarse a un pago. Puesto que, se “elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad.

- El artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, adiciona que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez. No obstante, podrá pedir su reembolso siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

- Según la Sentencia C-529 de 2010, 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.

- Las aseguradoras también podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Así mismo en sentencia T- 2020-03, señaló la Corte Constitucional:

*“ ... 4.2.5. Lo anterior fue precisado, también, en la Sentencia T-400 de 2017. En este Fallo, la Sala Octava de Revisión de la Corte decidió el caso de una persona que, con ocasión de un accidente de tránsito, pretendía acceder a la indemnización por incapacidad permanente cubierta por el SOAT, sin que contara con los medios económicos para cubrir los honorarios de la Junta Regional de Calificación, por lo que solicitó mediante la acción constitucional que la compañía aseguradora solventara dicho emolumento. Antes de resolver el debate*



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

**acerca de la responsabilidad sobre el pago de los referidos honorarios, la Corte clarificó que la accionada tenía la responsabilidad directa de garantizar, en primera oportunidad, el documento requerido por la accionante.**

**Advirtió que la Empresa de Seguros es la obligada a realizar el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en primera oportunidad, según lo establecido por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, como entidad aseguradora que asumió el riesgo de invalidez y muerte. Puesto que la demandada no había procedido de conformidad, la Sala Octava concluyó que se había vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social de la accionante. Como consecuencia, en una de las órdenes emitidas, dispuso que la compañía demandada debía efectuar el examen de pérdida de capacidad laboral a la peticionaria”.**

En esta ocasión tenemos que el accionante sufrió un accidente de tránsito el 29 de abril de 2021, y para poder obtener la indemnización por incapacidad debe tener la calificación o dictamen de pérdida de capacidad laboral, el cual tiene un costo, que fue solicitado a través de derecho de petición a la accionada, quien niega la misma.

Se acompaña por el accionante, copia de la respuesta al derecho de petición de fecha 25 de junio de 2021, donde solicitó a la compañía “que me practique en una primera oportunidad valoración para determinar mi pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias tal como lo ordena el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012. O en su defecto pague los honorarios a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ATLÁNTICO para que esta entidad califique mi pérdida de la capacidad laboral, y de este modo poder reclamar la indemnización por INCAPACIDAD cubierta por el SOAT, en el menor tiempo posible.”

Por su parte, la entidad tutelada con escrito del 6 de abril de 2021, responde que “Seguros del Estado S.A. se encuentra exonerada de asumir el pago o reembolso de los honorarios profesionales que le exige la Junta de Calificación de Invalidez para determinar la pérdida de capacidad laboral del afectado.”

De la respuesta emitida por la accionada se desprende que efectivamente se niega al pago del costo del examen médico que debe realizarse por la Junta de Calificación de Invalidez, alegando que no le corresponde asumir dicho pago.

Revisada la documentación alegada con la acción de tutela se tiene que el actor acompaña copia de la historia clínica de CLÍNICA SAN VICENTE, donde se observa la atención en salud obtenida en virtud del accidente de tránsito sufrido por el actor y también señala que con el evento SOAT No. 000020938 responsable SEGUROS DEL ESTADO, se ampararon los gastos médicos quirúrgicos y hospitalarios.

De igual forma se desprende de dicha historia clínica que el accionante fue diagnosticado con TRAUMA EN TÓRAX, TRAUMA EN HOMBRO DERECHO, TRAUMA EN BRAZO DERECHO, TRAUMA EN CODO DERECHO, TRAUMA EN ANTEBRAZO DERECHO, TRAUMA EN MUÑECA DERECHA, TRAUMA EN MANO DERECHA, TRAUMA EN MANO IZQUIERDA, TRAUMA EN RODILLA DERECHA, TRAUMA EN PIERNA DERECHA.

Se prueba entonces que el actor sufrió un accidente de tránsito que le causó una lesión que debe ser estudiada para que se determine el tipo de incapacidad.

No es dable considerar que el hecho de que no esté en peligro la vida del actor, le impida acudir al juez de tutela para obtener lo que a través de un proceso ante la justicia ordinaria no tendría la misma efectividad, por lo demorado que puede resultar resolver la controversia, siendo necesario que obtenga un dictamen para poder obtener la indemnización que le concede la ley, y la cual si bien es cierto finalmente corresponde a un aspecto pecuniario, no lo es menos, que el accionante



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

manifiesta no estar trabajando actualmente, alegando que no cuenta con los recursos suficiente y que todo su núcleo familiar, incluidos sus menores hijos, depende económicamente de él.

La Corte Constitucional en la sentencia T – 329 de 2018 señaló:

*“ Cuando el usuario en salud afirma no tener la capacidad económica para asumir los costos que implica una atención médica debido a su condición de discapacidad, el juez constitucional, en aplicación del artículo 20 del decreto 2591 de 1991, habrá de tener por cierta dicha afirmación si la otra parte no lo controvierte , en consonancia con la presunción de incapacidad en materia de acceso a los servicios de salud para las personas afiliadas al Sisbén; en este sentido, se colige que las afirmaciones que realizan los usuarios del SGSSS sobre su capacidad económica se amparan por el principio de buena fe, por lo cual, la negativa indefinida sobre la posesión de recursos económicos se presume veraz...”.*

La parte accionada no ha demostrado o traído prueba en contra de lo manifestado por la accionante, a fin de controvertir sus afirmaciones al respecto, es decir, no ha probado que el accionante cuente con medios económicos para costearse directamente la valoración médica para que se emita el dictamen que debe presentar para el pago de su incapacidad.

