

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR**  
**JUZGADO PRIMERO PROMISCUO MUNICIPAL**  
**AGUSTÍN CODAZZI – CESAR**

Agustín Codazzi – Cesar, Agosto Veinticinco (25) de Dos Mil Veinte (2020).-

REF: Acción de Tutela promovida por HEIDER CONTRERAS CONTRERAS, en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA.

Radicación No.: **200134089001-2020-00068-00**

**ASUNTO A TRATAR**

Aborda el Despacho la labor de adoptar la decisión de fondo que en derecho corresponda, dentro de la Acción de Tutela promovida por el señor HEIDER CONTRERAS CONTRERAS, en contra de LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, en defensa de sus Derechos Fundamentales, de Petición y Seguridad Social, consagrados en los artículos 23 y 48 de la Constitución Política, para lo cual se tienen en cuenta los siguientes.....

**ANTECEDENTES**

Correspondió a este despacho, por reparto, la presente acción de tutela promovida por el señor HEIDER CONTRERAS CONTRERAS, en contra de LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, en defensa de sus Derechos Fundamentales, de Petición y Seguridad Social, consagrados en los artículos 23 y 48 de la Constitución Política, y en virtud de ello solicita se ordene a la accionada, lo siguiente:

**a).** \_Remitir su expediente a la Junta Nacional de Invalidez en el término máximo de 48 horas siguientes a la notificación del fallo; y que posteriormente le notifiquen de dicha remisión.

Los hechos en los que el accionante finca su solicitud, los podemos resumir así:

- Que el 15 de Julio de 2020 le solicitó a LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, que remitiera su expediente a LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, para que resolviera la controversia del dictamen emitido por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, teniendo en cuenta que la ARL SURA efectuó el pago de los honorarios anticipados desde el mes de mayo de 2020.
- Que la petición fue enviada vía de correo electrónico, al correo [juntaregionalmagdalena@outlook.com](mailto:juntaregionalmagdalena@outlook.com) / [notificaciones.juntamagdalena@gmail.com](mailto:notificaciones.juntamagdalena@gmail.com) y con copia al [dtcesar@mintrabajo.gov.co](mailto:dtcesar@mintrabajo.gov.co) - MINTRABAJO SECCIONAL CESAR.
- Que a la fecha, ha transcurrido más de 15 días hábiles desde que se hizo la petición, y LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA no se ha pronunciado al respecto vulnerando con esto sus derechos fundamentales de petición y a la seguridad social plasmados en los artículos 23 y 48 de la Constitución Política de Colombia. En este orden de ideas ruega que se haga un análisis de manera detallada del acervo probatorio aportado en esta acción de tutela y se falle en derecho.

Fueron acompañados como pruebas por parte del accionante, las siguientes: **a).**- Copia de la constancia de envió por correo electrónico de la petición. **b).** Fotocopia de la liquidación de los honorarios cancelados por la ARL SURA:

Por venir en legal forma, la solicitud fue admitida mediante auto de fecha 11 de Agosto del año que cursa, requiriéndose a la entidad accionada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, para que en el término de dos (2) días contados a partir de la fecha de notificación del auto admisorio, se sirviera rendir un informe sobre los hechos planteados por el peticionario, observándose que esta rindió el informe requerido.

## **INFORME DE LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA**

El señor CRISTO RAFAEL SÁNCHEZ ACOSTA, en su alegada calidad de Director Administrativo y Financiero de LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, mediante memorial radicado vía correo electrónico en este despacho procede a contestar la presente solicitud de tutela, manifestando que esta entidad dio respuesta a la petición el día 13 de Agosto de 2020 mediante correo electrónico, por lo que queda superado el objeto de la presente acción de tutela ya que lo pretendido por el actor, ha sido cumplido a cabalidad, por lo que resulta apenas obvio que se encuentran ante un hecho superado y la presente acción de tutela carece de objeto por haberse surtido con debida anticipación el objeto de esta.

Finaliza indicando que es claro que se encuentran ante la presencia de un hecho superado.

Una vez enunciados los antecedentes del caso y habiendo sido relacionado el acervo probatorio acopiado, procederemos a adoptar la decisión de fondo que en estricto derecho corresponda, previas las siguientes...

