REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

ACCIÓN DE TUTELA
RADICADO: 11001-41-05-008-2023-00454-00
ACCIONANTE: HERNAN PADILLA CASTAÑEDA
ACCIONADO: **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**

SENTENCIA

En Bogotá D.C. a los nueve (09) días del mes de junio del año dos mil veintitrés (2023), procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por el señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA,** quien pretende el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la salud y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**

RESEÑA FÁCTICA

Afirma el accionante que el día 26 de mayo de 2021 sufrió un accidente de tránsito cuando conducía la motocicleta con póliza SOAT No. AT 26978011.

Que de acuerdo con el Decreto 780 de 2016, las víctimas de accidentes de tránsito tienen derecho a una indemnización por incapacidad permanente cuando se produzca la pérdida de su capacidad laboral.

Que el **21 de junio de 2022** presentó una petición ante la accionada, solicitándole el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca; o, en su defecto, que la misma aseguradora realizara la calificación de PCL.

Que presentó la petición de calificación de PCL a los 12 meses y 21 días siguientes a la ocurrencia del accidente de tránsito.

Que el 08 de julio de 2022 remitió su historia clínica a la accionada, pero no se pronunció.

Que el **15 de marzo de 2023** presentó una nueva petición ante la accionada, reiterando la petición del 21 de junio de 2022.

Que la accionada no dio respuesta a la petición, por lo que el 17 de abril de 2022 presentó una acción de tutela por la vulneración del derecho fundamental de petición.

Que el 05 de mayo de 2023 la accionada dio respuesta a la petición, argumentado que se había configurado la *caducidad* de la acción y que por ello no era posible calificar la PCL.

Que no existe *caducidad* puesto que la petición de calificación de PCL se realizó antes de transcurrir 18 meses desde la ocurrencia del accidente de tránsito.

Por lo anterior, solicita el amparo de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se ordene a la accionada fijar fecha y hora para la calificación de la pérdida de capacidad laboral; y/o pagar los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que califique la pérdida de capacidad laboral.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

La accionada allegó contestación el 01 de junio de 2023, en la que manifiesta que ha dado respuesta clara y legal a las reclamaciones del accionante.

Que la respuesta a una reclamación hace parte de la órbita del contrato de seguro y, por lo tanto, debe ser ventilada ante la jurisdicción ordinaria a través del mecanismo legal.

Que no se logra establecer el ingreso efectivo de la solicitud reseñada por el actor, dado que se hizo a través del buzón de notificaciones judiciales, el cual no recibe esa clase de reclamaciones, por lo que no se le dio respuesta oportuna.

Que brindó una nueva respuesta, informando los motivos por los cuales no es posible la calificación, recordando que el evento supera los 18 meses, por lo que operó la *caducidad* con fundamento en el artículo 2.6.1.4.2.9 del Decreto 780 de 2016.

Que *se ha configurado la caducidad de la acción para solicitar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral*.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea los siguientes problemas jurídicos: ¿Es procedente la acción de tutela para amparar los derechos fundamentales del señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA,** teniendo en cuenta que la controversia se relaciona con la calificación de la pérdida de capacidad laboral requerida para hacer efectiva la póliza de un contrato de seguro? En caso afirmativo, ¿Se han vulnerado los derechos fundamentales del señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA** por parte de **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**, al no calificar la pérdida de capacidad laboral o efectuar el pago de los honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez?

MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando éstos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de la Corte Constitucional[1], en armonía con los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter *subsidiario,* procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos.

La Alta Corporación ha reiterado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual; es decir, procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de

[1] Sentencias T-228 de 2012 y T-177 de 2011. Ver también las Sentencias T-731, T-677, T-641 y T-426 de 2014; T-891, T-889, T-788 y T-736 de 2013; T-1074, T-1058, T-1047, T-932, T-928, T-778, T-703, T-699, T-452, T-358, SU-195 y T-001 de 2012; SU-339, T-531, T-649, T-655, T-693, T-710 y T-508 de 2011; T-354 de 2010; C-543 de 1992, entre otras.

comprobada eficacia, para que cese inmediatamente la vulneración[2]. Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales[3].

Así las cosas, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que:

(i) Los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; **(ii)** Se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, **(iii)** El titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

La jurisprudencia constitucional, al respecto ha indicado, que el perjuicio ha de ser ***inminente***, esto es, que la amenaza está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser ***urgentes***; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea ***grave***, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea ***impostergable***, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad[4].

