

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO PRIMERO PROMISCUO MUNICIPAL Puerto Salgar, Cundinamarca, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicado	25572-40-89-001-2022-00128-00
Referencia	Acción de tutela
Accionada	Alcaldía de Puerto Salgar y otros.
Accionante	Jesús Antonio Bustos Luna
Decisión	Concede amparo constitucional
Sentencia No.	095

I. Objeto de la decisión

Procede el Despacho a decidir en primera instancia la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por el señor JEÚS ANTONIO BUSTOS LUNA frente a la ALCALDIA DE PUERTO SALGAR y EPS SANITAS.

II. Antecedentes

2.1. La solicitud de tutela

Ruega el promotor de las diligencias se le ampare el derecho fundamental a la salud, petición, vida digna y habeas data presuntamente conculcados por las convocadas, para ello relata los siguientes hechos:

1. Actualmente tiene 65 años, no puede laborar, no cuenta con alguna pensión y depende económicamente de un hijo debido a una enfermedad que le ha generado una discapacidad que lo redujo a una silla de ruedas, en concreto enfermedad degenerativa DISCOPATIA TOROCOLUMBAR MODERADA SEVERA, ESNOTSIS CONEGNITA Y DEGENERATIVA SEVERA DEL CANAL LUMBAR MAYOR L2, L3, L3, L4, ARTROSIS FACETARIA LUMBAR DE LEVE A MODERADA MAYOR EN L4 L5 Y L5 S1.
2. Se encuentra afiliado como UPC adicional en salud a la EPS SANITAS desde el 21 de octubre de 2020.
3. Acorde con el anterior cuadro clínico solicitó a la Secretaria de Salud del municipio certificado de discapacidad.
4. Presentó derecho de petición ante la Alcaldía Municipal de Puerto Salgar, solicitando el inicio del proceso de certificación de discapacidad acorde con la normatividad vigente especialmente la Resolución 0000113 de 2020, sin que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela le hayan brindado respuesta.
5. El 12 de mayo de 2021 la unidad de atención integral del municipio de Puerto Salgar le certificó que se encontraba inscrito como usuario con discapacidad física con un diagnostico de ESTENOSIS ESPINAL Y PARAPLEJIA FALCIDA, suscrita por la coordinadora Luz Adriana Giraldo.
6. Se dirigió a la EPS SANITAS a solicitar verbalmente el certificado de incapacidad y le indicaron que no son competentes para emitir dicho certificado y le indicaron que debía dirigirse a la Gobernación de Cundinamarca.
7. Fue así como el 27 de mayo de 2021 bajo radicado No. 2021066417 radicó solicitud del certificado de incapacidad.
8. El 08 de junio de 2021 la Gobernación de Cundinamarca le respondió en los siguientes términos:

La Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca en respuesta a la petición presentada bajo número de radicado 2021066417 y de conformidad con las acciones adelantadas por la Dirección de Salud Pública en la Subdirección de Gestión de Acciones en Salud Pública se permite manifestar lo siguiente:

Como se establece en la Resolución 113 de 2020 (artículo 7), el proceso de Certificación de Discapacidad es competencia de las secretarías de salud municipal, las cuales deben adelantar las solicitudes ante las IPS autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, posterior a la verificación de los documentos mencionados en dicho acto administrativo. Los documentos a verificar por parte de la secretaria de salud municipal (o quien cumpla su función) son:

- Historia clínica del paciente con un diagnóstico (CIE-10) relacionado con la discapacidad
- Soportes y exámenes diagnósticos que den validez al diagnóstico
- Ajustes razonables necesarios para la valoración
- Tipo de Valoración: Institucional o Domiciliaria

Una vez ciente con estos soportes, el solicitante debe acercarse a la Secretaría de Salud de su municipio para tramitar el Número de Autorización para que la IPS autorizada otorgue la cita de valoración con el equipo multidisciplinario.

