

ACTOS DE JUNTA MEDICO LABORAL – Actos definitivos / ACTOS DE TRIBUNAL MEDICO LABORAL – Actos definitivos / TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Procedencia por desconocimiento de precedente judicial / DEBIDO PROCESO – Vulneración por desconocimiento de precedente judicial

Se refiere el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, autoridad acusada, a que los actos demandados a la luz de la doctrina y jurisprudencia no son actos administrativos propiamente dichos, sino actos de trámite, instrumentales o preparatorios, en los que en principio no se toma determinación alguna que pueda ser acusada por vía contencioso administrativa. No obstante, este argumento central del Tribunal fue revaluado en la providencia del 16 de agosto de 2007. (...) En síntesis, la posición actual de la Corporación, para casos como el que hoy ocupa la atención de la Sala, señala que los actos expedidos por la Junta Médica Laboral y 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 efecto, en el presente caso el demandante reclamó la nulidad del Acta de Junta Médico Laboral No. 4213 de fecha 21 de agosto de 2004, emitida por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional en la cual se dictaminó “C. Evaluación de la disminución de la capacidad laboral. Le produce una disminución de la capacidad laboral del cuarenta y uno punto cincuenta y cinco por ciento (41.55%)”, Decisión que fuera ratificada por los Miembros del Tribunal Médico Laboral el 6 de septiembre de 2005, y por ende, actos que por ende se constituyen en definitivos por los motivos ya referidos. Por lo mismo, no podía el Tribunal pretextar que los actos no eran definitivos, si la jurisprudencia vigente para entonces indicaba todo lo contrario. Es justo entonces el reclamo constitucional que se hace respecto de la decisión del Tribunal Administrativo del Meta, en tanto esa autoridad debió haber involucrado como parte de sus consideraciones el precedente de la Sección Segunda y por tanto el estado actual de la jurisprudencia; si bien los jueces pueden apartarse del precedente vertical como expresión de su soberanía interpretativa y de los principios de autonomía e independencia; en verdad hay vía de hecho cuando el juez decide contra el precedente sin siquiera citarlo, es decir lo desconoce abiertamente, no porque esté en desacuerdo con su contenido sino porque ignora su existencia. Por lo mismo, se concederá el amparo para que el Tribunal con vista en la determinación tomada por el Consejo de Estado, vuelva a decidir en uso de su plena autonomía e independencia, pero dando las razones que le llevarían a separarse del dicho presente que a espacio se transcribió.

NOTA DE RELATORIA: Sobre los actos de las juntas médico laborales: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 16 de agosto de 2007, Rad. 2003-04450 (1836-2005).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00244-00(AC)

Actor: MANUEL CRISTOBAL RODRIGUEZ QUINTANILLA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Decide la Sala la acción de tutela instaurada por el señor Manuel Cristóbal Rodríguez Quintanilla contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, acusación que recae respecto de la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2010, que revocó la decisión tomada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, que a su vez había accedido a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el actor contra la Nación, Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

EL ESCRITO DE TUTELA.

MANUEL CRISTÓBAL RODRÍGUEZ QUINTANILLA, interpuso acción de tutela contra las autoridades mencionadas, por la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

Como fundamentos fácticos de su pretensión constitucional expuso:

El demandante es “*orgánico*” del Batallón de contraguerrillas No. 7 “*Héroes de Arauca*” en servicio activo como soldado profesional desde el 12 de enero de 1996.

El 3 de julio de 1996 ocurrió un percance cuando se disponía a preparar el desayuno, como consecuencia de ello, sufrió quemaduras en el cuerpo de tercer grado en las extremidades superiores y el abdomen, y así consta en el Informe Administrativo de Lesiones No. 014 de 16 de febrero de 2004 que calificó la gravedad y secuelas de la lesión.

Posteriormente, el 11 de octubre de 2002 en combate con miembros del bloque “*Centauros del llano de las AUC*”, sufrió heridas ocasionadas por arma de fuego en el abdomen con compromiso intestinal, según reza en el Informe Administrativo de Lesiones No. 034 del 11 de octubre del 2002 que calificó la lesión.

