

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**DEPARTAMENTO DE ARAUCA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN**

Aprobado Mediante Acta de Sala No. 090

Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Arauca, marzo primero (1º) del año dos mil veintidós (2022)

RADICADO: 81-001-31-87-001-2022-00001-01
RAD. INTERNO: 2022-00041
ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
ACCIONANTE: LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA
ACCIONADA: LA PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS
ASUNTO: IMPUGNACIÓN DE TUTELA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide esta Corporación la impugnación interpuesta por la Compañía de Seguros La Previsora S.A. contra la sentencia de enero 19 de 2022, proferida por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca¹, mediante la cual tuteló los derechos fundamentales del accionante y dictó otras disposiciones.

ANTECEDENTES

El señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA manifestó en su escrito de tutela², que el 5 de agosto de 2021 sufrió un accidente de tránsito cuando se transportaba en su motocicleta vía Corocoro- Arauca, un vehículo invadió su carril y lo colisionó, siendo atendido en el Hospital San Vicente de Arauca donde previa valoración médica le diagnosticaron *"Traumatismo de la cabeza, Contusión de la región lumbosacra y de la pelvis, Contusión de otras partes de la muñeca y de la mano y Contusión de la pierna"*.

¹ Dr. Jaime Enrique Bernal Ladino

² Cdno digital del Juzgado, Ítem 4 Fl. 1 a 10

Expuso, que el tratamiento y la rehabilitación médica ya finalizó y ahora necesita la valoración de la Junta de Calificación de Invalidez para poder reclamar la indemnización por las lesiones que le ocasionó el accidente de tránsito, sin embargo, su situación financiera es muy precaria y no tiene los recursos económicos para asumir el costo de dicha valoración.

Indicó, que en razón a que su motocicleta contaba con el SOAT No. 3308004542392000 vigente hasta el 6 de noviembre de 2021 de la Aseguradora la Previsora S.A., el 29 de octubre de 2021 elevó solicitud ante dicha Aseguradora para el pago de los honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez, obteniendo respuesta el 26 de noviembre de 2021 a través de la cual le indicó que, conforme al artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, la determinación de pérdida de la capacidad laboral y la calificación del grado de invalidez y del origen de estas contingencias corresponde al Instituto de Seguros Sociales, la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES, las Administradoras de Riesgos Profesionales- ARP, las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS.

Explicó, que sus afecciones físicas se dieron como consecuencia de un accidente de tránsito, que no cuenta con recursos económicos y no puede sufragar los costos del examen de pérdida de capacidad laboral en la Junta Calificadora Regional, como lo exige Seguros la Previsora S.A.

Corolario de lo anterior, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida en conexidad con la salud, a la seguridad social, igualdad y dignidad humana, para que como consecuencia de ello se ordene a la Compañía de Seguros LA PREVISORA S.A. asuma el pago íntegro de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez Regional para el examen de pérdida de su capacidad laboral.

Anexó a su escrito: copia de Epicrisis expedida por el Hospital San Vicente de Arauca E.S.E.³; documento de identidad⁴; licencia de tránsito⁵; Póliza de Seguro SOAT de la Previsora S.A.⁶; Sistema de Referencia y Contrareferencia⁷; historia clínica expedida por el Centro Hospitalario de Arauca⁸; indicaciones médicas⁹; comunicación del 26 de noviembre de 2021 emanada de la accionada¹⁰, y; la solicitud elevada por el accionante¹¹.

³ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fl. 1 a 5

⁴ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fl. 6

⁵ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fl. 7

⁶ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fl. 8

⁷ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fls. 9 a 11

⁸ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fls. 12 y 13

⁹ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fls. 18 y 19

¹⁰ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fls. 32 a 34

SINOPSIS PROCESAL

Presentado el escrito de tutela el asunto fue asignado por reparto al Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca el 4 de enero de 2022¹², Despacho que le imprimió trámite ese mismo día¹³ y procedió a: admitir la acción contra la Aseguradora La Previsora S.A.; vincular a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca; requerir al accionante para que informara a qué entidades se encuentra afiliado en salud, pensión y riesgos laborales, y; correr traslado a la demandada y vinculada para el ejercicio de su derecho de contradicción y defensa.

CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS

- La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca¹⁴ indicó que, revisada la base de datos de la entidad, no encontró solicitud para proferir calificación a nombre del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA.