N°	NOMBRE IPS	MUNICIPIO/ DISTRITO DE UBICACIÓN
1	E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE CHIA	CHIA
2	E.S.E. HOSPITAL SAN MARTÍN DE PORRES	CHOCONTA
3	HOSPITAL MARIA REYNOLDA E S E SOSQUERA	MOSQUERA
4	ESE HOSPITAL SAN FRANCISCO DE GACHETA	GACHETA
5	ESE HOSPITAL PEDRO LEÓN ALVAREZ DIAZ LA MESA	LA MESA
6	ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE FOMEQUE	FOMEQUE
7	HOSPITAL SAN RAFAEL DE FUSAGASUGA	FUSAGASUGA
8	ESE HOSPITAL DE LA VEGA	LA VEGA
9	HOSPITAL EL SALVADOR DE USATE	USATE
10	HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE NEMOCÓN	NEMOCÓN
11	E.S.E. HOSPITAL SALAZAR DE VILLETÁ	VILLETÁ
12	ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAMARITANA ZIPAQUIRA	ZIPAQUIRA
13	SECRETARÍA SALUD IPS SAN	ZIPAQUIRA
14	ESE MUNICIPAL JULIO CESAR PENALOSA	SOACHA
15	HOSPITAL ISRAEL SILVA DE SILVANIA	SILVANIA
16	SANATORIO DE AGUA DE DIOS	AGUA DE DIOS

que cuentan con las condiciones para realizar el proceso de certificación, para el año 2021 todos los hospitales deben implementar Certificación de Discapacidad, Res. 113 de 2020.

Por otra parte, se informa que tanto el departamento como el municipio de Puerto Salgar, se encuentran en el proceso de alistamiento con el fin de adelantar el proceso de certificación de discapacidad en el territorio y se informa que este proceso será iniciado en el mes de junio, posterior a la activación en la plataforma web-sispro.gov.co tanto de las IPS certificadas como del municipio; proceso el cual ya adelantó el municipio y está a la espera de la firma de convenio con las IPS habilitadas para este proceso.

9. Puntualiza el accionante que la Gobernación de Cundinamarca le indicó que la Secretaria de Salud del municipio de Puerto Salgar, tiene la obligación de realizar el procedimiento de certificación de incapacidad y ordenar la respectiva remisión a la IPS para valoración.
10. Por lo expuesto considera que se le causa un perjuicio irremediable debido a la tardanza de la Secretaria de Salud de Puerto Salgar.

2.2 Actuación procesal y pronunciamiento de las accionadas

La acción de amparo se admitió el 11 de marzo del año avante, ordenándose la vinculación de la SECRETARIA DE GOBIERNO DE LA ALCALDIA DE PUERTO SALGAR, EPS SANITAS, SECRETARIA DE SALUD DE CUNDINAMARCA, GONBERNACIÓN DE CUNDINMARCA y la UNIDAD DE ATENCIÓN INTEGRAL DE LA ALCALDIA DE PUERTO, SALGAR, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, HOSPITAL SALAZAR DE VILLETÁ, disponiendo notificar al extremo pasivo del curso del presente proceso constitucional con el fin de que informaran todo lo relacionado con el caso de autos, lo que deberían hacer dentro del término de dos días siguientes a su notificación.

La Dirección de Salud Pública de la Secretaria de Salud de Cundinamarca adujo que no es la competente para realizar la remisión de la certificación de conformidad con lo establecido en la Resolución 113 de 2020 artículo 7 ya que es competencia de las SECRETARIAS DE SALUD MUNICIPAL las cuales deben adelantar las solicitudes ante las IPS autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En función de lo establecido en la **Resolución 113 de 2020**, el procedimiento de certificación de discapacidad se desarrolla a través de una serie de momentos, que inician con la solicitud de historia clínica, pasando por la valoración por equipo multidisciplinario y terminan con la entrega del Certificado de Discapacidad por parte del ente municipal:

