Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Neiva, octubre veintitrés (23) de Dos Mil Veinte (2020)

TUTELA

RADICACION:	**2020-225-00**
ACCIONANTE:	**LEIDI YANETH ARIAS EPIA**
ACCIONADO:	**PREVISORA SEGUROS**

1. ASUNTO A RESOLVER

Procede el Despacho a proferir el fallo de la acción de tutela instaurada por **LEIDI YANETH ARIAS EPIA,** contra **PREVISORA SEGUROS**, Por violación a sus derechos fundamentales como persona desplazada por la violencia. .

2. ANTECEDENTES

2.1. LO QUE SE PRETENDE:

Lo que persigue la actora es que el juez constitucional ampare sus derechos fundamentales a la seguridad social y a la salud, con el fin que se le ordene a LA PREVISORA califique la capacidad laboral o en su defecto ordene se cancelen los honorarios a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ para acceder a la indemnización como consecuencia del accidente de tránsito sufrido.

Para fundamentar la anterior petición la promotora expone como **HECHOS:**

- ✓ El día 22 de septiembre del año 2019 fue víctima de un accidente de tránsito que le ocasionó múltiples lesiones.
- ✓ Todos los gastos médicos fueron cubiertos por el Seguro Obligatorio de accidentes expedido por LA PREVISORA SEGUROS.
- ✓ El 3 de febrero de 2020 envió solicitud formal de pago de la indemnización por incapacidad permanente derivada del accidente de tránsito ante LA PREVISORA SEGUROS.
- ✓ LA PREVISORA SEGUROS en respuesta de fecha 21 de septiembre de 2020 se negó a efectuar dicho pago aduciendo que es necesario

presentar el dictamen de pérdida de capacidad laboral expedido por la Junta Regional de Invalidez “ARP o AFP”.

- ✓ Su situación económica no le permite sufragar los honorarios para que la Junta Regional de Invalidez del Huila determine la pérdida de capacidad laboral.

2.2 TRÁMITE PROCESAL

Admitida la acción de tutela por auto del 9 de octubre de 2020, se corrió traslado de la misma a la entidad accionada, para que se pronunciara sobre los hechos aducidos por la señora **LEIDI YANETH ARIAS EPIA**.

En auto del 21 de octubre se vinculó a la EPS ASMET SALUD y a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA.

2. 3. RESPUESTA DE LAS DEMANDADAS:

PREVISORA SEGUROS

Solicitó que se declare la improcedencia de la acción en lo que a esa entidad se refiere toda vez que a la accionante se le ha solicitado requisitos para el pago de la indemnización, que se ha atendido sus necesidades como lo es la prestación del servicio médico con ocasión al accidente, sin embargo no es posible sufragar los gastos de honorarios a la Junta de Calificación por no encontrarse dentro de la cobertura del SOAT, por lo tanto solicita se declare libre de toda responsabilidad de condena derivada de la acción de tutela a la PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS por no haber incurrido en violación de derechos fundamentales de la accionante..

Las entidades vinculadas no se pronunciaron al respecto.

3.- CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

PROBLEMA JURÍDICO

De la reseña fáctica trascrita, le corresponde al despacho determinar si PREVISORA SEGUROS, ASMET SALUD EPS O JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA., han vulnerado los derechos fundamentales de la accionante al no asumir el costo de la valoración que requiere para el pago de la indemnización por incapacidad permanente de la actora.

Marco Normativo:

El Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia establece que la Acción de Tutela es el mecanismo o instrumento judicial que tiene a su alcance toda persona para peticionar ante los Jueces de la República, en todo momento y lugar, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares en los casos que defina la Ley, en este caso, por el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela.

Tres (03) son los elementos que deben configurarse para la procedencia y prosperidad de la acción de tutela, a saber:

1. Que el derecho cuya protección se invoca tenga la categoría de FUNDAMENTAL, entre los cuales se encuentran, no solamente los que en forma taxativa enuncia nuestra Constitución Política en el capítulo I del título II, sino también aquellos cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos (artículos 2 y 3 del Decreto 2591 de 1991).

