

JUZGADO DIECISIETE DE FAMILIA DE BOGOTÁ

Once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Clase de proceso	Acción de tutela
Radicado	11001311001720230064500
Accionante	Pedro Elías Castellanos Rodríguez
Accionada	Junta Nacional de Calificación de Invalidez - Sala N° 4

ASUNTO A DECIDIR

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, procede el despacho a emitir decisión de fondo dentro de la acción de tutela instaurada por el ciudadano PEDRO ELÍAS CASTELLANOS RODRÍGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía número 7.309.550, quien actúa en nombre propio en contra de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ - SALA N° 4, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, salud y vida.

ANTECEDENTES

Los que a continuación se resumen por el despacho, así:

Informa el accionante que tiene 54 años y padece diversas patologías que afectan negativamente su estado de salud, razón por la cual la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ realizó valoración pérdida de capacidad laboral el 08 de febrero de 2023, estableciéndola en un 44.3%, frente a la cual se encuentra inconforme, al considerar que no se tuvieron en cuenta sus enfermedades y afectaciones de carácter psicológico y psiquiátrico al momento de la calificación.

Indica que por esta razón elevó petición ante la entidad el pasado 23 de mayo de 2023, solicitando la complementación del dictamen, para que se incluyan todas las patologías que padece, y que se encuentran relacionadas en su historia clínica.

Indica que a la fecha de presentación de la acción de tutela no ha recibido respuesta de forma ni de fondo a lo solicitado; por lo anterior, requiere el amparo de sus derechos fundamentales, y que se conmine a la accionada a brindar respuesta a lo requerido en el escrito del 23 de mayo de 2023, complementado el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido, y siendo citado a una nueva valoración, en la que se incluyan todas sus patologías actuales.

ACTUACIÓN PROCESAL

La presente acción de tutela fue asignada por reparto a este juzgado el 30 de agosto de 2023 y, una vez admitida, se ordenó notificar a la entidad accionada, la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ - SALA N° 4, para que rindiera la información necesaria, en aras de decidir el asunto puesto en conocimiento; asimismo, se ordenó vincular a la acción constitucional a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ.

RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y/O VINCULADAS

El abogado de la Sala Cuarta de Decisión de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, en contestación remitida al despacho el 05 de septiembre de 2023, informó que el caso del accionante fue remitido por parte de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ, para que fuese revisado en segunda instancia el dictamen número 7309550 – 3461, en el que se estableció una pérdida de capacidad laboral del 44.30% para PEDRO ELÍAS CASTELLANOS RODRÍGUEZ, cuyo origen es “enfermedad común”, y estructurada el 13 de enero de 2021.

Indicó además que el dictamen fue debidamente notificado y contra este no procede ningún recurso, por lo que únicamente puede ser controvertido ante la jurisdicción ordinaria, tal como lo establece el Decreto 1072 de 2015; adicionalmente, resaltó que la valoración realizada al ciudadano se hizo con estricto apego a la normativa vigente, con cuidadosa revisión de su historial médico, aclarando que en dicho trámite *“no se califican anotaciones médicas, sintomatologías, ni diagnósticos en sí, sino las secuelas o limitaciones documentadas que persisten aún después de agotado el periodo de Mejoría Medica Máxima, certificación que expide el médico tratante”*.

Ahora bien, indicó que lo que el aquí accionante pretende es una calificación integral, con miras a obtener un incremento en su porcentaje de pérdida de capacidad laboral, pero estima que esto no es procedente, al no haberse elevado la solicitud en el momento oportuno, ni ante las entidades competentes, acreditando en debida forma la condición de incapacidad total, es decir, superior al 50%; por lo tanto, solicitó que se niegue el amparo solicitado, al considerar que no se cumple el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela ni se está ocasionando un perjuicio irremediable al accionante por parte de la entidad.