De igual forma, la Corte Constitucional ha aclarado que, pese a la informalidad del amparo constitucional, el actor debe exteriorizar y sustentar los factores a partir de los cuales pretenda derivar el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela[5].

Atendiendo a las particularidades del caso concreto, es menester señalar, que en tratándose de controversias relacionadas con contratos de seguros, la Corte Constitucional ha sostenido que, en principio, las mismas deben ser resueltas ante la jurisdicción ordinaria civil, como quiera que el legislador previó la posibilidad de acudir a varias clases

[2] Sentencia T-753 de 2006.
[3] Sentencia T-406 de 2005.
[4] Sentencias T-136, T-331 y T-660 de 2010; T-147, T-809 y T-860 de 2009; T-409 y T-629 de 2008; T-262 y T-889 de 2007; T-978 y T-1017 de 2006; T-954 y T-1146 de 2005.
[5] Sentencia T-436 de 2007.

de procesos para solucionarlos, los cuales se encuentran previstos en el Código General del Proceso y dependen del tipo de controversia originada en la relación de aseguramiento[6].

Particularmente, en lo que atañe a los conflictos relacionados sobre la calificación de la pérdida de capacidad laboral, requerida para hacer efectiva la póliza de un contrato de seguro, la Corte igualmente ha señalado que es la jurisdicción ordinaria la competente para decidir al respecto, pues las normas aplicables al contrato de póliza SOAT están consagradas en el Decreto 056 de 2015, compilado en el Decreto 780 de 2016, en el Decreto Ley 633 de 1993 y en las normas que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio.

No obstante, dicha Corporación también ha previsto la posibilidad de que la acción de tutela proceda de manera excepcional para pronunciarse sobre estas controversias cuando, por ejemplo:

(i) Se verifica una grave afectación de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, como ocurre en el caso de las personas con una considerable pérdida de su capacidad laboral y que, además, no tienen ningún tipo de ingreso; o

(ii) En el supuesto en que, a pesar de la clara e inequívoca demostración del derecho reclamado para hacer efectiva la póliza, el incumplimiento de las obligaciones contractuales que le asisten a la aseguradora ocasiona que se inicie proceso ejecutivo en contra del reclamante.[7]

CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL, DERECHO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE

La calificación de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional, como un derecho que cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común[8].

Así, teniendo en cuenta la importancia de la valoración, la Corte ha determinado que la afectación de los derechos fundamentales de la persona se genera, de un lado, por la

[6] Sentencia T-003 de 2020.
[7] Sentencias T-501 de 2016 y T-003 de 2020
[8] Sentencia T-038 de 2011

negación del derecho a la valoración, así como por la dilación de la misma, porque de no practicarse a tiempo, puede llevar en algunas situaciones a la complicación del estado físico o mental del asegurado.

De esta forma, ambas circunstancias son lesivas a las garantías fundamentales de los trabajadores, pues someten a quien requiere la calificación a una condición de indefensión, en tanto necesita la valoración para conocer cuáles son las causas que determinan la disminución de la capacidad laboral y, con esto, precisar qué entidad -fondo de pensiones o administradora de riesgos laborales- asumirá la responsabilidad en el pago de las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de su afección.

De otra parte, ha sostenido la Corte que la inobservancia de los preceptos legales que regulan la valoración de pérdida de capacidad laboral, o la negativa por parte de las entidades obligadas a realizar dicha valoración, constituyen una flagrante vulneración del derecho a la seguridad social, e igualmente se erigen en barrera de acceso a las garantías fundamentales de salud, vida digna y mínimo vital, al no permitir determinar el origen de la afección, el nivel de alteración de la salud y la magnitud de la pérdida de capacidad laboral del trabajador.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la protección de este derecho puede ser abordada en la tutela, por las siguientes razones:

Primero, porque la omisión en la práctica de la calificación de pérdida de capacidad laboral compromete el derecho a la seguridad social, del cual se desprende el derecho a recibir una pensión si se cumplen los parámetros de ley.

Si no se brindan las condiciones adecuadas para hacer la calificación de la pérdida de capacidad laboral, no se podrá reunir un requisito principal para acceder a la pensión, pues como ha expuesto la Corte, el dictamen *"es decisivo para establecer a qué tipo de auxilios tiene derecho quien padece una discapacidad como consecuencia de una actividad laboral, o por causas de origen común".*

Por lo tanto, ha sido catalogado como un derecho que tienen los usuarios del sistema de salud a recibir una valoración interdisciplinaria sobre sus aptitudes, cualidades y habilidades para desempeñarse en el ámbito laboral a fin de determinar si requiere un auxilio o, después de determinada contingencia, puede acceder a un trabajo para proveerse su sustento[9].

