



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D. C., diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015).

REF: EXPEDIENTE No. 190012331000200400062 01.
No. INTERNO: 0987-2012.
ACTOR: JORGE ADRIÁN MUÑOZ HOYOS.
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL.
TEMA: INDEMNIZACIÓN POR PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL.
DECISIÓN: REVOCAR EN CUANTO SE DECLARÓ INHIBIDO, EN SU LUGAR, NEGAR LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

FALLO SEGUNDA INSTANCIA - DECRETO 01 DE 1984.

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección de 15 de julio de 2014¹, después de surtidas a cabalidad las demás etapas procesales y de establecer que no obra en el proceso irregularidades o nulidades procesales que deban ser saneadas, para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia de 12 de julio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, por medio del cual declaró de oficio la excepción de inepta demanda y en consecuencia se inhibió para conocer de las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

1. ANTECEDENTES²

¹ Informe visible a folio 152.

² Demanda visible a folios 13 a 17.

Jorge Adrián Muñoz Hoyos, por intermedio de apoderado judicial³, en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003, mediante la cual el Jefe de Desarrollo Humano del Ejército Nacional le reconoció y ordenó el pago de \$13.933.757 por concepto de indemnización de la pérdida de la capacidad laboral, la cual ascendió a 52.10% teniendo en cuenta el Decreto 094 de 1989, lo anterior por cuanto se dejó de valorar el síndrome de estrés postraumático, fractura del platillo tibial derecho, lesión del ligamento cruzado anterior y ligamento colateral lateral de rodilla derecha dentro del factor de indemnización.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento de la indemnización según el Decreto 094 de 1989 tabla A y C, “(...) 21 años de edad, resultante de multiplicar el último salario percibido por el factor 40.20 (...)”; y, dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 177 a 179 del Código Contencioso Administrativo.

2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS⁴:

Señaló el apoderado del demandante que mediante informe administrativo No. 030 de 14 de mayo de 2001 se establecieron las lesiones que ocurrieron en servicio por causa y razón del mismo.

Destacó que mediante Acta No. 1298 de 17 de mayo de 2001, la Junta Médico Laboral de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional le declaró no apto para continuar en las Fuerzas Militares por incapacidad relativa y permanente, habida cuenta que se le diagnosticó osteomielitis crónica y artrosis rodilla derecha con lo cual se le asignó una pérdida de la capacidad laboral equivalente al 52.10%. Al respecto consideró que se le desconocieron otras lesiones para efectos de dictaminar la anterior calificación, como lo es, la fractura del platillo tibial externo de la tibia derecha, lesión de ligamento cruzado y ligamento colateral de rodilla derecha.

³ Abogado Lorenzo Velasco Perafan.

⁴ Folios 5 y 6.

Comentó que por medio de la Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003 se le reconoció una indemnización por la pérdida de la capacidad laboral del 52.10% y un factor de cómputo para prestaciones sociales del 27.45 según el Decreto 094 de 1989.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Como disposiciones violadas citó las siguientes:

Constitución Política, artículo 29; y, Decreto 094 de 1989, artículos 79 y 89.

Como concepto de violación de las normas invocadas, manifestó que el acto demandado está afectado por las razones que pasan a exponer:

Enunció que la historia clínica da cuenta del accidente de tránsito que sufrió y la cual le trajo como consecuencia las siguientes afecciones: fractura del platillo tibial externo de la tibia derecha, lesión en los ligamentos cruzado anterior y colateral lateral rodilla derecha, osteomielitis, artrosis de rodilla derecha; sin embargo para efectos de la indemnización por pérdida de la capacidad laboral, solo se tuvo en cuenta las dos últimas enfermedades, con lo cual se le vulneró el debido proceso.

Aseguró que la forma violenta del accidente, las brutales lesiones sufridas en las piernas y mano izquierda, así como la osteomielitis crónica que viene padeciendo, le ocasionaron trastorno por estrés postraumático, que se refiere al desarrollo de síntomas de tipo ansioso luego de exposición a situaciones extremadamente estresantes y que involucran serio daño físico.

Indicó que si se hubiese tenido en cuenta las demás enfermedades dentro del dictamen de la capacidad laboral, se hubiese llegado a la conclusión que ésta ascendería al 66%.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado del Ministerio de Defensa – Ejército Nacional se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos⁵.

Manifestó que la incapacidad relativa y permanente, determinada por las autoridades medico laborales militares, corresponde a la valoración psicofísica para el servicio que se le practicó al actor, con fundamento en los antecedentes remotos o próximos, diagnósticos, evolución o tratamiento y pronóstico de las lesiones o afecciones y secuelas padecidas; decisiones que quedaron registradas en las Actas del 17 de mayo 2001 y 3 de abril de 2002.

