

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO DIECIOCHO PENAL MUNICIPAL
CON FUNCION DE CONTROL DE GARANTIAS DE BOGOTÁ D.C.**

RADICACION: 1100140880182022000600
ACCIONANTE: DARWIN ERICK GONZALEZ HERRERA en
representación de JOSE ALBERTO PARRA
MORALES
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.
DECIDE: TUTELA
CIUDAD Y FECHA: BOGOTA D.C., FEBRERO TRES (3) DE DOS MIL
VEINTIDÓS (2022).

OBJETO A DECIDIR

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por el Dr. DARWIN ERICK GONZALEZ HERRERA en representación del señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES**, contra **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la salud, seguridad social e igualdad.

1. ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. Hechos jurídicamente relevantes.

El Dr. DARWIN ERICK GONZALEZ HERRERA presentó demanda de tutela en representación del señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES**, a través de la cual solicita se ordena al accionado **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, para que cancele a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca los honorarios a nombre de su representado para que éste pueda realizarse la valoración con la que se obtendrá el dictamen de pérdida de la capacidad laboral permitiendo así realizar posteriormente la reclamación a la Póliza SOAT, tal y como lo dispone la Ley.

Como sustento factico de sus pretensiones el togado expuso que el día 13 de diciembre del 2021 su poderdante, el señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES**, sufrió un accidente de tránsito mientras iba en su condición de ciclista quien fue colisionado por le vehículo de placas ZKI058 modelo 1997, el

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0006-00
ACCIONANTE: DARWIN E. GONZALEZ HERRERA en representación de JOSE ALBERTO PARRA MORALES
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

cual tenía al momento del accidente la Póliza SOAT vigente No. AT 13722800003680.

Agregó, que en razón al accidente su poderdante sufrió graves lesiones que pese de haberse realizado los tratamientos médicos ordenados continúa creándole un perjuicio para su vida laboral dado el menoscabo de su salud, motivo por el cual el día 29 de diciembre de 2021 elevó derecho de petición ante **SEGUROS DEL ESTADO**, a través del cual solicitó se cancelara a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca los honorarios para que estos procedan a emitir un dictamen de pérdida de la capacidad laboral a su prohijado y de esta manera lograr efectuar el cobro y posterior pago por el porcentaje que allí se reconozca; sin embargo, obtuvo respuesta negativa de parte del demandado, situación por la que considera con dicha decisión se están vulnerando los derechos fundamentales a la salud, seguridad social e igualdad de su representado, toda vez que éste carece de los recursos económicos para asumir el costo de dicho dictamen, pues no genera ni recibe ingresos en la actualidad.

1.2. Tramite de la acción de tutela.

Mediante auto del pasado 27 de enero, se avocó el conocimiento de la presente acción de tutela y se ordenó enterar al accionado **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, de los hechos narrados por el demandante para que ejerciera su derecho a la defensa y contradicción.

Posteriormente, el Juzgado mediante auto de fecha 1 de febrero de 2022 ordenó vincular a la acción constitucional a FAMISANAR EPS.

1.3. Respuesta de la accionada.

1.3.1. SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Mediante escrito recibido vía correo electrónico la accionada solicitó declarar improcedente la acción constitucional por inmediatez y subsidiaridad, por cuanto lo que aquí se pretende es un derecho económico derivado de un contrato de seguros SOAT, regulado por el código de comercio, aunado al hecho que el interesado no demostró que hubiese agotado el trámite previo ante los organismos competentes para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, es decir su EPS.

Explicó, que no existe norma alguna que asigne a esa Aseguradora la obligación de cubrir el costo de los honorarios de las Juntas Regionales o Nacional de Calificación de Invalidez, pues la legislación vigente que regula lo pertinente al SOAT no contempla dentro de sus amparos dichos conceptos, y si

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0006-00
ACCIONANTE: DARWIN E. GONZALEZ HERRERA en representación de JOSE ALBERTO PARRA MORALES
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

bien la corte constitucional ha fallado tutelas ordenando a las compañías que administran recursos del SOAT, realizar el pago de honorarios a favor de las juntas de calificación, dichos fallos producen efectos inter partes y su decisión obedece a casos excepcionales en los que el accionante ha demostrado ser sujetos de especial protección y adicionalmente no contar con afiliación al sistema de seguridad social contributivo, razón por la cual en estos casos el afectado no cuentan con una EPS o una AFP a la cual solicitar el dictamen de calificación, situaciones excepcionales que afirmó en el presente asunto no están acreditadas.