### **CONSIDERACIONES**

#### **1. \_ Competencia**

Para el Juzgado es claro que la competencia para conocer de la presente Acción de Tutela, recae en este despacho al tenor del artículo 37 del Decreto – ley 2591 de 1991 y del Decreto 1382 de 2000.

#### **2. \_ Legitimidad de las Partes**

El señor HEIDER CONTRERAS CONTRERAS, por ser la persona afectada con las presuntas acciones y omisiones de la entidad accionada, se encuentra legitimado para incoar la presente acción de amparo. Así mismo, LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, por ser la entidad a la cual el accionante le atribuye la vulneración de sus derechos fundamentales, reúne los presupuestos de legitimidad para comparecer en calidad de accionada, dentro de este trámite tutelar.

#### **3. \_ Problemas jurídicos y esquema de resolución**

De acuerdo con la situación fáctica planteada corresponde a este despacho determinar los siguientes aspectos: *i).*\_ La procedencia de la acción; y, *ii).*\_ De ser procedente la acción, establecer si la entidad accionada, vulneró o vulnera los derechos a la Seguridad Social y de Petición del accionante señor HEIDER CONTRERAS CONTRERAS, al no remitir su expediente a la Junta Nacional de Invalidez y al no darle respuesta a su petición y de ser así, adoptar las medidas necesarias para su protección.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, este despacho procederá de la siguiente manera: **1).**\_ Se determinará la procedencia de la acción. **2).**\_ Se referirá a los derechos fundamentales cuya protección se impetra, analizándose la Ley 1755 de 2015 (Reglamentación al Derecho de Petición). **3).**\_ Se abordará el caso en concreto.

##### **3.1.\_ Procedencia**

Respecto a la procedencia de la acción de tutela es dable aclarar que ésta al ser elevada a precepto constitucional por el Constituyente de 1991, ha sido concebida como un medio de defensa ágil, eficaz, preferente, residual y sumario de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y en algunos casos por los particulares cuando estos se encuentren en alguna de las siguientes condiciones: a).\_ Cuando cumplan funciones públicas o que estén encargadas de la prestación de un servicio público. b).\_ Cuando sus acciones u omisiones afecten grave y directamente el interés colectivo; y c).\_ Cuando el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión respecto al particular.

En razón de lo anterior Nuestra Carta Política en su artículo 86 dispone:

*"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre,*

*la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública"*

Se le quiso dar a esta herramienta constitucional un efecto inmediato y subsidiario al limitar su procedencia a la inexistencia de otro medio de defensa judicial de igual eficacia para la protección del derecho, o que, habiéndolo, esta se utilice como mecanismo de carácter transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Quiere lo anterior significar que la acción de tutela es un mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales que procede *i)* cuando el afectado no dispone de otro instrumento para su restablecimiento, *ii)* en caso de que el previsto no resulte eficaz, en consideración a la situación particular que afronta el actor y *iii)* siempre que la intervención transitoria del juez de amparo resulte necesaria, para evitar o al menos mitigar un perjuicio irremediable.

En el caso que nos interesa no advierte este aplicador de justicia que el tutelante disponga de otro medio judicial de igual eficacia para exigir la protección de los derechos fundamentales que considera vulnerados, de allí que se pueda pregonar de la acción incoada, su procedencia.

### **3.2. Derechos Fundamentales cuya protección se invoca**

**3.2.1. Derecho de Petición.** En este orden de ideas cabe señalar que el Derecho de Petición es de aquellos que por su naturaleza de Constitucionales y Fundamentales admiten su protección a través de la vía expedita y sumaria de la Acción de Tutela. Consagra el artículo 23 Superior:

*"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. ...."*

Ahora bien, para que no se torne inocuo el derecho fundamental de petición, se requiere no solo que el peticionario tenga la facultad de presentar la solicitud, sino, que esta sea resuelta en forma rápida, oportuna y de fondo. No basta entonces que el encargado de resolver la petición, se limite a generar una respuesta somera o superficial sobre el asunto objeto del derecho que se impetra. Se hace necesario también que se le dé una resolución a la situación planteada dentro de la solicitud y que el interesado reciba de manera real y efectiva la solución brindada, siendo indispensable que esa resolución se ponga en conocimiento de los interesados a través de un medio que asegure su eficacia.

