

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARTO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA D.C.

REF:	ACCIÓN DE TUTELA N° 11001310500420220028500
ACCIONANTES:	DANILO AYALA QUIROGA C.C. 79.897.367
ACCIONADO:	DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL – DISAN, HOSPITAL CENTRAL DE LA POLICIA NACIONAL Y MEDICINA LABORAL POLICIA NACIONAL

Bogotá, D.C. 25 de julio de 2022

Al Despacho se encuentra la presente **ACCIÓN DE TUTELA** interpuesta por **DANILO AYALA QUIROGA** identificado con C.C 24.269.835 quien actúa como apoderado de **DANILO AYALA QUIROGA**, identificada con C.C. 52.735.544, contra la **DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL – DISAN, HOSPITAL CENTRAL DE LA POLICIA NACIONAL Y MEDICINA LABORAL POLICIA NACIONAL.**, por la presunta violación al derecho fundamental a la vida digna, la salud, la integridad personal, a la igualdad, a la seguridad social, los cuales hizo consistir en los siguientes hechos:

1. Que radicó una petición el día 17 mayo 2022 a través de correo electrónico lineadirecta@policia.gov.co, para solicitar la asignación de cita de la junta médico laboral por terminación de los conceptos médicos laborales especializados realizados por enfermedades adquiridas en los años de servicio a la policía Nacional, y hasta la hora no le han notificado de la cita ni solución alguna para la indemnización por disminución de la capacidad laboral en lo referente a los resultados de dichos conceptos.
2. En la notificación de personal del informe administrativo por lesión N° 108-2018 durante el servicio (carrera 10k), en donde manifiesta el parágrafo *“el despacho se abstiene de emitir concepto de calificación conforme a lo establecido en la directiva permanente 007 DIPONSEGEN DEL 16/10/2014, que este sigue pendiente para la reparación integral en salud, por la lesión”*.

PRETENSIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Solicita la parte accionante que el Juzgado mediante fallo de tutela le proteja los derechos invocados y ordene a la **DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD** a que disponga todo lo necesario para que de manera **INMEDIATA** se permita cita médica para valoración de junta medica laboral.

ACTUACIONES DEL JUZGADO

Mediante auto de fecha 12 de julio de 2022 se admitió la acción de tutela contra **DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL –DISAN, HOSPITAL CENTRAL DE LA POLICIA NACIONAL Y MEDICINA LABORAL POLICIA NACIONAL**, librándose las comunicaciones correspondientes para que dentro del término allí establecido (24 horas), se pronunciaran sobre los hechos de la presente acción. Así mismo se negó la medida provisional solicitada por la parte actora.

RESPUESTA DE LA ACCIONADA Y VINCULADAS

DIRECCIÓN HOSPITAL CENTRAL DE LA POLICÍA

En informe allegado por correo electrónico de fecha 14 de julio de 2022, informan que al electrónico disan.armel-rg@policia.gov.co remiten acción de tutela al grupo de medicina laboral oficina adscrita a la regional de aseguramiento en salud No. 1, quienes por competencia son los encargados de realizar junta medico laboral definitiva o provisional, conforme resolución 05644 de 10 de diciembre de 2019.

Por lo anteriormente expuesto, se solicita al Honorable despacho que se desvincule a la Hospital Central de la Policía Nacional.

LA DIRECCIÓN DE MEDICINA LABORAL DE LA POLICIA NACIONAL Y LA DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICIA NACIONAL, no dieron contestación a la acción de tutela.

PRUEBAS APORTADAS POR LAS PARTES

Cabe mencionar en este punto que la accionante presentó pruebas obrantes en las páginas 30 a 874 de los anexos, de igual manera la accionadas aportaron pruebas obrantes en la página 886 de los anexos para lo respectivo.

CONSIDERACIONES

Uno de los mecanismos más importantes que surgieron con ocasión de la expedición de la Carta Política que rige los destinos de la Nación desde 1991, es la consagración en dicho texto normativo superior de la acción de tutela como mecanismo breve, ágil y eficaz colocado al alcance de todas las personas, sean naturales o jurídicas, para que concurren ante los jueces a fin de que se les proteja en sus derechos fundamentales, derechos inherentes al ser humano como tal, cuando quiera que tales derechos resulten desconocidos, violados o infringidos por la acción o la omisión de una autoridad pública o de particulares, en este último caso en los precisos eventos señalados en la Constitución o la Ley.