[9] Sentencia T-646 de 2013

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

Si se trunca la posibilidad de acceder a la pensión porque se niega la práctica de los procedimientos que se deben certificar para solicitarla, se amenazan otras garantías constitucionales que se buscan proteger a través del sistema de seguridad social, tales como la vida digna y el mínimo vital[10].

En ese sentido, la jurisprudencia ha identificado que se vulnera el derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral en diferentes circunstancias: cuando se niega la práctica de la valoración, o cuando se imponen barreras injustificadas para la misma, a pesar de que la entidad está obligada a llevarla a cabo. Las dos circunstancias pueden ser violatorias de los derechos fundamentales, y la vulneración se efectúa contra una persona en estado de indefensión[11].

Segundo, la población afectada con la negativa o dilación de las entidades obligadas para practicar la calificación de pérdida de capacidad laboral, suelen estar en situación de discapacidad.

Como ha expresado en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional, a estas personas el Estado les debe una especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Constitución y tratados de derechos humanos integrados al bloque de constitucionalidad. Por esta razón, según el caso concreto, es muy probable que la persona interesada requiera con urgencia la prestación económica de la pensión, pues ante las dificultades para acceder al mercado laboral por la discapacidad, en muchos casos es indispensable la pensión para tener un sustento que cubra las necesidades básicas.

En síntesis, por la importancia de la valoración de la pérdida de capacidad laboral en materia constitucional, la Corte ha aceptado que las controversias jurídicas sobre éstas, se desenvuelvan a través de la tutela, siempre que se reúnan los requisitos propios de la acción[12].

[10] Sentencia T-671 de 2012
[11] Sentencia T-038 de 2011
[12] Sentencia T-399 de 2015

REGULACIÓN SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR INCAPACIDAD PERMANENTE CON OCASIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

Para el caso de los accidentes de tránsito y las consecuencias que éstos tienen en la salud, el Sistema General de Salud prevé la existencia de un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), obligatorio para todos los vehículos automotores que transiten en el territorio nacional y, cuya finalidad es amparar la muerte o los daños corporales que se causen a las personas implicadas en tales eventos, ya sean peatones, pasajeros o conductores, incluso en los casos en los que los vehículos no están asegurados[13].

La normatividad aplicable al SOAT se encuentra en el capítulo IV del Decreto Ley 663 de 1993 y en el título II del Decreto 056 de 2015, el cual regula lo concerniente a los seguros de daños corporales causados a personas en accidentes de tránsito. No obstante, los vacíos normativos que presenten dichas normas deberán suplirse con las normas que regulan el contrato de seguro terrestre del Código de Comercio, en virtud de la remisión expresa que prevé el artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993.

En ese orden, el numeral 2 del artículo 192 ibídem, establece lo siguiente:

> *"2. Función social del seguro. El seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito tienen los siguientes objetivos:*
>
> *a. Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;*
> *b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las causadas por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;*
> *c. Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de 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 oportunas sus obligaciones."* (Negrillas fuera del texto)

Con relación a la indemnización por incapacidad permanente, el artículo 2.6.1.4.2.6 del Decreto 780 de 2016, establece que dicha indemnización se entenderá como:

> *"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."*

[13] Sentencia T-959 de 2005

De conformidad con el artículo 2.6.1.4.2.8, este valor no podrá ser superior a 180 smlmv, y los responsables del pago son: (a) La compañía de seguros, cuando se trate de un accidente de tránsito en el que el vehículo involucrado esté amparado por una póliza de SOAT; y (b) La Subcuenta ECAT del Fosyga, cuando se trate de un accidente de tránsito ocasionado por un vehículo no identificado, un vehículo sin póliza, un evento catastrófico de origen natural, un evento terrorista u otro evento aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

De igual manera, el Decreto 780 de 2016, en su artículo 2.6.1.4.3.1, indica que, para poder solicitar la indemnización por incapacidad permanente como resultado de un accidente de tránsito, es necesario aportar los siguientes documentos:

> *"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.*
> *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."*

Por otra parte, el artículo 2.6.1.4.2.8 del Decreto 780 de 2016, en su parágrafo 1º, con relación a la valoración de la pérdida de capacidad laboral dispone que:

> *"**PARÁGRAFO 1o.** La 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."* (Subrayas fuera del texto)

A su turno, el inciso 2º del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 establece las autoridades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral, así:

"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. (…)"*

Sobre este particular, la Corte Constitucional en Sentencia **T-003 del 15 de enero de 2022**, reiterando la posición de la Sentencia T-400 de 2017, enfatizó que:

"(…) les corresponde a las administradoras de fondos de pensiones, a las administradoras de riesgos laborales, a las 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 revisión del caso, decisión que será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Esto significa que, antes que nada, 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 luego, si el interesado se halla en desacuerdo con la decisión, el expediente debe ser remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se pronuncie y, de ser impugnado el correspondiente concepto técnico, corresponderá resolver a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

De otra parte, la Sala subraya que, ***en primera oportunidad, la emisión del dictamen constituye una obligación a cargo, no solo de las entidades tradicionales del sistema de seguridad social****, como los fondos de pensiones, las administradoras de riesgos laborales y las entidades promotoras de salud.* ***En los términos indicados, ese deber también recae en las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, cuando el examen tenga relación con la ocurrencia del siniestro amparado mediante la respectiva póliza****.* ***Esto implica****, a propósito del asunto que se debate en la presente acción de tutela,* ***que las empresas responsables del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito tienen también la carga legal de realizar, en primera oportunidad, el examen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez de quien realiza la reclamación****.*

Como se indicó en los fundamentos anteriores, mediante la aseguración 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 se 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 artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012. Esta norma 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".

Conforme a lo anterior, en la misma providencia, se destacaron las reglas a tener en cuenta frente al reconocimiento de la indemnización por incapacidad permanente a causa de accidentes de tránsito, a saber:

(i) Para acceder a la indemnización por incapacidad permanente amparada por el SOAT, es indispensable allegar el dictamen médico proferido por la autoridad competente.

(ii) Dentro de las autoridades competentes para determinar, en primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral, enunciadas en el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 100, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, se encuentran las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte.

(iii) Dado que las empresas responsables del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito asumen, entre otros riesgos, el de incapacidad permanente, tienen también la carga legal de practicar, en primera oportunidad, el examen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez del asegurado, orientado a acceder a la indemnización por incapacidad permanente amparada por el SOAT.

CASO CONCRETO

El señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA** interpone acción de tutela contra **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, salud y seguridad social. En consecuencia, pretende se ordene a la accionada, fijar fecha y hora para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y/o realizar el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

Previo a realizar el análisis de fondo, es necesario determinar los requisitos formales de procedibilidad de la acción de tutela, v. gr., inmediatez y subsidiariedad.

En cuanto a la **inmediatez**, el hecho vulnerador tiene origen en la respuesta negativa que dio la accionada el 05 de mayo de 2023 frente a la solicitud de pago de los honorarios para la calificación de la pérdida de capacidad laboral del accionante. Por lo tanto, entre esa fecha y la presentación de la acción de tutela ha transcurrido un lapso de tiempo razonable.

Respecto de la **subsidiariedad**, si bien la jurisprudencia constitucional ha previsto que, por regla general, la acción de tutela es improcedente para debatir controversias relacionadas con contratos de seguros al existir mecanismos ordinarios, lo cierto es que también ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando:

> *"(i) Se verifica una grave afectación de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, como ocurre en el caso de las personas con una considerable pérdida de su capacidad laboral y que, además, no tienen ningún tipo de ingreso; o (ii) En el supuesto en que, a pesar de la clara e inequívoca demostración del derecho reclamado para hacer efectiva la póliza, el incumplimiento de las obligaciones contractuales que le asisten a la aseguradora ocasiona que se inicie proceso ejecutivo en contra del reclamante."*

Aplicando esos parámetros al caso concreto, y conforme a las pruebas documentales, se observa que el señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA** sufrió un accidente de tránsito el 26 de mayo de 2021, que le ocasionó múltiples, complejas y diversas afectaciones a su salud, producto de las cuales requirió intervenciones quirúrgicas, terapias y/o medicamentos; por lo que es claro que están involucrados derechos de rango fundamental de un sujeto de especial protección, en particular, el de la seguridad social, irrenunciable e imprescriptible, por lo que su ejercicio no tiene ninguna limitación en el tiempo, menos aun tratándose de un sujeto en situación de debilidad manifiesta.

Bajo el anterior panorama, los mecanismos ordinarios con que cuenta el accionante para resolver su controversia, no son eficaces ni idóneos, pues no garantizan una protección efectiva e inmediata de su derecho fundamental a la seguridad social. Por tal motivo, es necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar una eventual vulneración.