Si bien es cierto, el interesado puede cancelar los honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez, los cuales podrían ser reembolsables, no lo es menos, que tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional, *“... que para aquellos que no cuentan con los recursos económicos para pagar el costo de la valoración, se podría dificultar la realización del procedimiento, y por ende, su acceso a la seguridad social, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable. ... la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social, como lo es el examen de pérdida de capacidad laboral, no puede condicionarse a un pago. Puesto que, se “elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad”.*

Así mismo la Corte Constitucional en la sentencia T – 256 de 2019, se pronunció sobre el tema, y revoco las decisiones de los jueces de instancias quienes negaron la tutela presentada para que la aseguradora respectiva asumiera el costo del dictamen. Señaló la Corte entre otros aspectos:

*.. Ahora bien, frente al pago de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez, se tiene que dichos honorarios deben ser cubiertos por la entidad de previsión o seguridad social, o la entidad administradora a la que este afiliado el solicitante, puesto que los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 establecen esta carga para estas entidades. Por otra parte, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 establece que el pago de dichos honorarios le corresponde a las Entidades Administradoras de los Fondos de Pensiones y a las Administradoras de Riesgos Laborales. Por último, dicho pago puede ser cubierto por el aspirante, de conformidad con el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, con la posibilidad de que esta cantidad sea reembolsada y únicamente cuando la Junta de Calificación de Invalidez dictamine la pérdida de capacidad laboral.*

*Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia constitucional y como fue reiterado en la parte motiva de esta providencia, suponer esta carga a favor de algunas personas resulta desproporcionado y vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad de aquellas personas, que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. De igual manera, dicha carga desconoce la protección especial que debe ofrecer el Estado a estas personas.*

**... Para esta Sala de Revisión la negativa de Seguros Generales Suramericana S.A. a cancelar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez Nacional, y Regional resulta en una vulneración a los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Misael Cárdenas Barahona, pues al no ser valorada la pérdida**



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

***de capacidad laboral del accionante, hay una restricción al acceso a la seguridad social y por ende, al goce efectivo de este derecho". (Resalta el despacho)***

Dado lo anterior, es procedente acudir al juez de tutela para poder obtener la orden del pago del valor del dictamen que debe realizarse la persona lesionada, pues de no realizarse dicho examen médico no podría cumplirse con la exigencia legal de presentar dictamen sobre la incapacidad para poder acceder al reconocimiento de una indemnización apenas necesaria para quien no puede laborar por encontrarse incapacitada.

Indicó el accionante su falta de capacidad económica. Señala que no cuenta con los recursos económicos para realizar el mencionado pago de los honorarios para que se determine la pérdida de capacidad. Afirma que su núcleo familiar se ve afectado puesto que su esposa e hijos menores dependen económicamente de él, que actualmente está desempleado, los pocos recursos que consigue en el rebusque diario, son para suplir las necesidades básicas de su núcleo familiar, que no tiene ingresos económicos adicionales. Además de lo anterior, pertenece al régimen subsidiado en salud. No está afiliado a ninguna ARL, por lo que ninguna entidad le ha reconocido las incapacidades que le han dado en la clínica.

Siendo ello así y, precisado como está por la jurisprudencia de la Corte Constitucional antes citada que las compañías de seguros pueden asumir el costo de los honorarios del dictamen médico respectivos, se concederá el amparo solicitado, pues en este caso la entidad tutelada, ni ha realizado el examen de pérdida de capacidad laboral, ni cancela los honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez para que realice dicho examen, necesarios al ser requisito indispensable para que el actor pueda obtener la indemnización por incapacidad amparada por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

Por todo lo anteriormente expuesto se concederá la tutela incoada.

En mérito de lo expuesto el JUZGADO SEPTIMO CIVIL MUNICIPAL ORAL DE BARRANQUILLA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELAR**, los derechos cuya protección invoca el señor **STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO**, dentro de la acción de tutela impetrada en contra de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, conforme a los argumentos que preceden.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la accionada **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, a través de su representante legal, o de la persona encargada de cumplir el fallo, que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, proceda a practicar en una primera oportunidad valoración para determinar la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen al señor **STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO**, o en su defecto pague los honorarios a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ATLÁNTICO para que esta entidad califique la pérdida de la capacidad laboral, y si esta decisión es apelada, también deberá asumir los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, según lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: NOTIFIQUESE** este pronunciamiento a los extremos involucradas en este trámite constitucional (Artículo 16 Decreto 2591 de 1991).



RAD. No. : 2021-00426  
ACCION : ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE : STEVEN ENRIQUE FUENTES NAVARRO  
ACCIONADO : SEGUROS DEL ESTADO S.A.  
PROVIDENCIA : SENTENCIA 10/08/2011 – CONCEDE TUTELA

**CUARTO:** De no ser impugnado el presente fallo, remítase a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión, al siguiente día de su ejecutoria. (artículo 31, ídem).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DILMA ESTELA CHEDRAUI RANGEL**

**Juez**