Enunció que la Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003 es un acto de ejecución, puesto que con su expedición se ordenó el reconocimiento y pago de \$13.933.757 por concepto de indemnización a la pérdida de la capacidad laboral del 52.10% que le asignara la autoridad medico laboral.

Destacó que en la actualidad el señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos adelanta un proceso de reparación directa en contra del Ejército Nacional y el Hospital Universitario de San José por los perjuicios materiales, morales y fisiológicos derivados de una fractura cerrada de platillo tibial externo derecho.

5. LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante Sentencia de 12 de julio de 2011, declaró de oficio la excepción de inepta demanda, y en consecuencia, se inhibió para conocer las pretensiones de la demanda. Lo anterior con fundamento en lo siguiente⁶.

Señaló que el procedimiento para la expedición del acto administrativo de reconocimiento de prestaciones sociales por lesiones del personal amparado por el Decreto Ley 1796 de 2000⁷ se cumple mediante una actuación administrativa que se puede dividir en tres etapas; la primera, el informe de

⁵ Folios 36 a 41.

⁶ Folios 67 a 80.

⁷ "(...)Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993 (...)".

lesiones, el cual se inicia cuando el Comandante tiene conocimiento del hecho y cuenta con dos meses para adelantar las averiguaciones pertinentes; la segunda, la calificación medico laboral, compuesta por dos instancias, en donde se valora y registra todas las secuelas definitivas por lesiones; y la última, la expedición del acto administrativo definitivo, mediante la cual el Jefe de Recursos Humanos teniendo en cuenta la calificación, liquida y reconoce las prestaciones sociales pertinentes.

Comentó que la administración se pronuncia a través de actos administrativos, los cuales, dependiendo del número de sujetos que intervengan en su perfeccionamiento podrán ser simples, cuando una sola autoridad interviene en su formación, o complejos, cuando se requiere de la voluntad conjunta de varias autoridades para el mismo nazca a la vida jurídica. En ese sentido, en los procedimientos administrativos tendientes al reconocimiento de la indemnización de lesiones o muerte producidas a un miembro de las Fuerzas Militares, se genera un denominado acto complejo.

Explicó que las Actas proferidas por la Junta Médica Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía hacen parte integral de la Resolución que profiere finalmente la administración que reconoce la indemnización respectiva. Y aunque aquellas sean actos preparatorios, si lo que se pretende es su nulidad, deben ser demandadas junto con el acto final.

Dijo que en el presente caso se pretende la nulidad de la Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003, sin embargo, si bien este acto es el definitivo que fija la posición de la administración frente al accionante, no incluye las afecciones que solicita el demandante, ya que estas fueron señaladas por la Junta Médica y el Tribunal de Revisión, pues son los que desarrollan de manera profunda el tema.

Bajo ese contexto afirmó que resultaba necesario, si se pretendía declarar la nulidad de un acto administrativo para obtener la inclusión de enfermedades que presuntamente no fueron tenidas en cuenta, que se demandara también las Actas de la Junta Médica Laboral, pues solo de esta forma se garantizaba la

extinción del ordenamiento jurídico de todos los actos que componen el conjunto de la decisión y que configuran el acto administrativo complejo.

6. LA APELACIÓN

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, en el cual solicitó se revoque la decisión y en su lugar, se accedan a las pretensiones de la demanda⁸.

Para el efecto señaló, que la Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003 es un verdadero acto administrativo que manifiesta la voluntad de la administración en tanto creó una situación jurídica individual y concreta de reconocer y pagar la indemnización por lesiones, por tal motivo, no hay necesidad de demandar los actos asociados, como lo son, las Actas de la Junta Médico Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.

Enunció que las citadas actas son actos administrativos que son susceptibles de ser demandados en forma autónoma, luego entonces, *“(...) no se ve por qué razón la Resolución No. 29803 del 10 de septiembre de 2003 no pueda ser demandable en forma independiente, esto es, sin darle la connotación de actor preparatorio o de trámite al Acta del Tribunal Médico Laboral (...)”*.

Finalmente dijo que como el presente asunto se trata de la no valoración de unas afecciones para efectos del reajuste de la indemnización, solicitaba la práctica de un examen por parte de *“(...) Medicina Laboral del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (...)”* en aras a determinar las afecciones y con ello reajustar la indemnización.

7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

⁸ Folios 83 a 87.

El Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación, rindió Concepto mediante escrito en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente⁹:

Anotó que contra las Actas del Tribunal Médico procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por disposición del artículo 22 del Decreto 1796 de 2000¹⁰, por ende se puede afirmar que el acto administrativo con el cual se otorga la indemnización por disminución de la capacidad laboral es un acto complejo que no solo se requiere de la intervención de varias autoridades para el reconocimiento como tal, sino que debe ser demandado.

Explicó que en caso de que no se demande la totalidad de los actos preparatorios, implicaría que se dejaría vigente el acto que da sustento a la decisión final; en otras palabras, aunque se demande el acto definitivo y no se demanden los preparatorios requeridos, éstos no se entenderán demandados.