En consecuencia, procede el Despacho a resolver el segundo problema jurídico, relativo a determinar si **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** vulneró los derechos fundamentales invocados por el señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA**, al negarse a calificar la pérdida de capacidad laboral, bajo el argumento de haber operado la *caducidad.*

Lo primero que debe indicarse es, que no existe discusión frente al accidente de tránsito que sufrió el señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA** el 26 de mayo de 2021, mientras conducía la motocicleta de placas MAU32F, amparada por el Seguro SOAT con póliza No. 26978011 de **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**

Así mismo, y según se desprende de la historia clínica expedida por la CLÍNICA MEDICAL S.A.S.[14], al accionante le fueron diagnosticadas las siguientes patologías*: M542 Cervicalgia, S202 Contusión Del tórax, S435 Esguinces y torceduras de la articulación acromioclavicular, S601 Contusión de dedo(s) de la mano, con daño de las uñas, S607 Traumatismos superficiales múltiples de la muñeca de la mano, S626 Fractura de otro dedo de la mano, S627 Fracturas múltiples de los dedos de la mano, S700 Contusión de la cadera, T07X Traumatismos múltiples, no especificados.*

[14] Páginas 37 a 68 del archivo pdf 01AccionTutela

En las pruebas obrantes en el expediente se observa que, el **21 de junio de 2022** el señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA**, a través de apoderado judicial, le solicitó a **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** lo siguiente[15]:

> *"**PRIMERO:** Solicito comedidamente que **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** proceda en el término y bajo lo que dispone la Ley; a pagar 1 Salario Mínimo Legal Mensual Vigente a la Junta de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca a favor de Sr. HERNAN PADILLA CASTAÑEDA, para que sea valorada y se disponga a determinar el porcentaje en el que se tasan sus lesiones temporales y permanentes, actuales y futuras, permitiendo que se proceda a realizar la reclamación respectiva.*
>
> ***SEGUNDO:** En caso de no acceder a la primera solicitud, que sea la misma Aseguradora **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** quien realice la valoración del dictamen de pérdida de capacidad laboral a mi poderdante, dando fecha, hora y dirección donde será valorado Sr. HERNAN PADILLA CASTAÑEDA, de acuerdo como lo estableció la sentencia T-400 de 2017, permitiendo que se proceda a realizar la reclamación respectiva, para ello se anexa la documentación necesaria. (…)"*

La petición fue radicada en: https://www.segurossura.com.co/paginas/escribenos.aspx y se le asignó el radicado No. 220621261708 39[16].

El **15 de marzo de 2023** el apoderado del accionante radicó ante **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** un segundo derecho de petición, reiterando la solicitud inicial, así[17]:

> *"**PRIMERO:** solicito comedidamente que **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** EMITA Y NOTIFIQUE fecha y hora para cita de valoración de pérdida de capacidad laboral de mi poderdante Sr. HERNAN PADILLA CASTAÑEDA en la ciudad de domicilio de mi poderdante, Bogotá D.C.*
>
> ***SEGUNDO:** De no acceder a la anterior solicitud, solicito se proceda a pagar el salario mínimo legal mensual vigente ante Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, con la finalidad de ser valorado mi poderdante."*

Esta segunda petición fue radicada en: https://sura.my.salesforce-sites.com/formularioatencion/CRM_crearCasoweb_pag y se le asignó el radicado No. 23031528734545[18].

Como quiera que la accionada no brindó respuesta, el actor interpuso una acción de tutela buscando el amparo del derecho fundamental de petición. La acción de tutela correspondió al Juzgado Primero de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, quien, en Sentencia del 27 de abril de 2023 concedió el amparo y ordenó a **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** dar respuesta de fondo, concreta, clara, congruente a la petición del 15 de marzo de 2023[19].

---

[15] Páginas 9 a 11 ibidem
[16] Página 8 ibidem
[17] Páginas 106 y 107 ibidem
[18] Página 105 ibidem
[19] Páginas 144 a 149 ibidem

En cumplimiento de esa orden judicial, el 05 de mayo de 2023 la accionada brindó respuesta a la petición del accionante, indicando lo siguiente[20]:

> *"En atención a la solicitud indicada en la referencia, mediante la cual solicita que la Aseguradora realice la calificación de pérdida de capacidad laboral para que se determine la condición médica del señor HERNAN PADILLA CASTAÑEDA, de manera atenta nos permitimos informar que:*
>
> *El amparo de incapacidad permanente, previsto como cobertura del amparo de incapacidad permanente de la póliza de SOAT, exige del reclamante, la presentación de los documentos establecidos en la norma para efectos del pago de indemnización, en los cuales se incluye el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral, emitido por las autoridades competentes en los términos previstos en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012.*
>
> *Adicionalmente, para efectos de la validez de la reclamación de incapacidad permanente de SOAT, la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral debe ser presentada en un término no mayor a 18 meses calendario contados a partir de la fecha el accidente, como se indica a continuación:*
>
> > *Decreto 780 de 2016.*
> >
> > *Artículo 2.6.1.4.2.9. Término para presentar la reclamación. La solicitud de indemnización por incapacidad permanente deberá presentarse en el siguiente término:*
> >
> > *a). Ante el Ministerio de Salud y Protección Social, o quien este designe, de acuerdo a lo establecido en el artículo 111 del Decreto-ley 019 de 2012, dentro del año siguiente a la fecha en la que adquirió firmeza el dictamen de pérdida de capacidad laboral;*
> > *b). Ante la compañía aseguradora que corresponda, en los términos del artículo 1081 del Código de Comercio.*
> >
> > *En cualquiera de los dos casos, siempre y cuando entre la fecha de ocurrencia del evento y la solicitud de calificación de la invalidez no haya pasado más de dieciocho (18) meses calendario.*
>
> *Con base en lo expuesto y <u>teniendo en cuenta que el accidente de tránsito en donde resultó lesionado el señor HERNAN PADILLA CASTAÑERDA ocurrió el día 26/05/2021, habrá de concluirse que: se ha configurado la caducidad de la acción para solicitar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral</u>, motivo por el cual no se accede favorablemente a su solicitud para realizar el proceso de calificación."* (Subrayas fuera del texto)

Al contestar la acción de tutela, **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A**. reiteró que no era posible realizar la calificación del actor, pues el accidente supera 18 meses de haber ocurrido, por lo que se había configurado la *"caducidad de la acción para solicitar el trámite de calificación"* de PCL *"con fundamento en el Decreto 780 de 2016"* artículo 2.6.1.4.2.9.

[20] Páginas 150 y 151 ibidem

Así mismo, la accionada informó que brindó respuesta a la petición del accionante informándole los motivos por los cuales no era posible realizar la calificación. Aportó una copia de la respuesta inicial del 01 de mayo de 2023, la cual se otorgó en idénticos términos que la del 05 de mayo de 2023, adicionándose lo siguiente[21]:

> *"Finalmente, en lo que corresponde al pago de honorarios a la Junta de Calificación, señalamos que es aplicada la misma normativa descrita en párrafos anteriores, encontrando que el término para enviar dicho caso a la Junta se encuentra vencido, en consecuencia, no hay lugar a generar el pago solicitado."* (Subrayas fuera del texto)

Establecido lo anterior, el Despacho considera que no le asiste razón a **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** por los motivos que se pasan a exponer:

En primer lugar, la accionada aduce no ser procedente la calificación por haber operado la "*caducidad"* de la acción; además, que *"se encuentra vencido"* el término para enviar el caso a la Junta Regional de Calificación.

De conformidad con el **artículo 2.6.1.4.2.9 del Decreto 780 de 2016**, norma en la cual la accionada fundamenta su decisión, la solicitud de indemnización por incapacidad permanente parcial se debe presentar en los términos previstos en los literales a) y b) siempre y cuando no hayan transcurrido 18 meses calendario entre la fecha de la ocurrencia del evento y la fecha de la solicitud de la calificación de invalidez.

Sin embargo, esta última exigencia temporal resulta relevante para efectos de presentar la solicitud de indemnización ante la aseguradora; empero, no se desprende de la literalidad de la norma, ni puede interpretarse tampoco, que se haya establecido un término de prescripción para solicitar la valoración de la pérdida de capacidad laboral propiamente dicha; o que, como lo aduce la accionada, por haber transcurrido más de 18 meses *caduque* la posibilidad de solicitar el trámite de calificación.

Máxime si se tiene en cuenta la jurisprudencia constitucional que ha dicho que, el derecho a la calificación de la pérdida de capacidad laboral constituye el medio para acceder a otros derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en la medida que permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho quien es afectado por una enfermedad o un accidente[22].

Por tal motivo, de antaño se ha establecido que, por la finalidad que tiene el derecho a la calificación de la pérdida de capacidad laboral, éste no está sometido a ningún término de

[21] Páginas 9 y 10 del archivo pdf 06ContestacionSura
[22] Sentencia T-038 de 2011

prescripción; fenómeno al cual sí se encuentran expuestas las *prestaciones económicas* que surgen como consecuencia de dicha calificación, en caso de que haya lugar a ellas, lo cual sólo se puede determinar una vez concluido el proceso de calificación, es decir, una vez se cuente con un concepto definitivo de la disminución de la capacidad laboral.