De otra parte, el secretario principal de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, en respuesta del 07 de septiembre de 2023, puso en conocimiento del despacho que profirió el dictamen número 7309550 – 2782 del 21 de abril de 2022,

estableciendo una pérdida de capacidad laboral del 44.30 % para PEDRO ELÍAS CASTELLANOS RODRÍGUEZ, dictamen que fue objeto de recurso de reposición y en subsidio de apelación por el ciudadano, razón por la cual el proceso fue remitido a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y que, consultados los aplicativos de la página web, se aprecia que el 08 de febrero de 2023, la decisión fue confirmada; es así como solicita la desvinculación de la entidad que representa, al no observarse vulneración de derechos fundamentales, y teniendo en cuenta que la acción va dirigida en contra de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

Conforme a lo anterior, procede esta sede judicial a resolver el asunto, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Competencia

Al tenor de lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto 333 de 2021, este despacho es competente para conocer y decidir el trámite de la acción de tutela interpuesta, teniendo en cuenta que se invoca la protección de derechos fundamentales; asimismo, corresponde el reparto del asunto al juez del circuito cuando se trata de una entidad del orden nacional, como lo es la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

Procedencia de la acción de tutela

La solicitud de amparo constitucional ha sido presentada dentro de un término razonable ante el juez, y el accionante no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para proteger su derecho; por lo tanto, concluye esta sede judicial que la acción de tutela interpuesta es procedente, al cumplir los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, y al haberse solicitado el amparo de una garantía fundamental, como previamente se ha indicado.

El derecho a la vida

Uno de los de los derechos fundamentales de mayor relevancia es, sin duda, el derecho a la vida, concebido como el deber del Estado de garantizar no la sola subsistencia de los ciudadanos, sino el desarrollo de esta en condiciones dignas y de calidad. Al respecto ha señalado la Corte Constitucional lo siguiente:

“Con respecto al derecho a la vida, la Corte Constitucional ha elaborado un concepto amplio del mismo al considerar que tal derecho no se debe entender como la mera subsistencia biológica, sino como un derecho cualificado que implica el reconocimiento y

búsqueda de una vida digna. Con anterioridad ha dicho esta Corporación:

"El derecho a la vida en sí mismo considerado, no es un concepto restrictivo que no se limita solamente a la idea reducida de peligro de muerte, sino que es un concepto que se extiende a la posibilidad concreta de recuperación y mejoramiento de las condiciones de salud, en la medida en que ello sea posible, cuando éstas condiciones se encuentran debilitadas o lesionadas y afecten la calidad de vida de las personas o las condiciones necesarias para garantizar a cada quien, una existencia digna."¹

De igual manera se reiteró en la sentencia T-926/99:

"El derecho fundamental a la vida que garantiza la Constitución -preámbulo y artículos 1, 2 y 11-, no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano. Sin duda, cuando se habla de la posibilidad de existir y desarrollar un determinado proyecto de vida, es necesario pensar en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia."

La salud como derecho fundamental y los principios que la guían

El artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público a cargo del Estado, cuyo acceso debe garantizarse a todas las personas y debe prestarse siguiendo los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad². El Sistema de Seguridad Social se encuentra integrado, entre otros, por el Sistema General de Salud³, cuya regulación se enmarca en el Artículo 49 Superior, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la Ley 100 de 1993⁴, la Ley 1122 de 2007⁵, la Ley 1438 de 2011⁶ y la Resolución número 5521 de 2013, entre otras disposiciones.

¹ Ver sentencia T-096/99.

² La seguridad social fue definida en la Sentencia T-1040 de 2008, como el "conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano."

³ Sentencia T-648 de 2015: "Así, en desarrollo de las normas constitucionales citadas, el Congreso expidió la Ley 100 de 1993, "por medio de la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social", con el objetivo de otorgar el amparo frente a aquellas contingencias a las que puedan verse expuestas las personas con la posibilidad de afectar su salud y su situación económica. En ese orden, el sistema fue estructurado con los siguientes componentes: (i) el Sistema General en Pensiones, (ii) el Sistema General en Salud, (iii) el Sistema General de Riesgos Profesionales y (iv) Servicios Sociales Complementarios."