Indicó que el acto demandado se limita a realizar una serie de operaciones aritméticas para determinar el monto a indemnizar, pero en ningún momento fue el acto que vino a plasmar los conceptos que determinaron la misma o los daños ocasionados con el accidente, los cuales se establecen en el Acta de la Junta Médico Laboral. Así las cosas, al omitirse la demanda de éste, no puede el juez, de oficio, adherir al acto demandado para de esta manera cumplir con el requisito de individualizar el acto.

8. CONSIDERACIONES

En los términos del recurso de apelación corresponde, en primer lugar, analizar si era procedente declarar probada la excepción de inepta demanda, tal como fue planteada en la sentencia de primera instancia, ya que solo en caso de prosperar el argumento del apelante, procedería el estudio de los cargos de nulidad.

⁹ Folios 146 a 151.

¹⁰ "(...) **ARTICULO 22. IRREVOCABILIDAD.** Las decisiones del Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía son irrevocables y obligatorias y contra ellas sólo proceden las acciones jurisdiccionales pertinentes. (...)".

Al respecto observa la Sala que el A – *quo* se declaró inhibido para pronunciarse sobre el fondo del asunto, bajo el entendido de que el señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos no cuestionó las Actas proferidas por la junta Médica Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, porque si bien son actos preparatorios, lo cierto es que hacen parte integral de la Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003, la cual reconoció la indemnización respectiva.

Por lo anterior, se debe indicar que las Actas de valoración medico laboral no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, como quiera que solo determinan el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, apreciando para el efecto, las lesiones y enfermedades valoradas por los especialistas al momento de la revisión o los conceptos que obran en la historia clínica.

Lo anterior permite deducir que, en principio, se trata de actos de trámite o preparatorios al acto definitivo que reconocen las prestaciones que se generan como consecuencia de la pérdida de la capacidad laboral.

En este sentido, es necesario citar el último inciso del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo que se refiere a los actos administrativos definitivos no sólo como los que ponen fin a una actuación administrativa decidiendo el fondo del asunto sino también como los que imposibilitan su continuación, así: *“[...] son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a la actuación cuando hagan imposible continuarla.”*

En relación con el tema de los actos definitivos la Sección Segunda de esta Corporación, por Auto de 16 de agosto de 2007¹¹, decidió el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que rechazó la demanda en la que se solicitó la nulidad de un acta médico laboral en consideración a que, en algunos casos, tal actuación constituye un acto definitivo precisamente porque impide continuar la actuación administrativa.

¹¹ Consejo de Estado. Sala Plena Contenciosa Administrativa. Sección Segunda. Subsección 'A'. M.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón, Expediente No. 1836-05, Auto de 16 de agosto de 2007.

En dicha providencia, la Sección Segunda, consideró lo siguiente:

“[...] Los actos expedidos por la Junta Médica Laboral y recurridos ante el Tribunal Médico Laboral, en cuanto determinan una incapacidad inferior a la requerida para tener derecho a la pensión de invalidez, son actos definitivos en la medida en que impiden seguir adelante con la actuación. [...]

En las anteriores condiciones, no es posible exigir al interesado que a pesar de no alcanzar el porcentaje mínimo de incapacidad para tener derecho a la pensión de invalidez, acuda ante la entidad en procura de tal derecho, siendo en cambio procedente, ante la irrevocabilidad de tales actos, acudir en su demanda para que se estudie si estuvo bien fijado el índice lesional, y si además la pérdida de la capacidad es imputable al servicio, lo que conllevaría, en caso de ser favorable al actor, al reconocimiento de la prestación.

En conclusión, si el acto del Tribunal Médico Laboral impide continuar con la actuación en la medida en que no permite al afectado solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez, no se le puede dar el calificativo de simple acto de trámite y en tal caso, es susceptible de demanda ante ésta jurisdicción. [...]”

Todo lo anterior permite concluir que en este caso específico las Actas proferidas por el Tribunal Médico Laboral que determinan el porcentaje de disminución de la capacidad laboral son actos definitivos porque a partir de éstos, el demandante podía ser reubicado laboralmente siempre que incluyera tal recomendación o lograr el reconocimiento de la indemnización o en su defecto de la pensión, y por ende, en este caso se debían demandar junto con el acto acusado.

No obstante, debe tenerse en cuenta que es la armonización de los requisitos formales de la demanda con el derecho al acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política¹², sumado al principio de la prevalencia de lo sustancial frente a lo formal (artículo 228 *ibídem*¹³), con el principio hermenéutico consagrado en el artículo 4° del Código de Procedimiento Civil¹⁴, lo que debe primar en todos los casos como el *sub lite*, por cuanto no se puede desconocer que finalmente se cuestionó el último acto administrativo, este es, la Resolución No. 29803 de 10 de

¹² “(...) ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado. (...)”.