2. Que exista una VULNERACIÓN o una AMENAZA contra ese derecho fundamental.

3. Que tal vulneración o amenaza provenga de la ACCIÓN u OMISIÓN de una autoridad pública, como regla general, o de un particular, en casos excepcionales (artículos 5 y 42 del Decreto 2591 de 1991).

Organización de las JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ SEGÚN EL MANDATO LEGAL Y CONSTITUCIONAL.

Las Juntas de Calificación de Invalidez tienen como función primordial evaluar científica y técnicamente el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de las personas, y sus dictámenes constituyen el fundamento jurídico para lograr el reconocimiento y posterior pago de ciertas prestaciones sociales[1]. Así, a propósito de este caso particular, para el pago de incapacidades surgidas de un accidente de tránsito, es necesario que las juntas emitan una valoración de la pérdida de capacidad laboral.

Para el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 expresan que los honorarios de los miembros de dichas juntas, tanto de las regionales como de la nacional, serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

El artículo 50 del Decreto 2463 de 2002 reglamentó los citados artículos y estableció que los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez **los debe pagar las entidades de previsión social, las compañías de seguro, las administradoras, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador**. Sin embargo, si el interesado asume los honorarios, tiene derecho al reembolso de la entidad administradora, del

[1] Sentencia T- 596 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

empleador o de la entidad de previsión social, una vez la junta dictamine el estado de invalidez o la incapacidad laboral.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-164 de 2000, declaró inexequible el artículo 43 del Decreto 1295 de 1995 que establecía en cuanto a las controversias sobre la incapacidad permanente parcial, que "*los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo de quien los solicite".* En esa oportunidad se dijo que:

"La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, según los términos del artículo 48 de la Constitución, razón por la cual no entiende la Corte cómo, mediante la norma examinada, pretende condicionarse la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social -la evaluación de una incapacidad laboral- al pago, poco o mucho, que haga el trabajador accidentado o enfermo -por causas de trabajo- para sufragar los costos de un organismo creado por el legislador para el efecto. Ese criterio legal elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público en cuestión, 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".

Reiterando lo dicho anteriormente, en la sentencia T-033 de 2004[2], en la que se estudió el caso de un señor que pese a ser beneficiado por un fallo de un juez laboral que ordenó al ISS asumir los costos del examen de invalidez, no fue calificado porque la entidad no quiso cancelar dichos honorarios debido a que el tutelante personalmente no había solicitado el pago del examen, la Corte Constitucional resolvió acceder al amparo solicitado, aduciendo que:

"Según las consideraciones hechas en el presente fallo y teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional anteriormente transcrita, la orden del juez debe ser cumplida y por lo tanto los Seguros Sociales deben sufragar lo correspondiente a los dictámenes y por este aspecto prospera la tutela. <u>En efecto, el no pago de la valoración de la incapacidad laboral afecta los derechos a la seguridad social, el debido proceso y el acceso a la justicia</u>, como se dejó explicado en los considerandos de esta sentencia". (Subrayado fuera del texto).

Por último y en reiteración de su precedente, la Corte, en las sentencias T- 208 de 2010 y T 349 de 2015, sostuvo que:

"De los anteriores enunciados normativos se colige que los honorarios de los miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y los de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez serán pagados, en todo caso, por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante. Por lo tanto, según la Ley 100 de 1993, no resulta conducente obligar a los ciudadanos a sufragar dichos costos o suspender el trámite del dictamen por dicho concepto"[3].

Y con relación a los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 se indicó:

---

[2] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[3] Sentencia T- 208 de 2010, Corte Constitucional

"*El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 dispone que los honorarios de los miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante y no deben ser sufragados por el usuario del sistema de seguridad social:*

> *"ARTÍCULO 42. JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ. En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.*
> *Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.*
> *Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante." (Subrayado fuera del texto)*

Así mismo, el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 prescribe el funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y establece que los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso, por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente[4].

La sentencia T-045 de 2013 determino 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."*

Como conclusión se destaca que son las Juntas de Calificación de invalidez las encargadas de emitir los dictámenes de la pérdida de capacidad laboral, cuando las personas requieran obtener el pago de incapacidades, la pensión de invalidez, la sustitución pensional o la pensión de sobrevivientes. Ahora, los honorarios de las juntas deben ser cancelados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante, 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.