Explicó que, conforme el numeral 3º del Artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1072 de 2015, la Junta es la entidad competente para realizar la calificación en los casos en que se pretenda una reclamación ante compañías de seguros para posibles indemnizaciones. Sin embargo, actúa como *perito* y contra sus decisiones no procede la interposición de recurso alguno.

Señaló, que el Artículo 2.2.5.1.28 *ibídem* establece los requisitos mínimos que deben contener los expedientes de la solicitud del dictamen ante la Junta Regional, entre los que se encuentra el pago de los honorarios correspondientes a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, sin importar el número de patologías que presente el peticionario, pago que debe hacerse de manera anticipada.

Reiteró, que cuando la Junta Regional actúa como *perito* por solicitud de las entidades financieras y compañías de seguros, son éstas quienes deben asumir dichos costos y a la persona a calificar le corresponde completar y allegar la documentación establecida en el Artículo 2.2.5.1.28 del Decreto 1072 de 2015.

¹¹ Cdno digital del Juzgado, Ítem 3 Fl. 35

¹² Cdno digital del Juzgado, Ítem 2 Fls. 1

¹³ Cdno digital del Juzgado, Ítem 5 Fl. 1

¹⁴ Cdno digital del Juzgado, Ítem 8 Fls. 1 a 3

Indicó, que mediante Resolución No. 2319 de 2018 se dispuso que esa Junta Regional de Calificación de Invalidez conocería los casos de personas residentes, además de Bogotá y Cundinamarca, en el Amazonas, Arauca, Guainía, La Guajira, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

Finalmente, solicitó su desvinculación de la presente acción teniendo en cuenta que en ningún momento ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, toda vez que a la fecha no ha conocido el caso del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA.

- La Compañía de Seguros La Previsora S.A.¹⁵ manifestó, que no es la entidad competente para determinar y valorar el grado de pérdida de la capacidad laboral del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA, y tampoco de sufragar los honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez.

Transcribió concepto No. 201611401553011 de agosto de 2016, emitido por el Ministerio de Salud, donde indica "*(...) las compañías aseguradoras autorizadas para la emisión de pólizas SOAT, no se encuentran facultadas para calificar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral de una persona afiliada al Sistema General de Seguridad Social Integral, cuando ésta se origina en un accidente de tránsito, correspondiendo a las EPS o a las ARL, tal calificación, en los términos antes expuestos.*"

Expuso, que en los términos del artículo 50 del Decreto 2463 de 2001 La Previsora S.A. no hace parte de las compañías aseguradoras, destinadas por la Ley a pagar los honorarios a los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez, por cuanto no está autorizada por la Superintendencia Financiera para explotar los ramos de *Riesgos de Invalidez y Muerte (artículo 70 y 77 de la Ley 100 de 1993 y artículo 41 de la Ley 100 de 1993)*, como tampoco los *Riesgos Laborales (artículo 77 del Decreto 1295 de 1994)*, pues la actividad comercial de la Aseguradora está dirigida a la expedición de pólizas de seguros.

Señaló, que la Aseguradora dio respuesta a la petición del accionante, comunicándole que para iniciar con el análisis de alguna reclamación por incapacidad permanente originada por el accidente de tránsito ocurrido el 5 de Agosto de 2021, es necesario que allegue el original del dictamen sobre incapacidad permanente expedido por las entidades autorizadas por la Ley (*Junta Regional de Calificación de Invalidez, ARP, EPS.*), conforme lo señala el numeral 2º del artículo 27 del Decreto 056 de 2015, el cual permite verificar las condiciones de

¹⁵ Cdno digital del Juzgado, Ítem 10 Fls. 1 a 10

operación del aseguramiento de los riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas y las condiciones generales del seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, efectuado a través del SOAT.

Pidió la inaplicabilidad en el caso concreto de la figura de excepción de inconstitucionalidad fijada en la sentencia T-322 de 2011, toda vez que conforme las circunstancias alegadas por el señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA no demostró ser sujeto de especial protección, encontrarse en situación económica precaria, que las lesiones padecidas como consecuencia del accidente de tránsito sean de tal gravedad que ponga en riesgo su vida o que se puedan agravar con el paso del tiempo, ni tampoco la evidencia de un perjuicio irremediable que la respuesta negativa que se cuestiona por esta vía excepcional pudiera ocasionar.