¹³ “(...) ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo. (...)”.

¹⁴ “ARTÍCULO 4º. Interpretación de las normas procesales. Al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. Las dudas que surgen en la interpretación de las normas del presente Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes”.

septiembre de 2003, por medio del cual el Jefe de Desarrollo Humano del Ejército Nacional, teniendo en cuenta justamente las Actas de la Junta Médica y el Tribunal Médico Laboral, le reconoció una indemnización al señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos.

A la altura de lo enunciado la Sala debe reiterar¹⁵ lo que ha considerado en múltiples fallos, en el sentido de que el Juez debe integrar e interpretar la demanda de forma tal que supere los meros formalismos y llegue a impartir justicia, de fondo y sin dilaciones.

Adicionalmente se observa un descuido por parte del *A - quo* al revisar la demanda para su admisión, ya que en caso de que se hubiese dado cuenta de la falta de enunciación de la totalidad de los actos acusados, debió señalar dicho defecto para que la demandante lo corrigiese, conforme al artículo 143 del C.C.A.¹⁶

Es más, el artículo 37, numeral 4º del Código de Procedimiento Civil, señaló de manera perentoria como deber del Juez, el evitar providencias inhibitorias, que para el caso que nos ocupa ha sido incumplido, pues se reitera, el *A - quo* no sólo omitió revisar la demanda al momento de admitirla, sino que no tomó las

¹⁵ Estas mismas consideraciones las efectuó la Sala en sentencia del 16 de abril de 2009, expediente N° 694 de 2007, Actora: Iliana Mercedes Avendaño Gutiérrez. Magistrado Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

¹⁶ “(...) **ARTÍCULO 143.** *Modificado por el art. 26, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 45, Ley 446 de 1998* Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos y formalidades previstos en los artículos anteriores y su presentación no interrumpe los términos para la caducidad de la acción.

No obstante, si la demanda se presenta dentro del término de caducidad, el ponente, por auto susceptible de reposición, expondrá los defectos simplemente formales para que el demandante los corrija en un plazo de cinco (5) días. Si así no lo hiciera, se rechazará la demanda.

Se rechazará de plano la demanda cuando haya caducado la acción.

En caso de falta de jurisdicción o de competencia mediante decisión motivada el juez ordenará remitir el expediente al competente, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.

Contra el auto que rechace la demanda procederá el recurso de apelación cuando el auto sea dictado por el juez o por la sala, sección o subsección del tribunal en primera instancia o, el de súplica cuando sea dictado por el ponente en asuntos de única instancia.

Contra el auto admisorio sólo procederá recurso de reposición, pero si resuelve sobre suspensión provisional procederá el de apelación, cuando el auto sea dictado por el juez o por la sala, sección o subsección del tribunal en primera instancia; o, el de reposición, cuando sea dictado por la sala, sección o subsección del tribunal o del Consejo de Estado en única instancia.

Los recursos podrán fundarse también en las causales de que trata el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil.

(...)”.

medidas necesarias que la ley le otorga, como exhortar a la parte demandante para que acusara la totalidad de los actos administrativos so pena de rechazo, con el fin de evitar un fallo inhibitorio. En ese orden de ideas, es obligación del Juez revisar la existencia de una demanda en forma, de manera que no resulte razonable el fallo inhibitorio luego de tramitado el proceso, porque esta actuación soslaya los derechos de los administrados de obtener un pronunciamiento de mérito.

Por las razones que anteceden, se revocará la Sentencia del tribunal Administrativo del Cauca, que declaró de oficio la excepción de inepta demanda y se procederá a resolver el asunto puesto a consideración.

8.1. Problema jurídico

La Sala deberá establecer si el señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos tiene derecho al reconocimiento y pago de una indemnización adicional por la pérdida de la capacidad laboral, pues en su sentir, se dejó de valorar el síndrome de estrés postraumático, la fractura del platillo tibial derecho, la lesión del ligamento cruzado anterior y ligamento colateral lateral de rodilla derecha, al momento de determinar la merma.

8.2. El acto demandado

Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003, por medio del cual el Jefe de Desarrollo Humano del Ejército Nacional le reconoció y ordenó el pago al exsoldado voluntario Jorge Adrián Muñoz Hoyos, por la disminución de la pérdida de la capacidad laboral equivalente al 52.10%, teniendo en cuenta el Decreto 094 de 1989 en concordancia con el Decreto 1796 de 2000 “(...) las tablas A, C y el factor de 27.45 por el cual deben multiplicar los siguientes factores prestacionales. SUELDO BASICO CABO TERCERO \$507.605 (...)”.

8.3. De la Indemnización

El Decreto 2728 de 1968, “por el cual se modifica el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento del personal de soldados y grumetes de las Fuerzas Militares”, estableció en el artículo 2° que para efectos de determinar, clasificar y

evaluar las aptitudes, incapacidades, invalideces e indemnización los soldados y grumetes quedan sometidos al *“Reglamento General de Incapacidades, Invalideces e Indemnizaciones para el personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”*.