⁴ "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

⁵ "Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".

⁶ "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".

En principio, se consideró que el alcance del derecho a la salud se limitaba a su órbita prestacional, de ahí que su materialización era programática y progresiva y su desarrollo dependía de las políticas públicas implementadas para su ejecución a través de actos legislativos o administrativos⁷. Posteriormente, fue reconocido jurisprudencialmente como un derecho fundamental cuando su amenaza o vulneración afecta otras garantías superiores como la vida. A continuación, se determinó que todos los derechos de la Carta son fundamentales al conectarse con los valores cuya protección, el legislador primario, pretendió elevar “a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución”⁸.

En la Sentencia T-760 de 2008, la Corte estableció que la salud es un derecho fundamental autónomo *“en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna”*⁹. El legislador reconoció a la salud como derecho fundamental mediante la Ley 1751 de 2015¹⁰, en cuyo Artículo 2° se especifica que es un derecho autónomo e irrenunciable y debe ser prestado de manera oportuna, eficaz y con calidad.

Concretamente, el artículo 49 de la Carta Política consagra que toda persona debe tener acceso a la protección y recuperación de la salud, encontrándose a cargo del Estado, y este servicio debe ser prestado acorde con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Más adelante el legislador, con la finalidad de desarrollar el mandato constitucional contenido en los artículos 48 y 49 Superiores, expidió la Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó, entre otros, el Sistema de Seguridad Social en Salud. En el artículo 2° de esta norma se establecieron como principios rectores la eficiencia, la universalidad, la solidaridad, la integralidad, la unidad y la participación¹¹.

Por lo tanto, es evidente que el desarrollo legislativo y jurisprudencial del derecho a la salud se ha generado como consecuencia de la necesidad de protección de las garantías fundamentales de los ciudadanos, puesto que al considerarse en la actualidad como un derecho fundamental y autónomo, permite una mayor efectividad al momento de la protección y garantía del mismo por parte de las entidades estatales encargadas de este deber constitucional. Lo anterior permite inferir que la salud, al ser considerado un derecho fundamental, de conformidad con lo establecido en la norma y reiterado en la jurisprudencia, puede ser protegido a través de la acción de tutela, cuando resulte amenazado o vulnerado y no exista otro medio de defensa judicial.

⁷ Ver sentencia T-082 de 2015.

⁸ Ver sentencia T-016 de 2007.

⁹ Ver sentencia T-920 de 2013.

¹⁰ “Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ Ver sentencia T- 069 de 2018.

Derecho fundamental de petición

El derecho de petición se encuentra consagrado como fundamental en nuestra carta política (artículo 23); al respecto ha puntualizado la Corte Constitucional que “(...) el derecho fundamental de petición garantiza que cualquier persona pueda elevar ante la administración pública o un particular con funciones públicas una solicitud, que deberá resolverse de fondo en un término específico y de manera congruente con lo que solicita, **sin importar si la información resulta o no favorable a lo pedido**”¹². (Negrita fuera de texto).

En efecto, el derecho de petición fue establecido como un mecanismo para acceder a la administración y obtener pronta respuesta a los requerimientos o solicitudes interpuestos mediante el mismo, y ha tenido un desarrollo jurisprudencial profundo mediante el cual se han establecido parámetros para su uso y protección, y se ha concluido que éste reviste el carácter de fundamental, al encontrarse inmerso en lo que se constituye como la base de un debido proceso que debe garantizarse a toda la población. A este punto es importante resaltar lo expresado por la Corte Constitucional, que ha resumido a grandes rasgos los elementos esenciales del derecho fundamental de petición:

“El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado, permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”¹³. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones¹⁴: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo, y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”¹⁵.