El demandante solicitó la convocatoria del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, el que fue autorizado el 17 de febrero de 2005, la mencionada autoridad se reunió y ordenó la práctica de un concepto actualizado de ortopedia en relación con la cadera izquierda. En él se estableció: “[...] *secuelas: Cojera por lesión ciático, anestesia plantar, atrofia miembro inferior, cicatriz de 10 cm en región glútea dolorosa y pigmentado, esquirla en pelvis región lumbar y muslo*”

A pesar del concepto de ortopedia, los miembros del Tribunal Médico Laboral ratifican las conclusiones de la Junta Médico Laboral plasmadas en el Acta No. 4213 del 21 de agosto de 2004 y modifican la imputabilidad del Literal A, por el Literal B para diagnóstico 1, negando de plano el derecho que tiene el actor a la pensión de invalidez.

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, en providencia del 25 de noviembre de 2008, acogió las súplicas de la demanda y declaró la nulidad de los actos administrativos enjuiciados, como consecuencia de ello, ordenó el pago de la pensión de invalidez.

El Tribunal Administrativo del Meta que conoció del recurso de apelación en sentencia del 19 de noviembre de 2010 revocó la decisión de primera instancia y se declaró inhibido para resolver de fondo.

En sentir del actor, el Juez de segunda instancia interpretó erróneamente la norma, atendiendo que el artículo 127 del C.C.A., indica que “*El ministerio es parte y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo [...]*”, así mismo indica en forma taxativa las providencias a las cuales se debe notificar personalmente al Ministerio Público.

Por tal razón, no es posible considerar a la prueba anticipada que se practicó con citación de la Nación Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional como sumaria, por el solo hecho de haber pretermitido el funcionario la notificación al Ministerio Público.

Está establecido cómo en vigencia del Decreto No. 1796 del 14 de septiembre de 2000, la disposición que regía era el Decreto No. 094 de 11 de enero de 1989, que no contemplaba la acción jurisdiccional frente a las decisiones del Tribunal Médico

Laboral. El artículo 31 de la citada disposición fue modificado por el artículo 22 del Decreto No. 1796 del 14 de septiembre de 2000 que establece: *“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”*. Este análisis no fue hecho por el Tribunal, y aún más censurable el haberse inhibido de decidir de fondo. Cierra reclamando el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales violentados con la decisión objeto de reproche.

LA PROVIDENCIA ACUSADA

En providencia de 19 de noviembre de 2010, el Tribunal Administrativo del Meta, revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Villavicencio y en su lugar se inhibió para resolver de fondo el asunto. Dicha inhibición estuvo inspirada en los siguientes argumentos (Fls. 13 a 18):

“Al actor se le practicó dictamen de la Junta Médico Laboral, Acta No. 4213 del 21 de agosto del 2004, en la que se calificó su incapacidad laboral en un cuarenta y uno punto cincuenta y cinco por ciento (41.55%), decisión que fuera ratificada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, Acta No. 2658-2783 del 6 de septiembre del 2005 (fl. 193-201), que constituyen los actos administrativos que se solicita sean declarados nulos.

El fallo apelado tiene como fundamento probatorio la prueba anticipada practicada al demandante por la Junta de Calificación de Invalidez de la Regional Meta, en la que se determina que el demandante tiene una disminución laboral del sesenta y tres punto treinta y cinco por ciento (63.35%), ordena a la entidad demandada reconocer y pagar a favor del actor una pensión por incapacidad permanente parcial recibida en actos propios del servicio, respecto de la cual cumple requisitos; dice que esta se encuentra reconocida en el artículo 32 del Decreto 14133 del 2004 (por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública)”.

No obstante, al revisar la ritualidad de la prueba anticipada, encuentra la Sala que la misma no cumple con los requisitos de formalidad que le otorgan validez procesal, en este sentido el Código de Procedimiento Civil prescribe en su artículo 300: [...]

