

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2024-10131**, informando que, una vez superado el término de traslado, la vinculada SUPER INTENDENCIA NACIONAL DE SALUD fue la única que dio respuesta al requerimiento efectuado por este Despacho y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvase proveer.

FABIO EMEL LOZANO BLANCO

Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO TRECE LABORAL
DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

I. ANTECEDENTES

El señor Carlos Cadena Collazos, quien actúa en causa propia, interpuso acción de tutela en contra de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición.

Como sustento de lo pretendido, indicó que el 4 de junio de 2024 interpuso petición ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, bajo radicado No. JN 01 2024 – 00406971, manifestando en su escrito petitorio que se adelante la cita de valoración de invalidez, la cual refiere tener asignada para el 12 de noviembre el año en curso, aduciendo ser paciente oncológico en etapa IV, por lo cual solicitó que se fijara para el mes de junio o julio del presente año.

Atendiendo los argumentos ya expuestos, solicitó:

1. Se declare que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez vulneró el derecho fundamental de petición impetrado por el accionante.
2. Se ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que, en el término de (48) horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, de respuesta de fondo.
3. Se ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, adelantar la cita asignada para el 12 de noviembre del año anuado, para una fecha más cercana, a efectos de iniciar el trámite de pensión.

Como anexo de la solicitud de tutela, fue aportado:

1. Copia del derecho de petición ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.
2. Radicado de la petición y respuesta del Ministerio de Salud.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

A través de la providencia emitida el 15 de julio de 2024, se admitió la presente acción de tutela y se requirió a la accionada Junta Nacional de Calificación, a las vinculadas Ministerio de Salud y Supersalud, para que rindieran un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones relativos a tal acción.

La **Superintendencia Nacional de Salud**, notificada en debida forma, contestó que dicha entidad no es responsable dentro de la presente acción de tutela teniendo en cuenta que la violación de los derechos que se alegan como conculcados, no deviene de una acción u omisión atribuible a la misma, lo que impone la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a esta entidad.

En efecto, afirmo que la accionada no pertenece al universo de vigiladas por este ente de control, siendo competencia de otra, por tratarse de un trámite que presuntamente corresponde asumir la entidad aludida, con el fin de que el agenciado pueda acceder a la calificación de pérdida de capacidad laboral por parte de la Junta de Nacional de Calificación.

Por lo tanto, el artículo 142 del Decreto Ley 0019 de 2012, que modifica el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, a su vez modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, establece:

"ARTICULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

"Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral".

Por otro lado, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y la vinculada Ministerio de Salud, pese a haberlas notificado en debida forma y superado el término de traslado, guardaron silencio.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de emitir la decisión relativa a la solicitud de tutela objeto de análisis, deberá darse respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el derecho fundamental de petición, del que es titular el señor Carlos Cadena Collazos, al presuntamente no haber dado respuesta a la petición presentada por esta última, el 4 de junio de 2024?

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

2. Derecho de Petición.

En cuanto este derecho fundamental, no existe duda en torno a que es un derecho de raigambre constitucional fundamental, pues se haya dentro del campo de los nominados como "Derechos Fundamentales" comprendidos en el Capítulo I Título II de la Constitución, y que incluye los consagrados entre los artículos 11 y 41 de la misma.

Dicho derecho fundamental, se ubica en el artículo 23 del catálogo de derechos fundamentales, y consiste en;

"Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El Legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales".

Además, este derecho instituye la posibilidad de que toda persona pueda dirigirse a las autoridades y excepcionalmente a los particulares, para presentar peticiones respetuosas, y además la de obtener de ellos una respuesta y solución "pronta" a lo que se demanda, sin que esa garantía implique, claro está, la necesidad de una respuesta favorable a lo pretendido. Es necesario precisar que en razón de la naturaleza del derecho de petición y por tratarse de un aspecto que toca directamente con su núcleo esencial, corresponderá única y exclusivamente al legislador fijar los términos dentro de los cuales los distintos entes han de resolver las solicitudes que en interés general o particular le sean presentadas. Términos que, en razón de la esencia misma de los asuntos que le dan origen, deben ser razonables, a efectos de

que la respuesta, como tal, pueda satisfacer los requerimientos formulados. Así pues, la fijación de estos plazos estará determinada por la naturaleza del asunto que da origen a la solicitud, en donde se tendrá en cuenta los trámites que ha de agotar la entidad correspondiente para contestar en debida forma la petición planteada

En este sentido, los principios de razonabilidad y proporcionalidad jugarán un papel preponderante en la labor que el legislador está llamado a realizar, a fin de darle contenido a la expresión, "pronta resolución", que emplea la Constitución para fijar los elementos constitutivos de este derecho.