Sobre el particular nos ilustra la sentencia T-181 de 1993 con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, en los siguientes términos:

*"(...) Puede afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si solo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el Derecho de Petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución (...)"*

Más adelante, en Sentencia a T-558 de 2012, dijo:

*"(...) El derecho de petición, como institución jurídica, encuentra su razón de ser en la necesidad de regular las relaciones entre las autoridades y los particulares, con el fin de que estos últimos puedan conocer y estar al tanto de las actuaciones de cualquier ente estatal. Desde este punto de vista, su núcleo esencial está en la pronta respuesta que se le brinde a las solicitudes presentadas.*

*Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha señalado la relevancia que cobra el derecho fundamental de petición, ya que se constituye en un instrumento clave para el funcionamiento de la democracia participativa, y para el acceso a derechos como el de información y libertad de expresión, entre otros.*

*En ese orden de ideas, la Corte ha manifestado, a su vez, que el derecho de petición no solo implica la posibilidad de presentar solicitudes a las autoridades estatales o a entes particulares, cuando la ley lo permita, sino, de igual manera,*

que se de una oportuna respuesta con sujeción a los requerimientos establecidos en la ley para dicha petición. Es decir, independientemente de que lo resuelto por la entidad sea adverso o no a los intereses del peticionario, la resolución del asunto debe contar con un estudio minucioso de lo pretendido, argumentos claros, que sea coherente, dé solución a lo que se plantea de manera precisa, suficiente, efectiva y sin evasivas de ninguna clase. Sobre el particular ha sostenido la Corporación que:

"... una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta"

"(...) Así, para tener claridad sobre los elementos del derecho de petición, esta Corporación ha indicado que el mismo se compone de:

"1. La posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas.

2. La obtención de una respuesta que tenga las siguientes características:

- (i) Que sea oportuna;
- (ii) Que resuelva de fondo, en forma clara y precisa lo solicitado; lo cual supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa, sin evasivas respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados.
- (iii) Que la respuesta sea puesta en conocimiento del peticionario.

3. La respuesta es independiente del hecho de si es favorable o no, pues no necesariamente dar una respuesta de fondo implica acceder a lo pedido.<sup>151</sup>

**"(...) Bajo ese entendido, para que la respuesta a la petición se encuentre ajustada a la ley y a lo que la jurisprudencia constitucional ha manifestado al respecto, la misma, además de ser oportuna y de fondo como ya se mencionó, debe ser comunicada al peticionario.** (Subrayas y negrillas ajenas al texto original).

De igual manera, por tratarse de un derecho con categoría fundamental, es susceptible de ser protegido a través de la acción de tutela. No obstante, para que el amparo proceda, no basta con afirmar que se elevó una petición, sino que debe haber prueba, siquiera sumaria, de la misma, es decir, que se cuente con algún tipo de herramienta que permita respaldar la afirmación, y por su parte, es la autoridad la que debe demostrar que dio respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud (...)"

En ocasión ulterior, en Sentencia T-801/12, dispuso:

"(...) En relación con su contenido y alcance, la Corte ha explicado que: i) es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia; ii) su contenido esencial comprende: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en el fondo de la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación

*de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo (...)*..

### **Ley 1577 de 2015 (Reglamentación al Derecho de Petición).**

Procedente es analizar lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1577 de 2015 respecto de los términos para responder los derechos de petición, el cual menciona:

**"Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

**Parágrafo.** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

### **3.2.2\_ El carácter fundamental del derecho a la seguridad social y a la salud.**

En lo que atañe al derecho a la salud y a la seguridad social, La Constitución Política consagra, en su artículo 49, a la salud como un derecho constitucional y un servicio público de carácter esencial. De este modo, le impone al Estado la obligación de garantizar a todas las personas la atención que requieran. Asimismo, consagra la potestad que tienen las personas de exigir el acceso a los programas de promoción, protección y recuperación.

A partir de dicha disposición, la Corte Constitucional ha reconocido, en reiterada jurisprudencia, que el derecho a la salud es fundamental y *"comprende toda una gama de facilidades, bienes y servicios que hacen posible, de acuerdo al mandato contenido en diversos instrumentos internacionales, el imperativo de garantizar el nivel más alto posible de salud.*

En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, estableció:

*"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)."*

Igualmente, la Observación General 14 adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 2000 expuso que el concepto de salud no se limitaba al derecho a estar sano ya que éste debe atender las condiciones biológicas y socioeconómicas de la persona, y los recursos con los que cuenta el Estado.