El Decreto 94 de 1989, reformó *“el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Ejército Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las Escuelas de Formación y Personal Civil del Ministerio de Defensa y Ejército Nacional”*, y dispuso en su artículo 89 lo siguiente:

“(…) PENSIÓN DE INVALIDEZ DEL PERSONAL DE OFICIALES, SUBOFICIALES AGENTES. A partir de la vigencia del presente Decreto, cuando el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Agentes, adquieran una incapacidad durante el servicio, que implique una pérdida igual o superior al 75% de su capacidad sicofísica, tendrá derecho mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público y liquidada con base en las partidas señaladas en los respectivos estatutos de carrera, así:

- a) El 50% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución del 75% de la capacidad sicofísica.*
- b) El 75% de dichas partidas cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica que exceda del 75% y no alcance el 95%.*
- c) El 100% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%.*

(…)”.

De la normatividad anteriormente transcrita, se infiere que para acceder a la pensión de invalidez en el régimen especial de la Fuerza Pública, es necesario que el interesado haya sufrido una pérdida de la capacidad laboral no inferior al 75%.

Esta disposición aplicable al personal de las Fuerzas Militares, a partir de 1 de enero de 1989, determinó en sus artículos 15 y 87 la clasificación de las *“incapacidades e invalideces”* y las tablas para la calificación de las mismas, teniendo en cuenta los distintos índices de lesión y la edad de la persona para así establecer la indemnización en meses de sueldo, según el momento en que ocurrieron los hechos y las circunstancias de los mismos, así como la época en que fue calificada la lesión, de conformidad con los haberes devengados por el afectado con la lesión y la incapacidad misma, según el concepto que para tal efecto fije Sanidad Militar o de Policía.

Así mismo se estableció en el artículo 25 que el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar es la máxima autoridad en materia médico-laboral y policial, y como tal conoce de las reclamaciones que surjan contra las decisiones de las Juntas Médico Laborales; en consecuencia puede aclarar, ratificar, modificar o revocar tales decisiones. Su tenor literal es el siguiente:

“(…) El Tribunal Médico - Laboral y de revisión, es la misma autoridad en materia Médico - Militar y policial. Como tal conoce en última instancia de las reclamaciones que surjan contra las decisiones de las Juntas Médico - Laborales. En consecuencia podrá aclarar, ratificar, modificar, o revocar tales decisiones. También conocerá el Tribunal de las modificaciones que pudieren registrarse en las lesiones o afecciones ya calificadas por una Junta Médico - Laboral, cuando la persona haya continuado en servicio activo. Parágrafo. En casos excepcionales podrá el Tribunal disponer la práctica de nuevos exámenes sicofísicos. (…)”

El artículo 29 del mismo Decreto estableció el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la Junta Médica para solicitar la convocatoria del Tribunal Médico Laboral en Revisión. Para el efecto dispuso lo siguiente:

“(…) Oportunidad. El interesado en solicitar convocatoria del Tribunal Médico - Laboral de Revisión Militar o de Policía, podrá hacerlo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a partir de la fecha en que se le notifique la decisión de la Junta Médico - Laboral. (…)”

Posteriormente, el Decreto 1796 de 2000 por el cual se “regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, así como lo relacionado con las incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional (…)” dispuso en sus artículos 37 y 38 con relación al tema en debate, lo siguiente:

“(…) ARTICULO 37. Derecho a indemnización. El derecho al pago de indemnización para el personal de que trata el presente decreto, que hubiere sufrido una disminución de la capacidad laboral se valorará y definirá de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el efecto, y se liquidará teniendo en cuenta las circunstancias que a continuación

se señalan:

- a. En el servicio pero no por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad y/o accidente común.
- b. En el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo.
- c. En el servicio como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional.

ARTICULO 38. Liquidación de pensión de invalidez para el personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes, y personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional. Cuando mediante Junta Médico-Laboral o Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía, haya sido determinada una disminución de la capacidad laboral igual o superior al 75%, ocurrida durante el servicio, el personal a que se refiere el presente artículo, tendrá derecho, mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual, valorada y definida de acuerdo con la reglamentación que expida para el efecto el Gobierno Nacional (...)"

A su vez, el artículo 48 ibídem, estableció que el procedimiento y criterios de disminución de la capacidad laboral e indemnizaciones, continuarían rigiéndose por el Decreto No. 094 de 1989 con el siguiente tenor literal:

"(...) ARTICULO 48. Artículo transitorio. Hasta tanto el Gobierno Nacional determine lo correspondiente a la valoración y calificación del personal que trata el presente decreto, los criterios de calificación de la capacidad psicofísica, de disminución de la capacidad laboral e indemnizaciones y de la clasificación de las lesiones y afecciones, continuarán vigentes los artículos 47 al 88 del decreto 094 de 1989, excepto el artículo 70 de la misma norma (...)"