Del contexto de la última parte del inciso 1º del artículo 86 de la Carta, se desprende que **la acción de tutela está revestida de las características de ser eminentemente subsidiaria y residual, procediendo sólo, se repite, cuando los derechos fundamentales “resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.**

Dicho lo anterior se revisarán los **requisitos de procedibilidad** de la presente acción:

1. Legitimidad en la causa por activa y pasiva

En el caso particular, los requisitos en mención se cumplen a cabalidad pues la acción de tutela fue interpuesta por **DANILO AYALA QUIROGA** quien en nombre propio quien pretende se le protejan los derechos fundamentales a la la salud y al derecho de petición, por cuanto se encuentra legitimada por la causa activa.

Por su parte, la tutela fue dirigida contra DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL –DISAN, HOSPITAL CENTRAL DE LA POLICIA NACIONAL Y MEDICINA LABORAL POLICIA NACIONAL, entidades legitimadas por pasiva, por ser las encargadas de los tramites del sistema de salud de los afiliados de la Policía Nacional.

2. Inmediatez

Con relación al principio de inmediatez como requisito de procedibilidad del presente mecanismo, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela deberá interponerse dentro de un término razonable luego de la acción u omisión que vulneró o amenaza con vulnerar un derecho fundamental; sobre el particular la sentencia SU-961 de 1999 estimó que *“la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la*

tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto".¹ En el mismo sentido la sentencia SU-391 de 2016 señaló que "[n]o existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, sino que es al juez de tutela a quien le corresponde evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso concreto, lo que constituye un término razonable". Sentencia T171-18.

Teniendo en cuenta lo anterior y del examen de las pruebas allegadas por la accionante, se colige que existió un término que el Despacho encuentra razonable, motivo por el cual en el caso que nos ocupa dicha acción cumple con el requisito de inmediatez.

3.Subsidiariedad

Los artículos 86 de la Constitución Nacional y 6 del Decreto 2591 de 1991 señalan que, la acción de tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o cuando se utilice como un mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; sin embargo la Corte Constitucional ha establecido en reiterada jurisprudencia que *"un medio judicial únicamente excluye la acción de tutela cuando sirve en efecto y con suficiente aptitud a la salva-guarda del derecho fundamental invocado"*.² Así mismo, en Sentencia T-052 del 24 de enero de 2008³ dispuso lo siguiente:

"Dada la esencia de la acción de tutela, es este un mecanismo judicial que opera de manera preferente y sumaría para la protección de derechos fundamentales que se vean amenazados o violados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares. Esta acción cuenta con un carácter subsidiario y residual, de acuerdo con lo cual sólo se permite su procedencia cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial o cuando existiendo se promueve como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable."

Así las cosas, frente al principio de subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la acción constitucional, encuentra el Despacho que la accionante no dispone de otros mecanismos judiciales para exigir la protección del derechos fundamentales a la vida digna, la salud, la integridad personal, a la igualdad y a la seguridad social,, así las cosas, en el caso objeto de examen se cumple con dicho requisito.

¹ Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

² Corte Constitucional, sentencias T-311 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández y SU-772 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

³ M.P. Rodrigo Escobar Gil

Una vez superados los requisitos de procedibilidad de la presente acción, el despacho procede a analizar si hay lugar a tutelar los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Frente al derecho a la salud se tiene, aunque de lo dispuesto en la sentencia T-881 de 2007, se podía establecer que el derecho a la salud no era de raigambre fundamental, podía ampararse este derecho cuando el mismo se encontrara en conexidad como por ejemplo con el derecho a la vida, para lo cual se debían cumplir los requisitos señalados en la sentencia citada los cuales son; i) cuando el derecho prestacional se halla en conexidad con un derecho de rango fundamental, de modo que la afectación del primero conlleva la del segundo, ii) cuando el sujeto del derecho es un niño, una persona de la tercera edad o un discapacitado sensorial, físico o psíquico y iii) cuando, como consecuencia del desarrollo legal o administrativo de una norma constitucional abstracta, el derecho prestacional se transmuta y adquiere raigambre fundamental.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia amplió el concepto de la salud como derecho fundamental autónomo, y es así como **se expidió la Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se reguló el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que la salud era un derecho fundamental autónomo e irrenunciable en lo individual y lo colectivo.**

Al respecto, la Sentencia T-121/15 dispuso:

3.3.2. Ahondando en la faceta de la salud como derecho, resulta oportuno mencionar que ha atravesado un proceso de evolución a nivel jurisprudencial y legislativo, cuyo estado actual implica su categorización como derecho fundamental autónomo. Para tal efecto, desde el punto de vista dogmático, se consideró que dicha característica se explica por su estrecha relación con el principio de la dignidad humana, por su vínculo con las condiciones materiales de existencia y por su condición de garante de la integridad física y moral de las personas.