Solicitó, finalmente, declarar libre de toda responsabilidad o condena a la Compañía de Seguros La Previsora S.A. toda vez que no ha realizado ninguna conducta vulneradora de los derechos del señor CASTRO VALENCIA.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA¹⁶

El Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca, mediante providencia de enero 19 de 2022, resolvió tutelar los derechos fundamentales del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA y, en consecuencia, dispuso:

"SEGUNDO: ORDENAR al representante legal de **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS** o a quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, sufrague los honorarios fijados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente, a fin de que proceda a evaluar inmediatamente al señor **LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA**. En caso de que la decisión de primera instancia sea impugnada, los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez también serán asumidos por la aseguradora.

TERCERO: Notifíquese la presente decisión (...)” (sic)

Expuso, que por regla general la acción de tutela es improcedente para resolver controversias relacionadas con un contrato de seguros, pues en principio ello corresponde a la jurisdicción ordinaria civil, en tanto el Legislador previó la posibilidad de acudir a varias clases de procesos para el efecto, los cuales se encuentran previstos en el Código General del Proceso y dependen del tipo de controversia originada en la relación de aseguramiento.

¹⁶ Cdno digital del Juzgado, Ítem 11 Fls. 1 a 9

Sin embargo, en el presente asunto se trata de una persona que no cuenta con los recursos económicos para sufragar los gastos que exige la Junta de Calificación de Invalidez; que alega su estado de indefensión, y; conforme la historia clínica allegada se encuentra afiliado al *Régimen subsidiado*, situaciones que no fueron desvirtuadas por la parte pasiva.

Expuso, que si bien es cierto que los honorarios de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez serán cubiertos por la entidad de previsión o seguridad social a la cual se encuentre afiliado el afectado por invalidez, también lo es que el Decreto 2463 de 2001 en su artículo 50, incisos 1º y 2º, que reglamenta los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, establece *"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."*

Finalmente, expuso, que la jurisprudencia constitucional señala que trasladar la carga del pago de los honorarios a favor de algunas personas resulta desproporcionado y vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad de quienes, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, amén que dicha carga desconoce la protección especial que a ellas debe ofrecer el Estado.

IMPUGNACIÓN¹⁷

Inconforme con la decisión adoptada la Compañía de Seguros S.A. la impugnó solicitando revocar el fallo y absolverla de toda responsabilidad y condena, con los mismos argumentos expuestos al contestar la tutela, insistiendo que la Aseguradora no hace parte de las Compañías destinadas por Ley a pagar los honorarios a los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Señaló que no existe documento que permita probar, siquiera sumariamente, la situación económica del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA que le impida acudir ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez y sufragar los honorarios, como tampoco que pueda tornarse irremediable.

¹⁷ Cdno digital del Juzgado, Ítem 14 Fls. 1 a 6

CONSIDERACIONES

Esta Sala de Decisión es competente para conocer la impugnación del fallo proferido por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca, fechado 19 de enero de 2022, conforme al art. 31 del Decreto 2591 de 1991, cuyo conocimiento se asumirá toda vez que dentro del término de ejecutoria la Compañía de Seguros La Previsora S.A. indicó oponerse a la decisión.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

1. Regulación sobre el reconocimiento de la indemnización por incapacidad permanente con ocasión de accidentes de tránsito

Debido a la incidencia de los accidentes de tránsito en la salud y la vida de las personas, el Estado previó un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), para los vehículos automotores *“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”*¹⁸.

Las normas aplicables al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito se encuentran contempladas en el capítulo IV de la parte VI del Decreto Ley 663 de 1993¹⁹, y en el título II del Decreto 056 de 2015,²⁰ el cual se ocupa de los seguros de daños corporales causados a personas en accidentes de tránsito. Además, aquellos asuntos que no se encuentren regulados dentro las normas referidas deberán suplirse con lo previsto en el contrato de

¹⁸ Sentencia T-959 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

La Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*, modificada por las Leyes 903 de 2004 y 1005 de 2006, el artículo 42 dispone: *“SEGUROS Y RESPONSABILIDAD. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la (sic) modifiquen o sustituyan”*. En el mismo sentido se puede consultar el Decreto 663 de 1993, que actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículo 192 inciso 1º.