- 1. Solicitud de historia clínica y orden de ajustes razonables:** La persona interesada en obtener su certificado de discapacidad, deberá solicitar a su médico tratante una copia de su historia clínica, donde conste su diagnóstico relacionado con la discapacidad. Así mismo, el médico deberá indicar cuáles apoyos y ajustes razonables requiere la persona para su valoración por equipo multidisciplinario para certificación de discapacidad y si la persona requiere ser valorada en una IPS o en su domicilio. El médico tratante es aquel que le atiende en la IPS que hace parte de la red de prestadores de su EPS. Si la persona dispone de esta información podrá pasar directamente al siguiente momento.
- 2. Orden para certificación de discapacidad:** Alegando su historia clínica, con los respectivos soportes diagnósticos (resultados de exámenes, conceptos clínicos, etc.), el solicitante deberá acercarse a la secretaría de salud distrital o municipal para solicitar la orden de valoración por equipo multidisciplinario. La secretaria verificará que la documentación aportada cumpla con todos los requisitos. De ser así, expedirá la orden en un lapso máximo de cinco días hábiles, informando al solicitante respecto a la IPS que le ha sido asignada, así como los datos de contacto para la asignación de citas. La orden deberá especificar los ajustes razonables requeridos por la persona y si la valoración debe realizarse en modalidad domiciliaria.
- 3. Asignación de la cita:** Las IPS dispondrán de mecanismos no presenciales para la asignación de citas, las cuales deben asignarse en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, posteriores a la solicitud. Las IPS gestionarán lo necesario para que, en la consulta con el equipo multidisciplinario de salud, se cuente con los apoyos y ajustes razonables que haya establecido el médico tratante,

teniendo en cuenta la información aportada en la orden emitida por la secretaria de salud.

- 4. Consulta por equipo multidisciplinario:** Durante la consulta, a la cual deberá asistir el solicitante y su acompañante en caso de requerirlo, se realizará la valoración por equipo multidisciplinario, el cual valorará la historia clínica y aplicará una entrevista semiestructurada, con base en cuyos resultados se determinará si la persona valorada presenta o no discapacidad.
- 5. Generación y entrega del certificado de discapacidad:** En caso de que se identifique que la persona efectivamente presenta discapacidad, el equipo multidisciplinario emitirá el certificado de discapacidad y hará entrega de este a la persona valorada, verificando que comprende plenamente la información contenida en este.

En atención a lo expuesto solicitan ser excluidos del presente tramite.

La Alcaldía de Puerto Salgar a través del Secretario de Desarrollo Económico informan que no se encuentra certificada como Secretaria Local de Salud por lo tanto no cuenta con el personal exigido Por el Ministerio de Salud y Protección Social, para la expedición del certificado Discapacidad.

Afirman que dentro de su territorio no cuentan con una IPS con el personal exigido y autorizado por el Ministerio de Salud y Protección Social, para expedir los certificados de discapacidad, por lo tanto, realizaron una búsqueda de la IPS más cercana que contara con lo exigido por el Ministerio, siendo el municipio de Villeta Cundinamarca, el HOSPITAL SALAZAR el mas cercano, con el cual iniciaron el proceso y el acercamiento según los lineamientos de la secretaria Departamental de Salud de Cundinamarca, quien giro los recursos económicos para garantizar la expedición de los certificados por parte del hospital Salazar, el día 17 de noviembre del 2021 se acordó con el Hospital Salazar de Villeta, que los días 1 y 2 de diciembre del 2021, el equipo interdisciplinario se desplazaría al municipio de puerto salgar con el fin de valorar a las personas

caracterizadas para recibir los certificados, situación que no se llevó a cabo por parte del Hospital Salazar y que hasta la fecha no se ha recibido ninguna información sobre el re agendamiento de la visita, a pesar de haberles enviado la solicitud. Concluyen que se encuentran pendientes de la nueva programación por parte de la IPS HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA. Concretan entonces que no han vulnerado derecho alguno.

El HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA comunica que para el año 2021 se tenían convenios interadministrativos entre la Secretaria de Salud de Cundinamarca y las ESE de Cundinamarca a efectos de contratar los profesionales que conformaran el equipo multidisciplinario para expedición de certificados de incapacidad como quiera que, los profesionales que conforman el equipo multidisciplinario deben acreditarse e inscribirse en el Directorio Nacional de certificadores de Discapacidad del Ministerio como lo reglamenta el artículo 5º de la Resolución No 0000113 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud, resultado dispendioso el proceso de contratación razón por la cual la ESE HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA no agendó al igual que otras IPS. A la fecha se encuentran en el proceso de relación de personal para que se tengan en cuenta por la Secretaria de Salud de Cundinamarca.

De acuerdo a lo anterior en este asunto no se logra acreditar la legitimación por pasiva de esa dependencia, ni por los hechos, ni por el objeto, ni por el derecho invocado, luego la acción de tutela debe ser declarada improcedente con relación al HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA.