Subsidiariamente, deprecó que, en caso de verse afectada esa Aseguradora por un fallo adverso, se permita que se afecte el amparo de incapacidad permanente y descuento de la suma indemnizatoria que resultare a pagar, el costo de la valoración por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente, o de manera subsidiaria repetir contra la AFP, ARL o EPS, acorde con lo reglado en el artículo 1079 del código de comercio, que señala que no es dable al asegurador indemnizar por encima del valor asegurado.

1.3.2. FAMISANAR EPS.

En respuesta allegada al Juzgado vía correo electrónico la vinculada solicitó declarar improcedente la acción constitucional respecto de esa entidad, como quiera que afirmó por parte de FAMISANAR EPS no ha existido conducta omisiva alguna que haya dado lugar al desconocimiento de los derechos fundamentales que invoca el accionante, por cuanto ha garantizado al usuario todos los servicios de salud que ha requerido dentro de las coberturas y obligaciones que la ley dispone, demostrándose así un actuar legítimo de esa entidad.

Agregó, que se debe declarar la inexistencia de legitimidad en la causa por pasiva frente a esa entidad, en razón a que la pretensión que reclama el actor escapa de la esfera de funciones asignadas a esa EPS y de contera se desvincule de la acción de tutela, toda vez que esa entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO. -

2.1. Competencia.

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, que estableció las reglas para el reparto de la acción, de tutela, dispone:

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0006-00
ACCIONANTE: DARWIN E. GONZALEZ HERRERA en representación de JOSE ALBERTO PARRA MORALES
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

"Artículo 1º. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

1. [...]

*A los Jueces Municipales les serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden distrital o municipal y **contra particulares**".*

En consecuencia, este Juzgado es competente para tramitar y resolver la demanda de tutela de la referencia, por cuanto la misma se dirige en contra de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, sociedad comercial de carácter privado.

2.2. Problema Jurídico.

Vistos los antecedentes reseñados, le corresponde a esta instancia judicial establecer si al señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES** se le han vulnerado sus derechos fundamentales constitucionales, a la salud, seguridad social e igualdad por parte de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, ante la negativa de cancelar los honorarios que se causen para que la Junta Regional de Calificación de Invalidez lo valore y determine el porcentaje de incapacidad para proceder a realizar la respectiva reclamación.

Previo a ello, se establecerá la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto, de resultar procedente, el Despacho verificará si existió o no trasgresión de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

2.3. Procedencia de la acción de tutela.

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, es un mecanismo de carácter residual, subsidiario y cautelar, que se ejerce para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o vulnerados.

De conformidad con el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente cuando existan otros medios de defensa judiciales para la protección de los derechos que se invocan, salvo que se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La Corte Constitucional ha establecido que, debido a la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, ésta no procede para ventilar asuntos de carácter contractual; ya que, para conseguir el reconocimiento de esta clase de solicitudes, el legislador ha estipulado otros mecanismos judiciales, el cual es acudir a la jurisdicción ordinaria.

En efecto, por regla general, en la jurisdicción ordinaria se deben desatar las controversias relativas a las declaratorias de responsabilidad civil contractual y extracontractual, o al cumplimiento y cobertura de las pólizas de seguro que se susciten entre las partes del contrato, salvo que en el caso concreto dicha vía no sea idónea, se torne ineficaz, o exista un riesgo inminente de que se configure un perjuicio irremediable.

Por tanto, para resolver la controversia que hoy ocupa nuestra atención existen, en principio, otros mecanismos de defensa judicial, pues la acción de amparo exige que se dirima una discusión en torno al término con el que el peticionario cuenta para reclamar a la aseguradora accionada el pago de la indemnización por incapacidad que se deriva de la póliza de SOAT en cuestión. En esa medida, no resultaría de recibo, *prima facie*, que habiendo otro medio judicial idóneo y eficaz para resolver el debate planteado, la acción de tutela desplace la competencia del juez natural, pues con ello se desconocería el carácter subsidiario del amparo y, en consecuencia, la jurisdicción constitucional terminaría por asumir, de manera principal, el conocimiento de asuntos propios del juez ordinario.