¹⁹ Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración

²⁰ Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, por parte de la Subcuenta ECAT del FOSYGA y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT.

seguro terrestre del Código de Comercio, según remisión expresa del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993.

El numeral 2º del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993 establece los objetivos del seguro obligatorio de daños corporales que se causen con ocasión de un accidentes de tránsito, entre los que se encuentran “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;*[...] y d. *La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones*”.

Por su parte, el Decreto 056 de 2015 en su artículo 12 refiere: “*Artículo 12. Indemnización por incapacidad permanente. Es el valor a reconocer, por una única vez, a la víctima de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de los que sean aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, cuando como consecuencia de tales acontecimientos se produzca en ella la pérdida de su capacidad para desempeñarse laboralmente*”.

El Decreto 780 de 2016 en su artículo 2.6.1.4.2.6²¹ dispone, que el beneficiario y legitimado para solicitar por una sola vez la indemnización por incapacidad permanente es la víctima de un accidente de tránsito, cuando se produzca en ella alguna pérdida de capacidad laboral como consecuencia de tal acontecimiento.

En cuanto a los requisitos para la solicitud de indemnización por un accidente de tránsito, se encuentran contemplados en el artículo 2.6.1.4.3.1 del Decreto 780 de 2016, norma que expresamente señala que es necesario aportar:

- "1. *Formulario de reclamación que para el efecto adopte la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social debidamente diligenciado.*
- 2. *Dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en firme emanado de la autoridad competente de acuerdo a lo establecido en el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012, en el que se especifique el porcentaje de pérdida de capacidad laboral.***
3. *Epicrisis o resumen clínico de atención según corresponda, cuando se trate de una víctima de accidente de tránsito.*

²¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. El cual compila algunas de las normas establecidas en el Decreto 056 de 2015.

4. *Epicrisis o resumen clínico de atención expedido por el Prestador de Servicios de Salud y certificado emitido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que conste que la persona atendida fue víctima de eventos catastróficos de origen natural o de eventos terroristas.*
5. *Cuando la reclamación se presente ante el Fosyga, declaración por parte de la víctima en la que indique que no se encuentra afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales y que no ha recibido pensión de invalidez o indemnización sustitutiva de la misma por parte del Sistema General de Pensiones.*
6. *Sentencia judicial ejecutoriada en la que se designe el curador, cuando la víctima requiera de curador o representante.*
7. *Copia del registro civil de la víctima, cuando esta sea menor de edad, en el que se demuestre el parentesco con el reclamante en primer grado de consanguinidad o sentencia ejecutoriada en la que se designe el representante legal o curador.*
8. *Poder en original mediante el cual la víctima autoriza a una persona natural para que presente la solicitud de pago de la indemnización por incapacidad” (Resalta la Sala).*

Asimismo, el parágrafo 1º del artículo 2.6.1.4.2.8 del citado Decreto 780 con relación a la valoración de la pérdida de capacidad laboral, dispone que “[l]a *calificación de pérdida de capacidad será realizada por 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 019 de 2012 y se ceñirá al Manual Único para la pérdida de capacidad laboral y ocupacional vigente a la fecha de la calificación*”.

De este modo, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993²², modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012²³, 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 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 (...)” (Resalta la Sala)

Así las cosas, corresponde a las administradoras de fondos de pensiones, administradoras de riesgos laborales, compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las entidades promotoras de salud realizar, en una primera oportunidad, el dictamen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez. En caso de existir inconformidad del interesado, la Entidad deberá solicitar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez la

²² Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

²³ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

revisión del caso, decisión que será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Esto significa que, en principio, es competencia del primer conjunto de instituciones mencionadas la práctica del dictamen de pérdida de capacidad laboral y la calificación del grado de invalidez. En términos generales, solamente si el interesado se encuentra en desacuerdo con la decisión, el expediente será remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se pronuncie y, de ser impugnado el concepto técnico que esta emita, corresponderá resolver a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

2. Los honorarios de los miembros de las juntas de calificación de invalidez

Conforme lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012²⁴, los integrantes de las juntas de calificación de invalidez no reciben salario sino honorarios, que corren a cargo de la Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales.