Respecto del principio de integralidad ha indicado que se encuentra consignado en el numeral 3° del artículo 153 y el literal c) del artículo 156 de la Ley 100 de 1993 y que impone la prestación médica continua, "la cual debe ser comprensiva de todos los servicios requeridos para recuperar la salud. De igual manera ha sostenido que:

*"(...) La atención y tratamiento a que tienen derecho los pertenecientes al sistema de seguridad social en salud cuyo estado de enfermedad esté afectando su integridad personal o su vida en condiciones dignas, son integrales; es decir, deben contener todo cuidado,*

*suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud (...)*".

Ahora bien, en los casos que el galeno tratante no establezca el conjunto de prestaciones que conforman la garantía integral del derecho a la salud, "la protección de este derecho conlleva para el juez constitucional la necesidad de hacer determinable la orden en el evento de conceder el amparo, por ejemplo, (i) mediante la descripción clara de una(s) determinada(s) patología(s) o condición de salud diagnosticada por el médico tratante, (ii) por el reconocimiento de un conjunto de prestaciones necesarias dirigidas a lograr el diagnóstico en cuestión; o (iii) por cualquier otro criterio razonable. De este modo, el reconocimiento de la prestación integral del servicio de salud debe ir acompañado de indicaciones precisas que hagan determinable la orden del juez o jueza de tutela, ya que no le es posible dictar órdenes indeterminadas ni reconocer mediante ellas prestaciones futuras e inciertas.

Precisamente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dispuesto que tratándose de: "(i) *sujetos de especial protección constitucional (menores, adultos mayores, desplazados(as), indígenas, reclusos(as), entre otros)*" y de (ii) "*personas que padezcan enfermedades catastróficas (sida, cáncer, entre otras), se debe brindar atención integral en salud, con independencia de que el conjunto de prestaciones requeridas estén excluidas de los planes obligatorios*".

Así las cosas, esa Corporación ha establecido que la acción de tutela es procedente para proteger el suministro de los servicios médicos que se requieren con necesidad, es decir, aquellos "*indispensables para conservar su salud, cuando se encuentre comprometida gravemente su vida, su integridad personal o su dignidad*" de forma que se "*garantiza a toda persona, por lo menos, el acceso a los servicios de salud de los cuáles depende su mínimo vital y su dignidad como persona*". Es necesario resaltar que esta obligación resulta prioritaria para el caso de las personas que son más vulnerables por sus condiciones físicas (niños y adultos mayores) o enfermos mentales. (Sent. T-036/13).

En este orden de ideas conviene recordar que el derecho a la seguridad social fue definido por el artículo 48 de la Constitución Política como "*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, en los términos que establezca la ley*", obligándose el Estado a "*garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social*".

Respecto de su carácter fundamental, la Corte ha reconocido que la satisfacción de su contenido, esto es, del derecho a la pensión y a la salud, implica el goce de las demás libertades del texto constitucional, la materialización del principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales. Empero, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no es suficiente para que proceda su amparo por medio de la acción constitucional de tutela. Para ello es necesario que se cumplan los requisitos previstos en los niveles legislativos y reglamentarios dispuestos para su satisfacción, por cuanto "*algunas veces es necesario adoptar políticas legislativas y/o reglamentarias para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación*".

Así, es una obligación del Estado garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social de acuerdo con las normas que lo regulan, por cuanto éstas son las que determinan específicamente las prestaciones exigibles y la forma de acceder a las mismas. Deber que correlativamente genera el derecho a los ciudadanos de exigir su cumplimiento en caso de vulneración o amenaza por medio de la acción constitucional de tutela.

La salud en la Constitución Política es definida, entre otras calificaciones, como un servicio público a cargo del Estado, un deber del ciudadano de procurar el propio cuidado integral, una garantía a todas las personas al acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación (artículo 49), un derecho fundamental de los niños (artículo 44), un servicio

garantizado a las personas de la tercera edad (artículo 46), una prestación especializada para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (artículo 47), un bien constitucionalmente protegido en la comercialización de cosas y servicios (artículo 78) y un valor que se debe proteger respecto de toda persona conforme al principio de solidaridad social (artículo 95), de este modo, la salud constituye un pilar fundamental en el ordenamiento constitucional y ha sido reconocido por esa Corporación como un derecho fundamental susceptible de amparo por medio de la acción constitucional de tutela. El carácter fundamental del derecho a la salud radica en que al ser el individuo el centro de la actuación estatal y por ende al generarse frente al Estado la obligación de satisfacción y garantía de los bienes que promuevan su bienestar, la protección del derecho a la salud se constituye en una manifestación de bienestar del ser humano y por ende en una obligación por parte del Estado. Del mismo modo, el carácter fundamental del derecho a la salud se deriva al constituir su satisfacción un presupuesto para la garantía de otros derechos de rango fundamental. (Subrayas y negrillas ajenas al texto original).