Sobre el particular, se trae a colación la Sentencia **T-671 de 2012**, que resaltó lo siguiente:

> *"… el fenómeno de la prescripción opera respecto de las prestaciones económicas causadas a raíz del accidente, más no del derecho a la valoración de la pérdida de capacidad en sí, ya que la afectación en salud de la persona se entiende como algo dinámico y variable en el tiempo, por ende, no se puede sujetar el ejercicio de este derecho a un lapso de tiempo en específico.*
> *(…)*
> *En cuanto a la prescripción alegada por la parte demandada, se advierte que el fenómeno opera respecto de las prestaciones que surgen como consecuencia de la pérdida de capacidad laboral y a partir de que se define el derecho (…), es decir, una vez se cuente con el porcentaje de disminución de la pérdida de capacidad laboral. En ese sentido, la prescripción no se predica del derecho del afectado a la valoración de su disminución laboral, puesto que esta se debe realizar teniendo en cuenta la situación de salud de la persona en su conjunto y cuando la misma así lo amerite."* (Subrayas fuera del texto)

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional también ha establecido que, el término de prescripción solo puede contabilizarse a partir del conocimiento del estado de invalidez o de la incapacidad permanente calificada[23]. Particularmente, en la Sentencia **T-160A de 2019**, la Corte señaló lo siguiente:

> *"Al respecto, sentencias como la T-309A , T-557 y T-662 de 2013 coinciden en que la cobertura de los seguros que amparan aquellos riesgos pende del dictamen de la Junta de Invalidez correspondiente, pues el hecho fundamental que da base a la reclamación es la pérdida de capacidad laboral u ocupacional declarada, tanto así que sin dicha calificación un beneficiario estaría imposibilitado para presentar la reclamación, pues es a partir de la valoración técnica que se sabe con certeza si la persona tiene derecho, o no, a reclamar el pago de la póliza.*
>
> *En torno a este a punto, y en relación con las pólizas de SOAT, la Sala advierte que si bien el accidente de tránsito es el requisito sine qua non para que la operación del seguro se pueda activar, el reclamo de la indemnización aludida solo procede si la víctima de aquel suceso, como consecuencia de ese acontecimiento, sufre una incapacidad permanente calificada. Por ende, es apenas razonable que el término para presentar la solicitud cuente a partir de que se conozca dicha calificación, en la medida en que el hecho que da base a la solicitud de la prestación económica es la incapacidad permanente dictaminada, y no el acaecimiento del siniestro en sí mismo (…)"*

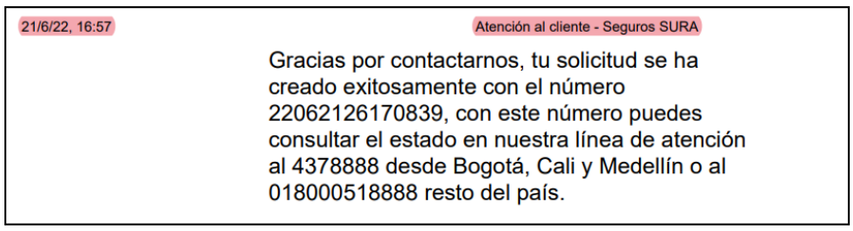
De conformidad con lo anterior, la accionada invoca un fundamento normativo para negar la solicitud de calificación del accionante, pero dándole un alcance que la norma no tiene, pues si bien prevé un término para realizar la reclamación de la indemnización por

[23] Sentencia T160A de 2019

incapacidad permanente parcial, no establece ningún término de prescripción ni de *caducidad* para solicitar la valoración de la pérdida de capacidad laboral, ni es válido establecer una restricción en tal sentido.

En gracia de discusión, en el presente asunto está probado que el señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA**, a través de apoderado judicial, elevó la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral dentro de los 18 meses calendario siguientes a la ocurrencia del accidente de tránsito y, tal circunstancia, desvirtúa la razón esgrimida por **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**

En efecto, como se indicó líneas atrás, en el hecho primero de la acción de tutela se dice que el **21 de junio de 2022** se elevó petición de calificación ante la accionada y, como soporte de ello, se adjuntó la constancia de la radicación realizada el **21 de junio de 2022** a través del portal: https://www.segurossura.com.co/paginas/escribenos.aspx donde se obtuvo la siguiente constancia[24]:


21/6/22, 16:57

Atención al cliente - Seguros SURA

Gracias por contactarnos, tu solicitud se ha creado exitosamente con el número 22062126170839, con este número puedes consultar el estado en nuestra línea de atención al 4378888 desde Bogotá, Cali y Medellín o al 018000518888 resto del país.