Al omitirse la citación del Procurador Delegado la citada prueba anticipada no ha tenido la posibilidad de ser debatida por quien según la ley representa el orden

jurídico en la tramitación judicial, sujeto procesal de obligatoria presencia; no se desconoce la existencia del dictamen pericial, sin embargo, la ausencia del Agente de la Procuraduría en el diligenciamiento incidental le resta valor probatorio a la pericia, porque de la manera como fue practicada, solo ostenta un carácter sumario al no haber sido controvertida, es decir practicada con citación y audiencia de la parte contra quien, entre otras se pretende hacer valer, que en este

asunto por orden legal lo es el Ministerio Público.

Sin embargo, es necesario señalar que fuera de este reproche probatorio se presenta otra objeción de similar trascendencia, el artículo 135 del C. C. A. dispone que los actos administrativos objeto de acción de nulidad y restablecimiento del derecho son aquellos que ponen término a un proceso administrativo, en otras palabras, como lo enuncia el artículo 50 del citado ordenamiento, aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, es decir las manifestaciones o expresiones unilaterales de voluntad de la administración que tienen el carácter de definitivas; que por lo mismo producen efectos jurídicos respecto de los administrados a quien les es oponible la decisión final.

Ahora, los actos que aparecen demandados en el proceso son el Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 2658-2783) y el Acta de la Junta Médico Laboral No.4213 (fls. 116-124) los que a la luz de la doctrina y la jurisprudencia no son actos administrativos propiamente dichos, sino aquellos que la dogmática denomina de trámite, instrumentales o preparatorios, que son los que se encargan de dar impulso a lo actuado, organizan los elementos de juicio para que la autoridad administrativa pueda tomar la decisión de fondo, mediante un acto definitivo; los actos aquí acusados, no están creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas o de derecho de las cuales sea titular el administrado, acá en estos actos, se percibe, se está apreciando médicamente el estado físico, la incapacidad laboral del demandante, sin tomar determinación alguna en derecho.

En el anterior sentido los actos preparatorios integran un trámite precedente a la decisión que finalmente resuelve el asunto, obviamente las eventuales fallas, errores o defectos que contengan los citados actos podrán reprocharse legítimamente en el momento en que se ataca en sede judicial el acto definitivo; empero, es necesario esperar a que este se produzca, que nazca a la vida jurídica la decisión que resuelve el fondo del asunto, que no es aquel donde se concreta el porcentaje de la incapacidad, sino el pronunciamiento que reconoce o niega el

derecho a la pensión de invalidez solicitada; el interés jurídico del demandante lo manifiesta en el memorial-poder y en las súplicas de la demanda cual es el reconocimiento del derecho laboral que pretende, y no de manera alguna la valoración sobre su grado de invalidez.”.

ACTUACIÓN PROCESAL DE INSTANCIA

El Despacho de la Consejera, Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, admitió la demanda de tutela y ordenó notificarla al Tribunal Administrativo del Meta, fue remitido el expediente a este Despacho por haber sido negada en Sala la ponencia inicial.

Mediante auto del 28 de marzo del año en curso, se ordenó vincular al proceso a la Nación- Ministerio de defensa, Ejército Nacional como parte demandada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Manuel Cristóbal Rodríguez Quintanilla.

INFORME RENDIDO EN EL PROCESO

El Ministerio de Defensa Nacional.

En oficio visible de folios 408 a 413, la Coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional de la Dirección de Asuntos Legales, rindió informe sobre el asunto en litigio, oponiéndose a la prosperidad de la acción, con los siguientes argumentos:

En materia de pensión de invalidez las Fuerzas Militares cuentan con un régimen especial, que atiende a circunstancias específicas para acceder a esa prestación como es la pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 75%, mientras que en el régimen ordinario dicho requisitos es del 50%.

Encontró la entidad que el accionante tanto en la Junta Médica Laboral y el Tribunal Médico no alcanzó el porcentaje necesario para obtener el beneficio (41.55%) y el obtenido ante la Junta Regional de Invalidez del Meta, que le otorgó

un porcentaje del 63.35%, en todo caso menor al 75% establecido como mínimo para obtener la pensión e invalidez.