El derecho a la salud ha sido definido por el Alto Tribunal como *"la 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, que implica a su vez, la obligación de prestar todos los servicios necesarios para su prevención, promoción, protección y recuperación"* (Resalta el Juzgado).

Asimismo, bajo igual lógica de garantizar el bienestar máximo al individuo, se ha señalado que *"la salud es 'un estado completo de bienestar físico, mental y social' dentro del nivel posible de salud para una persona. En términos del bloque de constitucionalidad, el derecho a la salud comprende el derecho al nivel más alto de salud posible dentro de cada Estado, el cual se alcanza de manera progresiva"*. Así, la garantía del derecho a la salud incluye el mantenimiento y el restablecimiento de las condiciones esenciales que el individuo requiere para llevar una vida en condiciones de dignidad que le permitan el desarrollo de las diferentes funciones y actividades naturales del ser humano en el marco de su ejercicio del derecho a la libertad. El derecho a la salud se manifiesta en múltiples formas en relación con las cuales esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse y algunas de éstas fueron recopiladas en la sentencia de tutela T-760 de 2008. Entre los elementos que caracteriza el derecho a la salud pertinentes para la resolución de este asunto y sobre los cuales esa Corte se ha pronunciado se encuentran los relacionados con la relación médico-paciente, el cambio de diagnóstico y de procedimiento para el tratamiento de una enfermedad, la continuidad y la integralidad de los servicios de salud, y el principio de no regresividad que gobierna la regulación de los derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente se puede afirmar que la continuidad y la integralidad constituyen dos principios esenciales del derecho a la salud. (Sent. T-603/10)

**3.2.3. DERECHO A LA VALORACIÓN DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL**-Vulneración por negación del derecho a la valoración o por la dilación de la misma. (Sentencia T-876 de 2013)

*"Teniendo en cuenta la trascendencia de la valoración, esta Corporación ha señalado que la lesión de las garantías fundamentales de la persona, se genera i) por la negación del derecho a la valoración o ii) por la dilación de la misma, pues de no practicarse a tiempo, en algunas ocasiones puede ocasionar el empeoramiento de la condición física o mental del asegurado. Así, ambas circunstancias transgreden los derechos fundamentales de los trabajadores, toda vez que someten a una situación de indefensión a quien requiere la calificación para conocer cuáles son las causas que determinan la disminución de la capacidad laboral, y con esto precisar cuál entidad es la encargada de asumir el pago de las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de su afección."*

***"(...) La importancia de la calificación de pérdida de capacidad laboral.***

*Al tenor del artículo 48 Superior, la seguridad social es un derecho de carácter irrenunciable que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio colombiano. Dicha disposición, además, estableció que se organizará como un servicio público obligatorio bajo "la dirección, coordinación y control" del Estado, junto con entidades públicas y privadas, que debe ser prestado a la luz de los principios de solidaridad, eficacia y universalidad [4].*

*De conformidad con la mentada disposición constitucional, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la seguridad social es "un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios complementarios que son definidos en la ley, cuyo objeto es garantizar los derechos irrenunciables de las personas, mediante la cobertura de las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y, en general, las condiciones de vida de toda la población".*

*En aras de materializar lo anterior, la Ley 100 de 1993 diseñó un nuevo modelo de seguridad social en Colombia, en el que se unifican los regímenes normativos existentes y se implementa una dinámica administrativa que combina la gestión pública con la privada, en un Sistema Integral de Seguridad Social que protege de manera anticipada a los ciudadanos, contra determinadas contingencias que puedan presentarse en el transcurso de la vida laboral y, en el desenvolvimiento de la vida misma. Así, el sistema fue estructurado con estos elementos: (i) el Sistema General de Pensiones; (ii) el Sistema General en Salud; (iii) el Sistema General de Riesgos Profesionales; y (iv) los Servicios Complementarios.*