La parte actora, además, allegó una copia de los documentos que se radicaron con dicha solicitud: (i) el escrito de petición solicitando a **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** realizar el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que practique el dictamen de PCL, o lo realice la propia aseguradora; (ii) el poder otorgado por el accionante a su apoderado; (iii) el formulario único de reclamación de indemnizaciones por accidentes de tránsito; (iv) los documentos de identificación tanto del actor como de su apoderado; (v) la certificación bancaria del actor; (vi) la póliza No. 26978011; y (vii) la historia clínica del 26 de mayo de 2021[25].

Conforme a lo anterior, el señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA** sí radicó la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral a los 13 meses calendario de ocurrido el accidente de tránsito y, además, lo hizo a través de la plataforma dispuesta por **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.,** según ella misma lo informó en las respuestas dadas al derecho de petición del 15 de marzo de 2023, a saber[26]:

[24] Página 8 del archivo pdf 01AccionTutela
[25] Páginas 9 a 68 ibidem
[26] Páginas 151 del archivo pdf 01AccionTutela y 10 del archivo pdf 06ContestacionSura

- Para radicar derechos de petición o solicitudes relacionadas con: calificaciones de incapacidad permanente, reconsideración/apelación de calificación por seguro obligatorio SOAT o cualquier requerimiento adicional en temas de incapacidad permanente/ muerte de seguro obligatorio SOAT ingresa a: https://www.segurossura.com.co/paginas/escribenos.aspx

Aunado a lo anterior, en la contestación de la acción de tutela, la accionada no negó haber recibido la petición del 21 de junio de 2022, ni desconoció que los documentos adjuntos no hubieran sido los recibidos por ella.

Si bien en la contestación arguye de manera genérica que: *"no se logra establecer el ingreso efectivo de la solicitud a la compañía, dado que, este se hace a través del buzón de notificaciones judiciales que no recibe esta clase de reclamaciones"*, dicha manifestación no es de recibo, teniendo en cuenta, por un lado, que no se hace alusión expresa a la fecha de la petición, es decir, no se dice que se trate de la petición del 21 de junio de 2022. Y, por otro lado, que el accionante no radicó su petición del 21 de junio de 2022 en el correo electrónico de notificaciones judiciales, sino en la plataforma habilitada por la entidad para recibir esa clase de peticiones.

Bajo ese entendido, es dable concluir que el argumento expuesto por la accionada para sustraerse de la obligación relacionada con la valoración de la pérdida de capacidad laboral del accionante, no tiene fundamento alguno.

Así las cosas, y tal como se señaló en el marco normativo, corresponde a las Administradoras de Fondos de Pensiones, a las Administradoras de Riesgos Laborales, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud, realizar en primera oportunidad el dictamen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez. En ese sentido, solo si el interesado manifiesta su inconformidad frente a la determinación adoptada por la entidad calificadora, el expediente debe remitirse a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se pronuncie y, de ser impugnado, corresponderá resolverlo a la Junta Nacional.

Para precisar lo anterior, la Corte Constitucional enfáticamente ha señalado que, como las empresas responsables del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT asumen el riesgo de invalidez y muerte y, particularmente, el riesgo de incapacidad permanente, tienen la carga de practicar, en primera oportunidad, el examen de pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez del peticionario, puesto que ese concepto técnico está directamente relacionado con la ocurrencia del siniestro amparado mediante la póliza[27].

[27] Sentencia T-003 del 15 de enero de 2022

Así entonces, **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** se ha negado a cumplir sus obligaciones legales respecto del accionante, quien fue víctima de un accidente de tránsito en donde se vio involucrada una motocicleta que tenía contratado el SOAT con esa compañía; ello, bajo una interpretación equivocada del artículo 2.6.1.4.2.9 del Decreto 780 de 2016 y en desconocimiento del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Lo anterior evidencia la vulneración del derecho fundamental a la seguridad social del señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA**, pues la negativa injustificada de la accionada en practicar la valoración requerida, le ha impedido contar con el soporte para tramitar la reclamación de la indemnización por incapacidad permanente parcial ante la propia aseguradora.

Corolario de lo expuesto, se concederá el amparo, y se ordenará a **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** que proceda a realizar la valoración de la pérdida de capacidad laboral al señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA**.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental a la seguridad social del señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA**, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**, que en el término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, realice la valoración de la pérdida de capacidad laboral al señor **HERNAN PADILLA CASTAÑEDA**.

TERCERO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus COVID-19, la impugnación deberá ser remitida al email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

CUARTO: En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