El caso concreto

Descendiendo al caso que nos ocupa, y analizando la documental que obra en el expediente, observa el despacho que PEDRO ELÍAS CASTELLANOS RODRÍGUEZ elevó petición ante la JUNTA NACIONAL DE

¹² Corte Constitucional, sentencia T-013 de 2008.

¹³ Ver sentencia T-376 de 2017.

¹⁴ Ver sentencia C-951 de 2014.

¹⁵ Los elementos han sido reseñados en las sentencias T-814/05, T-147/06, T-610/08, T-760/09, C-818/11, C-951/14, entre otras.

CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, el pasado 23 de mayo de 2023, con el propósito de que la entidad complemente su dictamen de pérdida de capacidad laboral; en el proceso obra la petición y la correspondiente constancia de envío del mensaje de datos al correo electrónico servicioalusuario@juntanacional.com (archivo digital 02).

En lo que respecta a la afectación de los derechos fundamentales a la salud y a la vida, concluye esta sede judicial que no es factible predicar dicha vulneración por parte de la entidad accionada, por cuanto no es la responsable de prestar servicios de salud al ciudadano, así como de su actuación no es posible probar que se hubiesen realizado actos que se constituyan en afectación o puesta en riesgo de la vida del accionante.

Ahora bien, a este punto es pertinente señalar que, una vez admitida la presente acción constitucional, esta fue notificada debidamente al correo electrónico de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, que respondió al requerimiento efectuado, manifestando que considera que hay ausencia de vulneración de derechos por parte de la entidad, aunado a que el accionante debe acudir a la jurisdicción ordinaria, si lo que pretende es la modificación del resultado del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Sin embargo, en el curso del trámite no se acreditó haberle brindado esa información al ciudadano, respondiendo a la solicitud del 23 de mayo de 2023 en debida forma; se recuerda que el derecho fundamental de petición se ve afectado cuando no existe contestación a una solicitud elevada ante la entidad, y que la respuesta no tiene que ser favorable con lo pedido, pero, en todo caso, siempre debe brindarse una contestación.

Por lo anterior, es claro que se ha generado una continuidad en la vulneración de la garantía fundamental, que solo cesará cuando la respuesta se emita en debida forma, esto es, informándole al accionante si es o no procedente la complementación del dictamen de pérdida de capacidad laboral que pretende.

En conclusión, y sin entrar en otras consideraciones, al existir vulneración del derecho fundamental de petición en cabeza del accionante, se procederá a ordenar a la accionada a que en un término de cuarenta y ocho (48) horas emita una respuesta clara, completa y de fondo a la solicitud elevada, acreditando ante esta sede judicial el cumplimiento de la orden impartida.

DECISIÓN

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Diecisiete de Familia de Bogotá D.C., administrando justicia en el nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. CONCEDER el amparo del derecho fundamental de **petición** del ciudadano PEDRO ELÍAS CASTELLANOS RODRÍGUEZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. ORDENAR al representante legal y/o quien haga sus veces de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, a que en un término improrrogable de **cuarenta y ocho (48) horas**, contados a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a notificar en debida forma la respuesta a la solicitud elevada por PEDRO ELÍAS CASTELLANOS RODRÍGUEZ el 23 de mayo de 2023; el cumplimiento a lo aquí ordenado deberá ser comunicado a este despacho judicial.

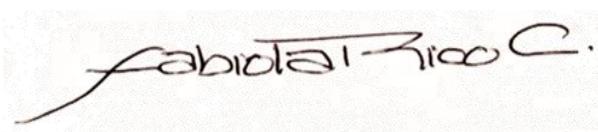
TERCERO. NEGAR el amparo de los derechos fundamentales a la salud y a la vida de PEDRO ELÍAS CASTELLANOS RODRÍGUEZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

CUARTO. NOTIFICAR esta providencia por el medio más expedito a las partes, indicando que esta puede ser impugnada dentro de los **tres (03) días** siguientes a su notificación.

QUINTO. De no ser impugnada la presente decisión, REMITIR las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE

La Juez,



FABIOLA RICO CONTRERAS

KB