Esta nueva categorización fue consagrada por el legislador estatutario en la Ley 1751 de 2011, cuyo control previo de constitucionalidad se ejerció a través de la Sentencia C-313 de 2014. Así las cosas, tanto en el artículo 1 como en el 2, se dispone que la salud es un derecho fundamental autónomo e irrenunciable, y que comprende –entre otros elementos– el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad, con el fin de alcanzar su preservación, mejoramiento y promoción.

Pues bien, definida la salud por la jurisprudencia constitucional como *“aquella facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento”* (Sentencia T-682 de 2004, M.P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA), determinándose que de este derecho se generan ciertas garantías encaminadas a que el paciente supere de manera total sus quebrantos, para así disponer de una vida en condiciones dignas, en conclusión, se tiene que, dentro de la concepción de nuestro Estado Social de Derecho, tal principio adquiere relevancia cuando se afecta la vida misma.

De igual forma, mediante sentencia T-548 de 2011⁴, la Corte Constitucional reafirmó el carácter de fundamental del derecho a la salud señalando:

“Inicialmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional consideró en relación con el derecho a la salud, que para ser amparado por vía de tutela, debía tener conexidad con los derechos a la vida, la integridad personal y la dignidad humana. En tal sentido argumentó que se protegía como derecho fundamental autónomo tratándose de los niños, en razón a lo dispuesto en el artículo 44 de la constitución y se tutelaba el ámbito básico cuando el peticionario era un sujeto de especial protección.

No obstante, la postura de esta Corporación ha evolucionado y ha reconocido la salud con el carácter de derecho fundamental autónomo. Sin embargo, también ha dicho que ser un derecho fundamental no implica per se, que todos los aspectos cobijados por éste son tutelables, pues dado que los derechos no son absolutos, pueden estar restringidos por los criterios de razonabilidad y proporcionalidad fijados por la jurisprudencia.”

Sobre este tópico es claramente ilustrativa la sentencia T-016 de 2007⁵, en la cual se señala textualmente:

“De acuerdo con la línea de pensamiento expuesta y que acoge la Sala en la presente sentencia, la fundamentalidad de los derechos no depende –ni puede depender– de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los

⁴ MP. Humberto Antonio Sierra Porto

⁵ MP. Humberto Antonio Sierra Porto

Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención).

“Significan de modo simultáneo, admitir que en el Estado social y democrático de derecho no todas las personas gozan de las mismas oportunidades ni disponen de los medios –económicos y educativos– indispensables que les permitan elegir con libertad aquello que tienen razones para valorar. De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en situación de desventaja social, económica y educativa. Por ello, también la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz (obligaciones estatales de carácter positivo o de acción).”

La anterior cita plasma una clara concepción de esta Corporación acerca del carácter “*ius- fundamental*” del derecho a la salud, que en ciertos eventos comprende el derecho al acceso a prestaciones en materia de salud y cuya protección, garantía y respeto supone la concurrencia de los poderes estatales y de las entidades prestadoras y su protección mediante la acción de tutela.

REGIMEN ESPECIAL

La prestación de servicios de Salud en Colombia está regida conforme a lo estipulado en la ley 100 de 1993, sin embargo, se encuentra una excepción dirigida a los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional debido a que ellos se encuentran vinculados a regímenes especiales diferentes al mentado sistema.

El artículo 279 de la ley 100 de 1993 establece que:

“El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.” (Negrilla fuera del texto).

Descendiendo al caso en concreto, los miembros de la POLICIA NACIONAL en su régimen especial han sido delimitados a través de disposiciones normativas, en cuando al Sistema de Salud encuentran su regulación en el Decreto 1795 del 2000, en el cual se estableció que:

“ARTICULO 23. AFILIADOS. - Existen dos (2) clases de afiliados al SSMP:

(...)