A este respecto, el artículo 14 de la ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho de petición, sustituyendo el Título II, Capítulo 1 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala un plazo de quince (15) días para resolver las peticiones presentadas en interés particular, diez (10) días en lo concerniente a solicitudes de información o documentos, y de treinta (30) cuando se trate de consultas, indicando que cuando no fuere posible contestar en dicho término, deberá informarse así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.

Aunado a lo anterior, es de recordar los requisitos que ha establecido la jurisprudencia constitucional a tener en cuenta cuando se ejerce este derecho, los que están contenidos en la sentencia T- 051 de 2023, y que son: (i) que la respuesta debe ser pronta y oportuna. Según el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015, toda petición deberá responderse dentro de los 15 días siguientes a su recepción. De no ser posible otorgar respuesta dentro de ese plazo, las entidades deben señalar los motivos que impiden contestar, al igual que el tiempo que emplearán para emitirla. (ii) Contenido de la respuesta. Se ha establecido que debe ser: a) clara: que explique de manera comprensible el sentido y contenido de la respuesta; b) de fondo: que se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado; c) suficiente: porque debe resolver materialmente la petición y satisfacer los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; d) efectiva, si soluciona el caso que se plantea; y e) congruente: si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido.

3. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, es posible evidenciar que los hechos que suscitaron el ejercicio de la acción de tutela, se encuentran relacionados con la petición presentada el 4 de junio de 2024 a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en la que la accionante pretende que se le adelante la cita asignada para el mes de noviembre del presente año y se le re programe para el mes de junio o julio del año anuado.

Así las cosas, sea lo primero indicar que, en el escrito de contestación de la Supersalud, argumentó la falta de legitimación por causa pasiva, pues el cualificado para resolver la pérdida de capacidad laboral le correspondía, a la Junta Nacional de Clasificación.

Así, es imperioso realizar algunas consideraciones en torno a la necesidad de aportar prueba que permita establecer que ha sido presentada una petición, con el fin de que resulte posible emitir ordenes tendiente a proteger el derecho fundamental que la misma involucra. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-010 de 1998, señaló:

"Acerca de este punto, la Corte Constitucional considera necesario resaltar que, en cuanto la tutela solamente puede prosperar ante la probada vulneración o amenaza de derechos fundamentales, debe contar el juez con la totalidad de los elementos de juicio que le permitan arribar a la conclusión de si en el caso específico se produjo o no en realidad el atropello del que se queja el demandante.

Los dos extremos facticos – que deben ser claramente establecidos-, en los cuales se funda la tutela del derecho de petición, son, de una parte, la solicitud, con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante.

La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición si fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder."

Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que, con posterioridad y sobre el mismo asunto, la Corte Constitucional se refirió a la posibilidad concedida al accionante de por lo menos aportar la información relativa a las circunstancias en las que fue presentada una petición, a partir de las que se puede efectuar la verificación correspondiente. Con relación a tal asunto, en la sentencia T-767 del 2004, de forma expresa señaló:

"Al respecto vale la pena precisar que en los términos de los artículos 23 y 86 de la Constitución Política toda persona tiene derecho a acudir ante las autoridades por motivos de interés general o particular, obtener pronta respuesta de sus solicitudes, y reclamar ante los jueces, por si

misma o por quien actúe a su nombre, el restablecimiento de su derecho fundamental de petición, cuando resulte vulnerado por acción u omisión.

Dentro de este contexto es claro que la violación de este derecho puede dar lugar a la acción de tutela, pero para que ésta prospere el afectado deberá sino demostrar, cuando menos afirmar, que no se le permite presentar la solicitud, que habiendo presentado una petición respetuosa no ha obtenido respuesta, o que la solicitud presentada no fue atendida debidamente.