No obstante, el Juzgado advierte que, dadas las circunstancias del caso concreto en que se encuentra el señor PARRA MORALES, esto es, estar mermada su salud a raíz del accidente de tránsito que sufrió, lo que de contera disminuyó su fuerza de trabajo y además no encontrarse generando ni recibiendo ingresos tal como bien lo afirmó su apoderado en la demanda de tutela, dichos medios alternativos no resultan lo suficientemente eficaces para proteger de forma efectiva los derechos fundamentales invocados, por lo que entonces el Juzgado considera pertinente la procedencia del trámite constitucional, y esto es para la protección de los derechos fundamentales alegados por la parte accionante.

Así las cosas, respecto al tema que nos ocupa la Corte Constitucional en Sentencia C-164 de 2000 determinó que era deber del Estado salvaguardar a los sujetos que por su condición física, económica o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Por esta razón, debe evitar un trato favorable respecto de aquellos que cuenten con los recursos económicos para que su salud física o mental sea evaluada, habida cuenta 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”*¹.

En atención a lo enunciado anteriormente, la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social, como lo es el examen de pérdida de capacidad laboral, no puede condicionarse a un pago. Puesto que, se *“elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, y promueve la*

¹ Ibídem.

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0006-00
 ACCIONANTE: DARWIN E. GONZALEZ HERRERA en representación de JOSE ALBERTO PARRA MORALES
 ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad”²

La Sentencia C-298 de 2010 declaró inexecutable el Decreto Legislativo 074, por medio del cual el Gobierno modificó el régimen del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. Toda vez que reglamentaba que, para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, quien requería de la valoración por parte de la Junta de Calificación de Invalidez debía asumir el costo de los honorarios.

De la misma manera, en la Sentencia T-045 de 2013 la Corte Constitucional estipuló que:

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

(Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Ahora, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, adiciona que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez. No obstante, podrá pedir su reembolso siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Al respecto es importante mencionar, que para aquellos que no cuentan con los recursos económicos para pagar el costo de la valoración, se podría dificultar la realización del procedimiento, y, por ende, su acceso a la seguridad social, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable. Además, se debe resaltar que este derecho se funda sobre el principio de solidaridad, estipulado en el artículo 2º de la Ley 100 de 1993 "Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.". Esto quiere decir, según la Sentencia C-529 de 2010, que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no puedan ser cubiertas por la persona que la padeció, se deben cubrir a través del esfuerzo de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante.

Al respecto, nuestro Máximo Tribunal en la Sentencia T-349 de 2015, dispuso que:

"En estos caso se mengua la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, como también se aprecia la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social propias de un Estado Social de Derecho respecto de la actividad aseguradora, que

² Sentencia C-164 de 2000.

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0006-00
ACCIONANTE: DARWIN E. GONZALEZ HERRERA en representación de JOSE ALBERTO PARRA MORALES
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

*reviste interés público, principalmente, cuando se le niega el acceso al beneficiario a conocer su estado de salud y su consiguiente derecho a ser evaluado y diagnosticado.*³

Se concluye que las Juntas de Calificación de Invalidez son las encargadas de proferir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, cuando esta sea necesaria para acceder al reconocimiento y pago de cualquier clase de prestación social que pretenda garantizar el mínimo vital y la vida en condiciones dignas de las personas. El artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, establece que quiénes deben asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez son las entidades Administradoras de Fondos de Pensión o las Administradoras de Riesgos Laborales, *“ya que al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social”*⁴. Sin embargo, como se expuso, la jurisprudencia de la Corte Constitucional dispone, bajo el mismo criterio, que las aseguradoras también podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Establecido lo anterior, le corresponde al Juzgado determinar si la pretensión invocada por el doctor DARWIN ERICK GONZALEZ HERRERA en representación del señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES** resulta procedente.

2.4. Caso Concreto.

En atención a los elementos materiales probatorios obrantes en el expediente, se pudo establecer que, en efecto, el señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES** sufrió un accidente de tránsito que le ocasionó serios problemas en su salud, y en razón a ello pretende ser beneficiario de la indemnización por incapacidad, cubierto por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT, motivo por el cual elevó solicitud ante Seguros del Estado S.A., tendiente a que se le cancelara los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que dicha entidad le calificara la pérdida de capacidad laboral, a efectos de efectuar la reclamación respectiva.