2. Los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en goce de asignación de retiro o pensión.

ARTICULO 26. ENTIDADES RESPONSABLES. - *El Ministerio de Defensa Nacional, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, y entidades del Sector Defensa tendrán según sea el caso.*

ARTICULO 27. PLAN DE SERVICIOS DE SANIDAD MILITAR Y POLICIAL. - *Todos los afiliados y beneficiarios al SSMP, tendrán derecho a un Plan de Servicios de Sanidad en los términos y condiciones que establezca el CSSMP. Además, cubrirá la atención integral para los afiliados y beneficiarios del SSMP en la enfermedad general y maternidad, en las áreas de promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación. Igualmente tendrán derecho a que el SSMP les suministre dentro del país asistencia médica, quirúrgica, odontológica, hospitalaria, farmacéutica y demás servicios asistenciales en Hospitales, Establecimientos de Sanidad Militar y Policial y de ser necesario en otras Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.*

PARAGRAFO. - *Cuando la atención médico - asistencial de un afiliado que se encuentre en servicio activo en las Fuerzas Militares, en la Policía Nacional o en el Ministerio de Defensa Nacional o de sus beneficiarios deba prestarse en el exterior, por encontrarse el afiliado en comisión del servicio, el SSMP reconocerá los gastos de los servicios médico - asistenciales, de conformidad con la reglamentación que expida el CSSMP.*

Descendiendo al caso sub examine y del estudio de las documentales allegadas al plenario, se pudo establecer que el señor **DANILO AYALA QUIROGA** solicita cita para valoración por junta medico laboral, pues alude estando en servicio sufrió una lesión lumbar, y que según el actor se está vulnerando su derecho fundamental a la salud y la petición, pues no ha recibido respuesta de la accionada en la consecución de la cita requerida para la valoración por medicina laboral y consecuente indemnización por disminución de capacidad laboral.

La accionada Dirección General de Sanidad, en su escrito de contestación a la presente acción constitucional aduce que, de conformidad con la

competencia funcional, la tutela fue remitida a la Unidad responsable de la valoración junta medico laboral, comunicación que fue extensiva por el hospital de la policía nacional al correo disan.armel-rg@policia.gov.co

Sin embargo, la unidad correspondiente guardo silencio.

Ahora bien, frente a lo solicitado por la accionante, se tiene que a la fecha el grupo de medicina laboral ha sido negligente con la atención a lo solicitado por el señor **DANILO AYALA QUIROGA**, quien manifiesta que aun cuando solicito cita de junta laboral mediante derecho de petición, esta no ha sido otorgado.

Entonces, si se tiene en cuenta que la finalidad principal de la acción de tutela es garantizar la protección de los derechos fundamentales, debe afirmarse que en el caso objeto de estudio y ante el silencio de la unidad de salud a cargo de la prestación del servicio, es posible alcanzarse ese fin, máxime cuando el actor tiene complicaciones de salud, según alude estando en servicio activo de la policía Nacional.

Resulta entonces que la conducta asumida por la entidad accionada vulnera en forma efectiva los derechos a la salud y el derecho de petición del señor Danilo.

En conclusión, se concederá la protección de los derechos reclamados, teniendo en cuenta que **DANILO AYALA QUIROGA** es sujeto de especial protección constitucional, al encontrarse en una situación de debilidad manifiesta y requiere definir su situación laboral dentro de la policía nacional, por lo que se ordenará a la **DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL – DISAN** y al **GRUPO DE MEDICINA LABORAL DE LA POLICÍA NACIONAL**, programe una cita junta medica laboral en el término máximo de 48 horas y atienda los pedimentos del accionante. En lo que atiende al hospital Central de la Policía Nacional, se desvinculara de la presente acción dada su competencia en el asunto.

Por lo expuesto el Juzgado Cuarto Laboral de Circuito de Bogotá del Distrito Judicial de Bogotá, administrando justicia constitucional en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la salud y al derecho de petición invocados por el señor **DANILO AYALA QUIROGA** contra la **DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL – DISAN** y al **GRUPO DE MEDICINA LABORAL DE LA POLICÍA NACIONAL**, por lo expuesto.

SEGUNDO: ORDENAR a la **DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL – DISAN** y al **GRUPO DE MEDICINA LABORAL DE LA POLICÍA NACIONAL**, a que en un término de cuarenta y ocho **(48) horas siguientes** a la notificación de esta providencia, que, si aún no lo ha realizado, deberá emitir respuesta de fondo a la petición del actor y programar cita para valoración por junta medica laboral.

TERCERO: DESVINCULAR al **HOSPITAL CENTRAL DE LA POLICÍA NACIONAL**, conforme lo indicado en las consideraciones.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de esta decisión por el medio más expedito.

QUINTO: REMITIR en caso de no ser impugnado el presente fallo, el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez regrese el expediente a este despacho, si la presente acción no es seleccionada para revisión por dicha corporación, se ordena el archivo de la presente acción sin providencia que lo autorice.

SEXTO: Esta providencia podrá ser impugnada dentro del término legal a través del correo electrónico con que cuenta este despacho jlato04@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

El juez.



ALBERT ENRIQUE ANAYA POLO