La anterior normatividad indica el procedimiento para liquidar la indemnización por disminución de la capacidad laboral, que es el establecido en el Decreto No. 094 de 1989 que reformó el Estatuto de la Capacidad Sicofísica, Incapacidades, Invalideces e Indemnizaciones del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

Del Decreto 094 de 1989 se destacan los artículos 88 y siguientes relacionados con la disminución de la capacidad laboral con varios índices y tablas, que deben aplicarse de acuerdo a la calificación efectuada por la Junta Médica Laboral. Ahora bien, la fijación de índices obedece a lo reglamentado en los artículos 71 y siguientes ibídem, el cual dispuso lo siguiente:

“(…) De la clasificación de las lesiones o afecciones que originan incapacidad.

Artículo 71. Grupos que contemplan lesiones y afecciones que producen disminución de la capacidad laboral. Establéese los siguientes grupos que contemplan las lesiones o afecciones que producen disminución de la capacidad laboral, susceptibles de ser valorables en índices lesionados:

- a) *Grupo 1. Huesos y articulaciones.*
- b) *Grupo 2. Enfermedades alérgicas, de las glándulas endocrinas, del metabolismo y de nutrición.*
- c) *Grupo 3. Enfermedades mentales.*
- d) *Grupo 4. Sistema Nervioso*
- e) *Grupo 5. Afecciones de la sangre y de los órganos hematopoyéticos. Afecciones del aparato circulatorio.*
- f) *Grupo 6. Otorrinolaringología y oftalmología.*
- g) *Grupo 7. Aparato respiratorio*
- h) *Grupo 8. Aparato Digestivo*
- i) *Grupo 9. Aparato génito - urinario.*
- j) *Grupo 10. Lesiones y afecciones de la piel; neoplasias malignas y otras enfermedades sistemáticas no contempladas en los grupos anteriores.*

Artículo 72. Grado de incapacidad. Dentro de los grupos establecidos se encuentran lesiones o afecciones que puedan dar lugar según su intensidad a diferentes porcentajes de disminución de la capacidad laboral, siendo por lo tanto susceptible de ser considerados en los grados siguientes: mínimo, medio y máximo.

Artículo 73. Grado mínimo. Cuando se tiene una incapacidad permanente parcial en su forma más leve o estado primario.

Artículo 74. Grado medio Representa un estado intermedio de gravedad por sus condiciones definitivas.

Artículo 75. Grado máximo. Es la mayor incapacidad definitiva que puede dejar determinada lesión o afección (…)”

8.4. Caso en concreto.

En el *sub lite* el demandante pretende que se incluyan unas afecciones médicas que no le fueron incluidas inicialmente, al momento de expedir la Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003, y con las cuales considera que debieron haberse tenido en cuenta al momento de determinar la disminución de la capacidad laboral para que con ello se le genere el reconocimiento y pago de una mayor indemnización.

Para efectos de establecer si tal afirmación corresponde a la realidad, es necesario examinar el material probatorio que obra en el expediente que se relaciona a continuación:

- El 14 de octubre de 1999 el Comandante del Batallón Hilario López del Ejército Nacional expidió el siguiente informe administrativo por lesión (folio 25, cuaderno 2):

“(...) Con base en el informe rendido por el TE. YEDMÁN RINCÓN ROMÁN, Director del Establecimiento de Sanidad de la Unidad, el día 14 de octubre de 1999, el SLP MUÑOS HOYOS JORGE ADRIÁN se encontraba desempeñándose como de combate en el Dispensario de la Unidad, siendo las 20.30 horas fue enviado a traer unos medicamentos de COMFACAUCA, que no existían en la farmacia salió en motocicleta, evento que no era frecuencia en los demás días, ya que esta actividad la realizaba a pie; al salir del Batallón freno para hacer el pare y en vista a que no le respondieron los frenos giró a la izquierda para evitar estrellarse con la cadena de la guardia, maniobra que resultó infructuosa porque se estrelló con el poste aledaño. Fue trasladado al Hospital Universitario de San José de la Ciudad, donde se le practicó la atención requerida y se le diagnosticó luxa fractura rodilla derecha. (...)”.