2.3. Pruebas.

Durante el trámite de tutela se allegaron las siguientes pruebas relevantes para una decisión de mérito:

1. Certificado estado de cuenta.
2. Respuesta del Secretario de Desarrollo Economico y Social
3. Respuesta Secretaria de Salud de Cundinamarca.
4. Historia clínica.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Presupuestos procesales y competencia

Diremos que los presupuestos capacidad para ser parte, competencia, petición en forma y capacidad procesal aparecen totalmente satisfechos, y como no se observa causal alguna de invalidación de todo o parte de lo actuado, el fallo que ha de producirse es de fondo.

3.2 Problema jurídico

Corresponde establecer si al señor JESUS ANTONIO BUSTOS LUNA se le han vulnerado los derechos fundamentales enunciados, por las omisiones de las entidades accionadas endilgadas en el escrito de tutela.

3.2.1 Derecho Fundamental a la Salud

En principio, habrá de destacarse que el derecho a la salud como prerrogativa de carácter fundamental debe ser garantizado a cargo del Estado a toda la población sin discriminación de ninguna índole, siendo amplio el núcleo de protección que este derecho ofrece, en el entendido que no sólo se refiere a la simple prestación del servicio de salud, sino que conlleva a la materialización de muchas otras garantías dirigidas a avalar las condiciones dignas mínimas de vida. Así lo contempla la Constitución Política de 1991 en su artículo 49.

A su vez, la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-760 del 31 de julio de 2008, definió las condiciones en las que, en adelante, el juez de tutela examinaría la procedencia o no del amparo del derecho a la salud, cuya protección descansa desde entonces en el carácter autónomo del mismo.

Sin embargo, el Órgano de Cierre Constitucional, no dejó de lado pronunciamientos previos en los que concedió el amparo con fundamento en otras consideraciones; por tanto, a su vez las vías por las cuales la Corte ha procurado la protección de los pacientes, han de servir al juez como criterio para identificar los eventos en los que procede la acción de tutela.

Es así como los momentos del desarrollo jurisprudencial quedaron descritos en el pronunciamiento en comento, habiéndose justificado la defensa judicial del derecho a la salud de las siguientes formas:

“...(I) estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su tutelabilidad; (II) reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; (III) afirmando, en general, la fundamentalidad del derecho a la salud 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...”

Y es que tal prerrogativa hoy por hoy de carácter fundamental a su vez se encuentra reconocida por instrumentos de orden internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que contempla:

“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 (...).” Y en igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que *“los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*²; como también la Observación General 14 del Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo dispuso en los siguientes términos *“la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”*³.

3.2.1 Derecho Fundamental de Petición

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25 y Corte Constitucional, Sentencia T-1182 del 2 de diciembre de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto, entre otras.

² Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 12 y Corte Constitucional, Sentencia T-1182 del 2 de diciembre de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto, entre otras.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-1182 del 2 de diciembre de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

El artículo 23 de la Constitución Política faculta a toda persona a “*presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”. Evidentemente, este derecho enmarca garantías fundamentales para el ejercicio de otras prerrogativas de igual rango constitucional, tales como el mínimo vital, la igualdad, el debido proceso, seguridad social.

El núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión sometida al asunto del funcionario, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. Además, implica que la respuesta deberá resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo pedido, pues en caso contrario se incurre en una vulneración al derecho constitucional fundamental en comento.

En otras palabras, una respuesta no puede contener vaguedad, ser incompleta o solucionar impropiaamente lo deprecado, ya que se vulnera la prerrogativa fundamental, y, en consecuencia, no libera a la entidad de la obligación de responder.

La anterior exégesis cobra mayor respaldo en la jurisprudencia que al caso ha enseñado que:

“Dentro de las garantías básicas del derecho de petición encontramos (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 de fondo respecto de lo pedido; esto quiere decir que, debe pronunciarse materialmente respecto de todos los hechos puestos a consideración. La Corte Constitucional ha definido a través de su reiterada jurisprudencia en la materia, que el núcleo esencial de este derecho fundamental se encuentra constituido por la posibilidad de presentar la petición, la resolución integral de la solicitud sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva y que la respuesta sea notificada dentro del término legalmente oportuno” (T-083 de 2017).