*En cuanto al Sistema General de Riesgos Profesionales, en adelante -SGRP-, cabe resaltar que constituye un significativo avance en materia de seguridad social en Colombia, pues consagra la protección del trabajador frente a los riesgos derivados del trabajo. La legislación del Sistema General de Riesgos Laborales, prevista, entre otras disposiciones, en la Ley 100 de 1993, el Decreto 1295 de 1994, la Ley 776 de 2002 y la Ley 1562 de 2012, se define como "el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan" [5].*

*Las disposiciones legales encargadas de la regulación del SGRP contienen, entre otras, la definición de accidente de trabajo y enfermedad profesional, con elementos conceptuales que permiten determinar si la situación de hecho que se analiza corresponde o no a un evento relativo a la actividad laboral o profesional del afiliado.*

*Frente a ello, la normativa establece que ante la ocurrencia de un accidente laboral o enfermedad profesional, el afiliado tendrá derecho a recibir (i) el servicio asistencial de salud correspondiente, con cargo al sistema y (ii) las prestaciones económicas, que se determinarán de acuerdo a las secuelas de la enfermedad o el accidente, como incapacidades temporales, subsidios por incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial o pensión de invalidez según la gravedad de la pérdida de capacidad laboral. En caso de muerte los beneficiarios del afiliado tendrán derecho a pensión de sobrevivientes y al denominado auxilio funerario.*

*Con miras a establecer si una persona tiene derecho al reconocimiento de alguna de las prestaciones asistenciales o económicas, se requiere la calificación de la pérdida de capacidad laboral, la cual consiste en un mecanismo que permite fijar el porcentaje de afectación del "conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que le permiten al individuo desempeñarse en un trabajo habitual", que se encuentra regulado en las leyes y decretos anteriormente enunciados.*

*Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 250 de la Ley 100 de 1993, la clasificación de pérdida de capacidad laboral por accidente de trabajo o enfermedad profesional debe ajustarse a las mismas reglas y procedimientos establecidos para el caso de padecimientos por riesgo común, es decir, la calificación de pérdida de capacidad laboral tiene lugar independientemente de la causa, profesional o común, que determine la necesidad de dicha valoración.*

*En ese orden de ideas, la Corte Constitucional ha considerado la calificación de la pérdida de capacidad laboral como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al ser el medio para la realización efectiva de otras garantías fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en tanto que permite determinar a qué tipo de prestaciones tiene derecho el afectado por una enfermedad o accidente; producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común. Frente a ello, esta Corporación ha dicho:*

*"Dentro del derecho a la pensión de invalidez cobra gran importancia el derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, ya que ésta constituye un medio para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital. Lo anterior por cuanto tal evaluación permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral que le permita acceder a un sustento. Adicional a ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico especificar las causas que originan la disminución de la capacidad laboral. Es precisamente el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes el que configura el derecho a la pensión de invalidez, pues como se indicó previamente, ésta arroja el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el origen de la misma. De allí que la evaluación forme parte de los deberes de las entidades encargadas de reconocer pensiones, pues sin ellas no existiría fundamento para el reconocimiento pensional" [6].*

*Por otra parte, cabe destacar que conforme a la jurisprudencia constitucional, la calificación de la pérdida de capacidad laboral debe considerar las condiciones específicas de cada persona, valoradas sistemáticamente, sin que sea posible establecer diferencias en razón al origen, profesional o común, de los factores de incapacidad. Igualmente, dicha valoración puede tener lugar no solo como consecuencia directa de una enfermedad o accidente de trabajo, claramente identificado, sino, también, de patologías que resulten de la evolución posterior de esta enfermedad o accidente, o, a su vez, por una situación de salud, inclusive de origen común.*

*También puede ocurrir que en un primer momento la afectación padecida, independientemente de si es consecuencia de un accidente o enfermedad específica, no genere incapacidad alguna. No obstante, con el transcurso del tiempo, se pueden presentar secuelas que agraven la situación de salud de la persona, lo que podría dar lugar a la valoración de su pérdida de capacidad laboral, con el fin de establecer, precisamente, las verdaderas causas que originaron la disminución de su capacidad de trabajo y el eventual estado de invalidez.*