En la sentencia C-164 de 2000²⁵ la Corte determinó que el Estado debe proteger a las personas que por su condición física, económica o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, pero que también está en la obligación de procurar que quienes cuenten con los recursos económicos para costear el examen de su evaluación física o mental paguen por ello. En virtud de lo anterior, advirtió, que no resulta constitucionalmente admisible que la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social, como lo es el examen de pérdida de capacidad laboral, quede condicionado a un pago pues con ello 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”*.²⁶

Con fundamento en tal razonamiento la Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo 074 de 2010 por reglamentar que, para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, quien requería de la valoración por parte de la Junta de Calificación de

²⁴ “**Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales.** Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.// El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.

Parágrafo. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad.”

²⁵ M.P. José Gregorio Hernández Galindo. S.V. Eduardo Cifuentes Muñoz, A.V. Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

²⁶ Sentencia C-164 de 2000.

Invalidez debía asumir el costo de los honorarios.²⁷ Así, de manera pacífica y reiterada²⁸ la Corte ha determinado, que la ausencia de recursos económicos para pagar el costo de la valoración 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.

Al respecto, la Sentencia T-045 de 2013²⁹ señaló que *“las Juntas de Calificación de Invalidez, tienen derecho a recibir el pago de sus honorarios; sin embargo, va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, **pues son las entidades del sistema**, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o **aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido.**”* (Resalta la Sala)

3. El caso sometido a estudio.

Descendiendo al asunto que concita la atención de esta Corporación, tenemos, que el señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA interpuso acción de tutela contra la Compañía de Seguros La Previsora S.A., en procura que la entidad accionada asuma el pago íntegro de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez para obtener el examen de pérdida de su capacidad laboral.

En virtud de los hechos precedentemente señalados y teniendo en cuenta la documental obrante en la actuación, se tiene, que: (i) el señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA tiene 49 años de edad; (ii) el 5 de agosto de 2021 sufrió un accidente de tránsito que le generó *«Traumatismo de la cabeza, Contusión de la región lumbosacra y de la pelvis, Contusión de otras partes de la muñeca y de la mano y Contusión de la pierna»*; (iii) el 27 de octubre de ese mismo año presentó solicitud ante la Compañía de Seguros La Previsora S.A. reclamando el pago de los honorarios a la Junta Calificadora de invalidez, para que ésta pueda rendir el dictamen de pérdida de su capacidad laboral necesario para gestionar la indemnización por las lesiones ocasionadas en el accidente de tránsito que sufrió; (iv) el 26 de noviembre de

²⁷ Sentencia C-298 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. A.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁸ Sentencias T-1040 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-124 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-701 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-204 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-033 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T- 002 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T- 935 de 2007. Marco Gerardo Monroy Cabra; T- 424 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T- 194 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T- 322 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T- 124 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T- 577 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-623 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T- 119 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-349 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos, A.V. Myriam Ávila Roldán; T- 400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos y T- 256 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

²⁹ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

2021 la entidad accionada despachó de manera desfavorable su solicitud; (v) el 4 de enero de 2022, el señor CASTRO VALENCIA formuló acción de tutela alegando que no cuenta con los recursos económicos para costear el pago de los honorarios debido a su precaria situación económica.

Asumido el conocimiento de la acción interpuesta, el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca tuteló los derechos fundamentales del señor LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA, y ordenó a la Compañía de Seguros La Previsora S.A. pagar los honorarios fijados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente, para que dicha entidad proceda a evaluar al accionante y, en caso que lo resuelto en primera instancia sea impugnado, también sufrague los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, decisión generó la inconformidad de la Aseguradora, quien la impugnó solicitando revocar la totalidad del fallo toda vez que no hace parte de las Compañías destinadas por Ley a pagar los honorarios a los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Conforme la normatividad vigente y a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, las compañías aseguradoras de invalidez y muerte serán competentes en primera oportunidad para calificar directamente la pérdida de capacidad laboral de la víctima, o por medio de un profesional de la salud externo³⁰, y en el evento que la valoración de pérdida de capacidad laboral proferida en primera oportunidad sea impugnada, la Junta Regional de Calificación de Invalidez conocerá en primera instancia y emitirá su dictamen.