Caso Concreto

De los antecedentes referidos, observa esta operadora judicial que se concreta la alegación de la gestora en el no pago del costo de la valoración que requiere el actor de su pérdida de la capacidad laboral ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL HUILA.

La tesis del despacho es que en efecto, se están vulnerando derechos fundamentales de la demandante al no accedérsele a su pedimento,

---

4 Sentencia T- 349 de 2015 Corte Constitucional.

Examen de inmediatez

La inmediatez es una condición de procedencia de la acción de tutela, creada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como herramienta para cumplir con el propósito de la Carta Política de hacer de la acción de tutela un medio de amparo de derechos fundamentales que opere de manera rápida, inmediata y eficaz.

El despacho encuentra que en el caso bajo estudio se cumple con el requisito de inmediatez, pues la fecha en la que la señora LEIDI YANETH ARIAS EPIA efectúo su petición para el pago de la indemnización o cancelación de honorarios ante PREVISORA SEGUROS es la del 3 de febrero de 2020, tal como se advierte del documento arrimado al proceso.

Examen del cumplimiento del principio de subsidiariedad

En definitiva, es claro para el Juzgado que la acción de tutela procede en este caso, debido a que es el mecanismo idóneo para amparar los derechos del aquí interesado, pues a través de ésta se protegen de manera oportuna los derechos invocados. Además, el caso versa sobre los derechos de una persona en situación de vulnerabilidad, disminuida físicamente, por lo que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, situación que pone en evidencia la necesidad de la intervención del juez constitucional.

Solución al problema jurídico planteado

En armonía con las líneas precedentes, y atendiendo el devenir factico y procesal, se encuentra acreditado: i) que la señora LEIDI YANETH ARIAS EPIA presentó fractura en mano izquierda, que le ha ocasionado pérdida de la capacidad de movimiento, todo ello lo convierte en un sujeto de especial protección constitucional; (ii) la necesidad que le asiste a éste, que se produzca una valoración oficial de la pérdida de su capacidad para acceder a los beneficios a que tiene derecho.

Por otra parte, para el Juzgado es claro que las normas jurídicas que regulan la materia establecen que los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez los debe pagar las entidades de previsión social, la administradora, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador. Éstas también consagran que si el interesado asume los honorarios, tiene derecho al rembolso.

En el presente contexto, se considera que la entidad encargada de asumir el pago de la valoración de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL HUILA, es precisamente la EPS ASMET SALUD, entidad donde se encuentra vinculada la accionante en el régimen subsidiado.

En consecuencia, como quiera que la norma autoriza el pago de la valoración a cargo de las entidades de previsión, habrá de ordenarse a la EPS ASMET SALUD, asumir el costo total del examen de la señora ARIAS EPIA ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL HUILA.

Por consiguiente, se accederá al amparo deprecado, en virtud de que se evidencia la vulneración de derechos fundamentales a la seguridad social y a la igualdad de una persona que por su condición económica y física se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta. A juicio del Juzgado, este comportamiento contradice el derecho a la igualdad prescrito en el artículo 13 constitucional, negando a su vez el carácter universal del derecho a la seguridad social de la demandante y, de la misma manera, desconociendo que el Estado tiene el deber de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, máxime cuando la misma es cotizante en el régimen de seguridad social en salud.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero de Familia de Neiva, administrando justicia en nombre la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. TUTELAR los derechos fundamentales a igualdad y a la seguridad social de la señora LEIDI YANETH ARIAS EPIA, dentro de la presente acción de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, se ORDENA a la EPS ASMET SALUD que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia si aún no lo ha hecho, proceda a asumir el costo total del examen de la señora LEIDI YANETH ARIAS EPIA ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL HUILA.

TERCERO. EXONERAR de responsabilidad a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL HUILA y a la PREVISORA S.A., de la acusación de los hechos respecto de los cuales se implora el amparo.

CUARTO. - NOTIFICAR el presente fallo a las partes intervinientes por el medio más expedito (Art. 30 del decreto 2451 de 1991).

QUINTO. REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si esta decisión no fuere impugnada (Art. 31 del Decreto 2351 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SOL MARY ROSADO GALINDO
Jueza.