- El 17 de mayo de 2001 la Junta Médica Laboral de la Dirección de Sanidad del Ejército al practicar al señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos el examen psicofísico general en aras a determinar la pérdida de la capacidad laboral, determinó que ésta ascendía al 52.10%, por las razones que se pasan a exponer (folios 7 a 9):

*“(...) CONCLUSIONES:
EN ACCIDENTE EN MOTO SUFRIÓ FRACTURA DEL PLATILLO TIBIAL EXTERNO DE LA TIBIA DERECHA CON LESIÓN DEL LIGAMENTO CRUZADO ANTERIOR Y DEL LIGAMENTO COLATERAL LATERAL RODILLA DERECHA TRATADO ORTOPÉDICAMENTE QUE DEJA COMO SECUELA: A) OSTEOMIELITIS CRÓNICA B) ARTROSIS RODILLA DERECHA. 2º FARINGITIS GRANULOMATOSA SUSCEPTIBLE DE TRATAMIENTO MÉDICO.
(...)”.*

- El 3 de abril de 2002 el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía ratificó las conclusiones del Acta de la Junta Médico Laboral del Ejército No. 1298 de 17 de mayo de 2001 con fundamento en los siguientes argumentos (folios 4 a 6):

*“(...) Al paciente se le practicó Junta Médico Laboral No. 1298 de fecha 17 de mayo de 2001 en la ciudad de Cali, cuyas conclusiones fueron las siguientes:
A. Antecedentes – Lesiones – Afecciones – Secuelas.
1º en accidente en moto sufrió fractura del platillo Tibial externo de la tibia derecha con lesión del ligamento cruzado anterior y del ligamento colateral*

lateral rodilla derecha tratado ortopédicamente que deja como secuela: a) osteomielitis crónica b) artrosis rodilla derecha.

2º faringitis granulomatosa susceptible de tratamiento médico.

B Clasificación de las lesiones o afecciones y clasificación de la capacidad psicofísica para el servicio.

Incapacidad RELATIVA Y PERMANENTE – NO APTO.

C Evaluación de la disminución de la capacidad laboral.

CINCUENTA Y DOS PUNTO DIEZ POR CIENTO (52.10%)

D. Imputabilidad del servicio

Lesión 1º ocurrió en el servicio por causa y razón del mismo Literal B, informativo 030. Afección 2º diagnosticada en el servicio pero no por causa y razón del mismo Literal A.

E. Fijación de los correspondientes índices

De acuerdo al artículo 15 del Decreto 1796/00, le corresponde los siguientes índices:

A-1º a) Numeral 1-223 Literal - Índice 12 puntos

b) Numeral 1-191 Literal – Índice 7 puntos

A-2º No hay lugar a fijar índices de lesión.

III. SITUACIÓN ACTUAL.

El calificado se presenta el día 03 ABR-02, quien refiere inconformidad con la Junta Médico Laboral y solicita aumento de los índices de indemnización y servicios médicos.

IV. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN.

Se revisa antecedentes, Junta Médico Laboral del Ejército No. 1298 del 17-MAY-01 y demás documentación del paciente. Los miembros del Tribunal Médico Laboral y de Revisión Militar y de Policía verificarán los antecedentes, al examinar al calificado se evidencia limitación de la rodilla derecha para la flexión 70º extensión completa, bostezo interno con traquido a su movilización, la izquierda con roce, no hay signos de osteomielitis activa, cicatrices quirúrgica en la rodilla y pierna derecha, atrofia de cuádriceps derecho. Luego de escuchar al interesado, no se solicita nuevos conceptos por no considerarlo necesario.

(...)”.

· El 19 de julio de 2002 el Jefe de Personal del Batallón de Infantería No. 7 del Ejército Nacional certificó que el señor Jorge Adrián Muyos Hoyos fue incorporado como soldado voluntario el 16 de mayo de 1999 y dado de baja por accidentalidad relativa y permanente el 23 de julio de 2001 (folio 10)

· El 20 de septiembre de 2013 el señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos fue examinado por la Psiquiatra Forense del Instituto Nacional de Medicina Legal para determinar si posteriormente al accidente presentaba alguna sintomatología psiquiátrica o algún síndrome de estrés postraumático, quien determinó que:

“(...) No se evidencia en esta valoración sintomatología compatible con Trastorno por estrés postraumático, ni se aportan copias de historia clínica de tratamiento psiquiátrico o psicoterapéutico (...)”.

Pues bien, en aras a solucionar el problema jurídico planteado se debe indicar que, concretamente, el actor solicitó que se tenga en cuenta dentro de la pérdida de la capacidad laboral, el síndrome de estrés postraumático, la fractura del platillo tibial derecho, la lesión del ligamento cruzado anterior y ligamento colateral lateral de rodilla derecha, para que con fundamento en ello, se le reconozca una indemnización mayor.

Resulta pertinente indicar que, de acuerdo con el artículo 76 del Decreto 094 de 1989¹⁷, para el reconocimiento de las indemnizaciones se debe tener en cuenta la disminución de la capacidad laboral y no la lesión en sí misma. Esto quiere decir que la causa de la prestación económica es la consecuencia de la disminución que tiene por su detrimento psicofísico, mas no, por la serie de lesiones que pudo tener el señor Jorge Adrián Muños Hoyos en el accidente el 14 de octubre de 1999 en el servicio por causa y razón del mismo.