Lo anterior, porque a través del aseguramiento de accidentes de tránsito se busca una cobertura, entre otros riesgos, frente a daños físicos que se puedan ocasionar a las personas, los gastos que deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y la *incapacidad permanente*. En este sentido, las empresas que expiden las pólizas de accidente de tránsito son entidades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral de los afectados, de conformidad con el citado artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, norma que prevé que las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez se encuentran en dicha obligación, naturaleza que precisamente poseen las empresas responsables de la póliza para accidentes de tránsito.

³⁰ “Debidamente autorizado para funcionar”, según el numeral 1 literal b del artículo 194 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Sentencia T-336 de 2020 con ponencia de la Dra. Diana Fajardo Rivera

De igual manera, la compañía aseguradora cuenta con la posibilidad de remitir al solicitante de manera directa ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente para ser calificado en primera instancia, y si esta decisión es impugnada, conocerá la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda instancia.³¹

Lo anterior fue precisado en la sentencia T-400 de 2017³², donde se resolvió 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.

En la decisión precedentemente señalada, la Corte Constitucional antes de resolver el debate acerca de la responsabilidad sobre el pago de los referidos honorarios, clarificó que la accionada tenía la responsabilidad directa de garantizar, en primera oportunidad, el documento requerido por la accionante, para lo cual 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 y, como la Aseguradora así no procedió la alta Corporación concluyó que había vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social de la actora constitucional y, en una de las órdenes emitidas, dispuso que la compañía demandada debía efectuar el examen de pérdida de capacidad laboral a la peticionaria³³.

Asimismo, en las sentencias T-076 de 2019³⁴ y T-336 de 2020³⁵ donde los accionantes solicitaron el pago de los honorarios por parte de las Aseguradoras, la Corte Constitucional indicó que cuando las compañías aseguradoras de riesgos de invalidez y muerte no realicen la valoración requerida, el aspirante a beneficiario se encuentra habilitado para acudir directamente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para obtener la práctica del dictamen en primera instancia, y asumir directamente el pago de los honorarios con

³¹ Sentencia T-400 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

³² M.P. Alberto Rojas Ríos.

³³ En la decisión, la Corte advirtió: “[e]l Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito establece una indemnización por incapacidad permanente para aquellos sujetos que hayan padecido daños corporales. Para que este amparo sea reconocido y desembolsado, es obligatorio presentar de conformidad con el artículo 2.6.1.4.3.1 del Decreto 780 de 2016, el certificado de pérdida de capacidad laboral expedido por la autoridad competente según lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, que para el caso objeto de estudio sería la entidad accionada QBE Seguros S.A., compañía de seguros que asumió el riesgo de invalidez y muerte, quien deberá determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez de la accionante”.

³⁴ M.P. Carlos Bernal Pulido

³⁵ M.P. Diana Fajardo Rivera

posibilidad de recobro³⁶. Sin embargo, cuando el solicitante sea una persona en situación de vulnerabilidad, que no cuente con los recursos económicos para sufragar el costo de la valoración, las aseguradoras deberán asumir el pago de los honorarios, que posibilite la emisión del dictamen que le permita a su vez iniciar la reclamación de la indemnización por incapacidad permanente³⁷.

Así las cosas, siendo que en el presente caso la Aseguradora la Previsora S.A. no procedió a determinar la pérdida de capacidad laboral del beneficiario LUIS ALFONSO CASTRO VALENCIA, en virtud del accidente de tránsito que este sufrió, está en la obligación de cubrir los gastos de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez por él reclamados, toda vez que el accionante alega que se encuentra en una situación económica precaria y no tiene los recursos para asumirlos, argumentos que no fueron desvirtuados por la Aseguradora.

Conforme a las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia proferida el 19 de enero de 2022 por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca.

Sin necesidad de más consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 19 de enero de 2022 por el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca, de conformidad con las razones expuestas *ut supra*.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO: ENVÍESE a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

³⁶ 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.

³⁷ Postura fijada en sentencias T-282 de 2010, T-045 de 2013 y T-400 de 2017.

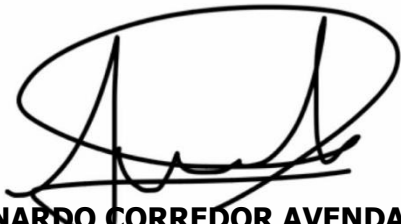
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada ponente



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada



LEONARDO CORREDOR AVENDAÑO
Magistrado