3.3 Del caso bajo estudio

Ahora bien, en el caso de autos se tiene que el quejoso constitucional inició el procedimiento detallado en el artículo 8 de la Resolución 113 de 2020 en aras de obtener el certificado de discapacidad ante la Secretaria de Desarrollo Económico y Social adscrita a la Alcaldía de Puerto Salgar, Cundinamarca, sin embargo hasta la fecha no ha sido valorado por el equipo multidisciplinario para certificación de

discapacidad y ello obedece a que actualmente la IPS que serviría de apoyo para prestar el servicio no cuenta con convenio vigente para contratar profesionales que conformen el equipo que cumpla con las exigencias establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Se tiene entonces que la Alcaldía Municipal a través de la Secretaria de Desarrollo Económico y Social atendió la petición del accionante y verificó que la documentación aportada cumpliera con todos los requisitos destinando la orden a la IPS HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA, dependencia que no reprogramó la cita excediendo el plazo máximo de los diez días hábiles. Ante esta ausencia de respuesta el Secretario de Desarrollo Económico y Social el 17 de diciembre de 2021 elevó derecho de petición ante el HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA con el ánimo de obtener respuesta para agendar la cita correspondiente sin obtener respuesta efectiva

Ahora bien, en atención a la respuesta allegada por la Secretaria de Salud de Cundinamarca y demás vinculadas, resulta dable colegir que respecto de resolver las pretensiones del accionante, en específico la obtención de certificación de discapacidad el proceso para su expedición no se ha sido ágil por dificultades administrativas que no tiene porque asumir una persona que se encuentra en estado de vulnerabilidad y/o reviste la calidad de sujeto de especial protección constitucional como sucede en este caso con el señor JESÚS ANTONIO BUSTOS LUNA.

De acuerdo con los hechos narrados en la demanda, considera esta funcionaria que la vulneración a los derechos fundamentales de petición, salud, seguridad social y vida en condiciones dignas del señor JESÚS ANTONIO BUSTOS LUNA es flagrante, debido a la mora para concretar el eventual generación y entrega del Certificado de Discapacidad.

En ese sentido, el actor se encuentra completamente desprotegido hasta tanto la consulta por el equipo multidisciplinario no se materialice y sean programados por la IPS que corresponda. En ese orden de ideas atendiendo las responsabilidades

contempladas en el artículo 20 y siguientes de la Resolución 113 de 2022 con relación a las secretarías **departamentales, distritales y municipales de Salud el Despacho** además de amparar los derechos convocados por el accionante ordenará que el cumplimiento del fallo debe realizarse de manera coordinada y de conformidad con el ámbito de las competencias que les son propias a cada una de las entidades demandadas; es decir, la ALCALDIA MUNICIPAL a través de la SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL deberá consultar, verificar y determinar con la SECRETARIA DE SALUD DE CUNDINAMARCA que IPS a nivel departamental cuenta con el equipo multidisciplinario para agendar la cita y continuar con el proceso de certificación de discapacidad.

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Puerto Salgar, Cundinamarca, Administrando Justicia en nombre de la República y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: CONCEDER el amparo deprecado por el señor JESUS ANTONIO BUSTOS LUNA, en los términos aquí señalados.

SEGUNDO: ORDENAR en consecuencia a la ALCALDIA DE PUERTO SALGAR a través de la SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL o quienes haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, **de manera coordinada con la SECRETARIA DE SALUD DE CUNDINAMARCA y de conformidad con el ámbito de las competencias que les son propias a cada una de las entidades demandadas** consulten, verifiquen y determinen que IPS a nivel departamental cuenta con el equipo multidisciplinario para agendar la cita y continuar con el proceso de certificación de discapacidad del señor JESUS ANTONIO BUSTOS LUNA.

TERCERO: NOTIFÍQUESE por el medio más expedito el contenido de esta decisión a las partes, informándoles que contra la misma procede la impugnación dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

CUARTO: ENVIAR lo actuado a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez en firme esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Angela Maria Giraldo Castañeda', written in a cursive style.

ANGELA MARIA GIRALDO CASTAÑEDA
JUEZ