No obstante, la accionada Seguros del Estado S.A., en respuesta dada a la solicitud elevada por el señor PARRA MORALES, le negó dicha petición informándole que éste podía acudir a las entidades de seguridad social indicadas en el artículo 41 de la ley 100 de 1993 en aras de obtener la valoración de pérdida de capacidad laboral, e igualmente le indicó que si acudía directamente a la Junta Regional o Nacional de Calificación de Invalidez le correspondería asumir el costo que genere obtener el respectivo dictamen, conducta que es reprochada por este estrado judicial, habida consideración que como se expuso en precedencia, la Corte Constitucional dispuso, que las

³ Sentencia T-349 de 2015.

⁴ Sentencia T-349 de 2015.

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0006-00
ACCIONANTE: DARWIN E. GONZALEZ HERRERA en representación de JOSE ALBERTO PARRA MORALES
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

aseguradoras podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez, cuando la víctima carece de los recursos económicos para sufragar dicho examen, como lo es el caso del actor, pues de acuerdo a lo reseñado por su apoderado en la demanda constitucional éste no genera ni recibe ingresos en la actualidad ya que no se encuentra trabajando.

Bajo ese derrotero, es menester precisar que como se anotó, si bien es cierto, existen otros medios de defensa judicial de los cuales puede hacer uso el accionante para obtener el reconocimiento de los honorarios que exige la Junta Regional de Calificación de Invalidez para realizarse el examen correspondiente para determinar la pérdida de capacidad laboral, no es menos cierto que, dadas las condiciones específicas del caso concreto, exigir el agotamiento de los mismos en el presente asunto, desnaturalizaría el amparo, creando un detrimento mayor al actor, quien se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta por las lesiones que sufrió a raíz del accidente de tránsito, evidenciándose así la materialización de un perjuicio irremediable, que debe ser superado constitucionalmente, y ante el cual dichos mecanismos no se tornarían lo suficientemente idóneos para propender por la garantía de los derechos fundamentales del usuario.

Así las cosas, se concederá el amparo del derecho fundamental a la seguridad social del señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES**. En consecuencia, se ordenará a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a efectuar el pago de los honorarios exigidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, a fin de que dicha entidad le realice el examen correspondiente a la pérdida de capacidad laboral del señor PARRA MORALES.

Finalmente, ha de advertirse que en el curso de la presente acción constitucional no se acreditó que la entidad vinculada **FAMISANAR EPS**, dentro del ámbito de sus competencias, haya incurrido en conductas vulneradoras de los derechos fundamentales del señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES**, razón por la cual será desvinculada del contradictorio.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECIOCHO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental a la seguridad social, invocado por el Dr. DARWIN ERICK GONZALEZ HERRERA en representación del señor

TUTELA No.: 11001-4088-018-2022-0006-00
ACCIONANTE: DARWIN E. GONZALEZ HERRERA en representación de JOSE ALBERTO PARRA MORALES
ACCIONADO: SEGUROS DEL ESTADO S.A.

JOSE ALBERTO PARRA MORALES, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR a **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a efectuar el pago de los honorarios exigidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, a fin de que dicha entidad le realice el examen correspondiente a la pérdida de capacidad laboral del señor **JOSE ALBERTO PARRA MORALES**, de acuerdo a los términos expuestos en la parte motiva.

TERCERO: DESVINCULAR de la acción constitucional a **FAMISANAR EPS**, de acuerdo a la parte considerativa de la decisión.

CUARTO: NOTIFICAR, el fallo en los términos señalados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: De no impugnarse el presente fallo, al día siguiente del vencimiento del término para ello, **REMITIR** la actuación original de este expediente de tutela a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión (Inciso 2º art. 31, Decreto 2591 de 1991).

Contra esta decisión procede el recurso de impugnación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

La Juez,

LILIANA PATRICIA BERNAL MORENO

Firmado Por:

Liliana Patricia Bernal Moreno
Juez
Juzgado Municipal
Penal 018 Control De Garantías
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **317f0278a1e02a2c7d7708647361541387aa550f298ae951a8627f1077139291**

Documento generado en 07/02/2022 06:52:51 PM

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