*Por consiguiente, el derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral no se encuentra supeditado a un término perentorio para su ejercicio, toda vez que la idoneidad del momento en que el afiliado requiere la definición del estado de invalidez o la determinación del origen de la misma, no depende de un término específico, sino de sus condiciones reales de salud, del grado de evolución de la enfermedad o del proceso de recuperación o rehabilitación suministrado.*

*El mero transcurso del tiempo no obsta el acceso al dictamen técnico que permitirá establecer las prestaciones económicas causadas por el advenimiento del riesgo asegurado, independientemente de que este tenga origen en una enfermedad profesional, accidente laboral o en una afección de origen común.*

*Adicionalmente, cabe señalar que del ejercicio del derecho a la valoración de la pérdida de capacidad laboral depende la efectividad de otros derechos fundamentales, verbigracia, la seguridad social, el derecho a la vida digna y al mínimo vital.*

*Ahora bien, mediante concepto 270910 de 14 de septiembre de 2010, el Ministerio de Trabajo indicó que "los términos de prescripción para la reclamación de las prestaciones económicas y asistenciales por accidente de trabajo o por enfermedad profesional, se cuentan desde el momento en que se le define el derecho al trabajador, es decir desde el momento en que le es notificado el dictamen definitivo de su invalidez o pérdida de capacidad laboral".*

*La jurisprudencia constitucional ha resaltado el carácter ineludible de la valoración de la pérdida de la capacidad laboral en la configuración del derecho a las prestaciones económicas o asistenciales, y ha sentado los parámetros para su realización, estableciendo que "debe hacerse a partir de la consideración de las condiciones materiales de la persona apreciadas en su conjunto" [7]. Para ello, no es requisito sine qua non partir de un punto específico de referencia, como sería el acaecimiento de una enfermedad o de un accidente*

*de trabajo, sino de la situación de salud al momento de la solicitud de la valoración, para lo cual deben atenderse todas las circunstancias que hayan incidido en su condición.*

*Teniendo en cuenta la trascendencia de la valoración, esta Corporación ha señalado que la lesión de las garantías fundamentales de la persona, se genera i) por la negación del derecho a la valoración o ii) por la dilación de la misma, pues de no practicarse a tiempo, en algunas ocasiones puede ocasionar el empeoramiento de la condición física o mental del asegurado. Así, ambas circunstancias transgreden los derechos fundamentales de los trabajadores, toda vez que someten a una situación de indefensión a quien requiere la calificación para conocer cuáles son las causas que determinan la disminución de la capacidad laboral, y con esto precisar cuál entidad es la encargada de asumir el pago de las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de su afección.*

*Como corolario lógico de la anterior argumentación, es preciso consignar que la inobservancia de los preceptos legales que regulan la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, la negativa por parte de las entidades obligadas a ello a realizar la valoración de la persona cuando su situación de salud lo requiere, configuran una transgresión del derecho a la seguridad social, e igualmente se erigen en obstáculos para el goce de garantías fundamentales como la salud, la vida digna y el mínimo vital, al impedir determinar el origen de la afección y el nivel de alteración de la salud y de la pérdida de capacidad laboral del trabajador. (...). (Sentencia T-876 de 2013- Cursiva fuera de Texto)*

### **3.3. El caso concreto.**

En el evento que nos ocupa, del caudal probatorio compendiado especialmente de lo manifestado en la solicitud por parte del accionante, puede inferirse sin dubitación alguna, que la situación planteada consiste en que el accionante reclama de este despacho judicial la protección de sus derechos fundamentales de petición y a la seguridad social, para lo cual pretende se le ordene a la entidad accionada LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, proceda a remitir su expediente a LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, con el objeto de que esta última resuelva la controversia suscitada respecto al dictamen médico emitido por la primera, teniendo en cuenta que la ARL SURA, efectuó el pago de los honorarios anticipados, con ocasión del servicio prestado, desde el mes de Mayo del cursante Año, y que una vez realizado lo anterior, se proceda a notificarle o poner en su conocimiento dicha remisión..