Bajo ese entendido es claro para la Sala, que la fractura del platillo tibial externo de la tibia derecha con lesión del ligamento cruzado anterior y del ligamento colateral lateral rodilla derecha, son lesiones que no se pueden tener en cuenta dentro del factor de indemnización, puesto que lo determinante es la secuela en sí que le pudo haber dejado tales afecciones, tal es el caso de la osteomielitis crónica y la artrosis de la rodilla derecha.

En efecto, nótese que tanto la Junta Médico Laboral del Ejército como el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar, al calificar la pérdida de la capacidad laboral del señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos, apreciaron las condiciones físicas de éste en su conjunto, al punto que concluyeron que el factor de indemnización sería las consecuencias derivadas de las lesiones sufridas en el accidente en moto, tales como, la osteomielitis crónica y la artrosis de la rodilla derecha.

Por lo tanto se puede asegurar que la entidad demandada aplicó correctamente el Decreto 094 de 1989, dado que indemnizó al demandante conforme a la tabla C, la cual se aplica para las lesiones adquiridas en el servicio por causa y razón

¹⁷ “(...) **ARTÍCULO 76. FACTOR DE LA INDEMNIZACIÓN.** Para las indemnizaciones de que trata el presente Decreto, solamente se tendrá en cuenta la disminución de la capacidad laboral y no la lesión en sí misma. Se exceptúan de esta norma general los casos de desfiguración facial.
(...).”

del mismo, como consecuencia de las secuelas que le dejó el haber sufrido una fractura del platillo tibial externo de la tibia derecha con lesión del ligamento cruzado anterior y del ligamento colateral lateral rodilla derecha, fijando los índices que se encontraban en los numerales 1-191 y 1-223 relacionados con las lesiones o afecciones que produzcan alteraciones de la función de una rodilla y la osteomielitis no susceptible de tratamiento en cualquier localización, respectivamente¹⁸.

Ahora bien, en cuanto al presunto estrés postraumático generado como consecuencia del accidente que sufrió el señor Jorge Adrián Muños Hoyos el 14 de octubre de 1999, la cual le generó como ya se vio, una osteomielitis crónica y una artrosis en la rodilla derecha, se debe indicar que esta Coporación¹⁹ ordenó al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses examinar a éste para efectos de establecer si ha padecido o padece del citado síndrome.

Como consecuencia de lo anterior, la Psiquitra Forense adscrita al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Seccional Cauca – determinó, luego de indagar al señor Jorge Adrián Muños Hoyos sobre su familia, su historia personal, algunos antecedentes específicos²⁰ y de realizar un examen mental, que no se evidenciaba ninguna sintomatología compatible con el trastorno por estrés postraumático, por tal motivo, esta posible afección tampoco es susceptible de aplicar el régimen de compensación utilizado por la entidad demandada para establecer las indemnizaciones por merma o pérdida de la capacidad laboral.

Para la Sala es evidente que se han aplicado los criterios legales al caso concreto del demandante, y no se evidencia que sea susceptible de nulidad la

¹⁸ Decreto 094 de 1989.

(...)

ARTÍCULO 77. HUESOS Y ARTICULACIONES.

(...)

SECCIÓN H – MIEMBROS INFERIORES

(...)

1-191 Lesiones o afecciones que produzcan alteraciones de la función de una rodilla 7

(...)

1-223 Osteomielitis no susceptible de tratamiento en cualquier localización 12

(...)"

¹⁹ Mediante Auto de 10 de septiembre de 2012 esta Subsección ordenó oficiar al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la ciudad de Popayán que, previa revisión física y analizada la historia clínica, determinara si el demandante padece o ha padecido de síndrome

²⁰ Judiciales, venéreas, patológicos, alérgicos, quirúrgicos, traumáticos, psiquiátricos, tóxicos y farmacológicos.

Resolución No. 29803 de 10 de septiembre de 2003, suscrita por el Jefe de Desarrollo Humano del Ejército Nacional.

Así las cosas, como no existen elementos de juicio que permitan establecer que se configuraron secuelas adicionales a las establecidas por la Junta Médico Laboral de la Dirección de Sanidad del Ejército y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, la Sentencia que declaró de oficio la excepción de inepta demanda y en consecuencia se inhibió para pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda deberá ser revocada, para en su lugar, negarlas.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la Sentencia de 12 de julio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, por medio del cual declaró de oficio la excepción de inepta demanda y en consecuencia se inhibió para conocer de las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Jorge Adrián Muñoz Hoyos contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. En su lugar se dispone:

SEGUNDO: NIÉGANSE las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

CARMELO PERDOMO CUÉTER

GERARDO ARENAS MONSALVE

REF: EXPEDIENTE No. 190012331000200400062 01.
No. INTERNO: 0987-2012.
ACTOR: JORGE ADRIÁN MUÑOZ HOYOS.
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