No basta por tanto que el accionante afirme que su derecho de petición está siendo quebrantado, es menester que respalde su afirmación con elementos que permitan comprobar su aserto, de modo que quien afirma que presentó una solicitud y no ha obtenido respuesta deberá presentar copia de la misma recibida por la autoridad demandada o suministrar alguna información sobre las circunstancias de modo tiempo y lugar que acompañaron su petición, a fin de que el juez pueda ordenar la verificación.

Ahora bien, es deber del juez constitucional desplegar una actividad probatoria a fin de establecer si los derechos fundamentales invocados están siendo efectivamente conculcados, pero también los es negar la protección cuando los medios con que el ordenamiento cuenta para conocer lo ocurrido no le permiten establecer el quebrantamiento, porque las sentencias judiciales no pueden sino basarse en los hechos probados, conforme las reglas y las oportunidades procesales.”

Los criterios mencionados fueron reiterados por la misma Corte en la sentencia T329 de 2011, en cuyo aparte pertinente de forma expresa mencionó:

"Ahora bien, la violación de ese derecho pueda dar lugar a la iniciación de una acción de tutela para cuya prosperidad se exigen dos extremos facticos que han de cumplirse con rigor. Primero, la existencia con fecha cierta de una solicitud dirigida a una autoridad, y segundo el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que se haya dado una respuesta oportuna al solicitante. Así las cosas, para la prosperidad de la acción de la acción de la tutela por violación del derecho de petición, el accionante debe acreditar dentro del proceso que elevó la correspondiente petición y, que la misma no fue contestada.

Por lo anterior, es pertinente agregar que, si bien toda persona tiene derecho a elevar solicitudes respetuosas ante la administración o contra particulares, es requisito indispensable para obtener el fin perseguido con la acción de tutela, demostrar así sea de forma sumaria que presentó la petición. [...]

En este orden, no basta por tanto que el accionante afirme que su derecho de petición se vulneró por no obtener respuesta. Es necesario respaldar dicha afirmación con los elementos que permitan comprobar lo dicho, de modo que quien dice haber presentado una solicitud y no haber obtenido respuesta deberá presentar copia de la misma recibida por la autoridad o particular demandado o suministrar alguna información sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar que acompañaron la petición, a fin de que el juez pueda ordenar la verificación.”

De lo anterior, se hace imperioso colegir que si bien el accionante manifiesto haber radicado ante la Junta Nacional de Calificación, petición para que se adelantara la fecha que arguye tener asignada para el mes de noviembre de 2024, el petente no logró demostrar en el trámite tutelar que se hubiera radicado petición ante la entidad, pese a que, en el escrito de tutela se señaló que se había surtido trámite.

Si bien es cierto, que en el escrito tutelar se allega respuesta del Ministerio de Salud (PDF 5), comunicando al accionante, que dicha entidad carece de competencia, argumentando que no pertenece a las entidades vigiladas por este ente de control, informando que se dará traslado a las entidades competentes, cabe destacar por parte de este Despacho que no obra evidencia que efectivamente se hubiera dado traslado a la solicitud, lo que no permite demostrar que la accionada tuviera conocimiento del mismo.

Conforme a lo anterior, efectivamente es deber del Juez Constitucional estudiar los derechos fundamentales que se invocan, sin embargo, estos deben estar soportados en algún medio probatorio de cara a su exigibilidad, como quiera que, si bien la tutela goza de informalidad para su trámite, la decisión tiene que estar soportada en el acervo probatorio y no en las simples afirmaciones, carga que se impone en cabeza del accionante, como lo ha expuesto la sentencia T-571 de 2015:

"En igual sentido, ha manifestado que: "un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario." Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional.

Por otra parte, la Corte en Sentencia T-131 de 2007 se pronunció sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, afirmando el principio "onus probandi incumbit actori" que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien

pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho”.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, una vez revisada la respuesta allegada a este Despacho, se negará la presente acción constitucional, como quiera que la carga de la prueba recaía en el accionante, el cual no aportó prueba de la petición Junta Nacional de Calificación, así como tampoco se logró demostrar la existencia de vulneración alguna a la petición.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

- PRIMERO:** **NEGAR EL AMPARO** del derecho fundamental invocado por el actor Carlos Cadena Collazos, quien actúa en causa propia, por las razones antes expuestas.
- SEGUNDO:** **DESVINCULAR** a Super Intendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud.
- TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.
- CUARTO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

GAMM