En este orden de ideas cabe precisar que respecto al Derecho a la Seguridad Social, en lo que atañe a la calificación del estado de invalidez del trabajador, la Corte Constitucional en su nutrida jurisprudencia ha señalado que son dos las circunstancias que generan agravio a la garantía que debe brindar el Estado en estos casos: *i) por la negación del derecho a la valoración, y, ii) por la dilación de la misma, pues de no practicarse a tiempo, en algunas ocasiones puede ocasionar el empeoramiento de la condición física o mental del asegurado.*

Así las cosas es importante señalar que el accionante, en los hechos de la demanda de tutela, ha manifestado que elevó solicitud a la entidad accionada deprecando para que se remitiera el expediente para calificación ante La Junta Nacional de Calificación de Invalidez a fin de que se resolviera la controversia surgida en razón de dicha calificación, y aunque la entidad accionada al pronunciarse sobre los hechos de la demanda refiere que ya se le brindó una respuesta a lo pretendido, tratando de demostrar sus asertos con la copia de un capture de pantalla de un oficio dirigido al correo electrónico del hoy accionante, no existe evidencia concreta de que dicha comunicación se hubiere enviado en debida forma como quiera que no existe constancia de su envío. Y aparte de ello se torna imperativo aclarar que aún, si en gracia de discusión se admitiera que dicho oficio fue remitido al correo electrónico del interesado, la respuesta allí plasmada no podría tenerse como una resolución de fondo a lo petitionado, toda vez que lo contenido en ella es una mera promesa de resolver hacia futuro lo deprecado, con la sola excusa de que la contingencia surgida a raíz de la pandemia por el virus del Covid 19, no ha permitido cumplir con la carga de remitir el plurimencionado expediente a LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, justificación que no puede ser de recibo para este despacho toda vez que, precisamente para el manejo de esta situación de crisis, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas encaminadas a conjurar las consecuencias administrativas que la parálisis en las actividades

propias del Estado podría presentarse, entre estas el uso de los medios tecnológicos como la internet, la virtualidad y los correos electrónicos institucionales, entre otras.

**REF: Acción de Tutela promovida por HEIDER CONTRERAS CONTRERAS, en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA. Radicación No.: 200134089001-2020-00068-00**

Siendo las cosas de este tenor, considera el despacho que mientras la entidad accionada LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, no proceda de manera efectiva y concreta a remitir el expediente del accionante a LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, para que resuelva la controversia planteada, y le sea notificada o comunicada en debida forma dicha actuación, se le continúan vulnerando sus derechos fundamentales a la Seguridad Social y de Petición y es por ello que se hace procedente otorgar el amparo tutelar deprecado para lo cual se le ordenará al representante legal de la entidad accionada LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA, o a quien haga sus veces, que en un término no superior a cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este fallo, si aún no lo hubiere hecho, proceda a remitir el expediente del accionante señor HEIDER CONTRERAS CONTRERAS, a fin de que sea resuelta la controversia surgida, a LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, y una vez realizado lo anterior proceda a informarlo al actor, a fin de darle resolución de fondo y congruente a la solicitud incoada por este en virtud del derecho de petición elevado el día 15 de Julio de 2020.

Igualmente, se le prevendrá para que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en las conductas omisivas que dieron origen a la presente acción de amparo.

En mérito de lo antes expuesto el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Agustín Codazzi-Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE**

**Primero.** Conceder el Amparo Tutela los Derechos Fundamentales a la Seguridad Social y de Petición, solicitado por el señor **HEIDER CONTRERAS CONTRERAS**, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído. En consecuencia, ordénese al señor representante legal de entidad accionada **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL MAGDALENA**, o a quien haga sus veces, que en un término no superior a cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, si aún no lo hubiere hecho, proceda a remitir el expediente del accionante señor HEIDER CONTEERAS CONTRERAS, a fin de que sea resuelta la controversia surgida, a **LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN INVALIDEZ**, y una vez realizado lo anterior proceda a informarlo al actor, a fin de darle resolución de fondo y congruente a la solicitud incoada por este en virtud del derecho de petición elevado el día 15 de Julio de 2020.

**Segundo.** Prevenir al representante legal de la entidad accionada para que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en las conductas omisivas que dieron lugar a la presentación de esta acción de amparo.

**Tercero.** Notifíquese este fallo a las partes intervinientes, por el medio más expedito (art. 16 del decreto 2591 de 1991).

**Cuarto.** Contra esta decisión procede el recurso de impugnación. Si no fuere impugnado este fallo dentro de los tres (3) días siguientes al de su notificación, envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión por el medio más eficaz notifíquese a los interesados.-

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ALGEMIRO DÍAZ MAYA**

Juez