Advirtió que el demandante en ningún momento solicitó se le reconociera por la Jurisdicción Contenciosa pensión en desarrollo de la Ley 100 de 1993 y por ello el Tribunal carecía de competencia para pronunciarse.

Reclama se nieguen las pretensiones de la demanda.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela contra decisiones judiciales.

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene génesis en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional, que declaró la inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto extraordinario 2591 de 1991.

Más adelante, mediante varias sentencias de tutela, la misma Corte de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, permitió juzgar en sede de tutela las decisiones judiciales, con la finalidad de establecer si dichos fallos, en realidad envuelven una vía de hecho, entendida ésta como una manifestación burda, flagrante y arbitraria de la autoridad judicial, desprovista por tanto de todo vestigio de legalidad.

Esta Sala, en líneas generales, comparte la jurisprudencia constitucional según la cual en el Estado Social de Derecho, la prevalencia de los derechos fundamentales compromete la actuación de todas las autoridades públicas, incluidas las de los Jueces de la República; no obstante, si bien esta acción procede contra providencias judiciales pues así lo definió la jurisprudencia, ese camino debe ser absolutamente excepcional y restringido, en tanto la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso, descartan el carácter temporal de las decisiones judiciales, pues la seguridad jurídica y la cosa juzgada son necesarias a la estabilidad de las relaciones sociales. No es la tutela entonces, la última

instancia de todos los procesos judiciales, ni un remedio universal para plantear debates probatorios o de simple interpretación legal, tampoco oportunidad de rescatar pleitos perdidos o cubrir la desidia de las partes con intervenciones tardías.

La evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, ha llevado a desarrollar un control para determinar: a) la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales y b) los defectos de fondo de la providencia judicial acusada, esto con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de su aplicación, control que permite identificar cuándo una sentencia judicial merece reproche y se hace necesario un control constitucional concreto, mediante el reclamo de la protección de los derechos fundamentales.

Bajo el rótulo de las causales de procedencia se rediseñó a nivel pretoriano el ámbito de comprensión de la acción de tutela contra sentencias judiciales. Tal intento de sistematización plantea las siguientes exigencias: a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, b) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, puestos al alcance de la persona afectada, c) Que se cumpla el requisito de inmediatez, d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora, e) Que se identifiquen de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados y que se haya alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que hubiere sido posible, f) Que no se trate de sentencias proferidas en procesos de acción de tutela, o de acciones populares de grupo o de cumplimiento.

Adicionalmente, si la queja constitucional puesta contra la providencia judicial supera las causales anteriores, el juez constitucional para poder revocar dicho fallo, deberá establecer la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo¹: a) Defecto orgánico, b) Defecto procedimental absoluto, c) Defecto

¹ a) *Defecto orgánico*: Que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia. b) *Defecto procedimental absoluto*: Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. c) *Defecto fáctico*: Que surge cuando el Juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. d) *Defecto material o sustantivo*: Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. e) *Error inducido*: Se presenta cuando el Juez fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. f) *Decisión sin motivación*: Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. g) *Desconocimiento del precedente*: Según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. h) *Violación directa de la Constitución*: Cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

fáctico, d) Defecto material o sustantivo, e) Error inducido, f) Decisión sin motivación, g) Desconocimiento del precedente, h) Violación directa de la Constitución.

Análisis del caso en concreto

De conformidad con el escrito de tutela y los informes rendidos, se debe establecer si el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, vulneró los derechos fundamentales del actor al debido proceso y al derecho de igualdad, al haber revocado la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó a la entidad procediera hacer la liquidación de la pensión de invalidez, decisiones tomadas en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurado por aquél contra la Nación – Ministerio de Defensa y Ejército Nacional.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, negó las pretensiones deprecadas, pues consideró: i) que la prueba anticipada que estableció una incapacidad de 63%, no se notificó al Ministerio Público quien es parte en los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siendo obligatoria su citación para que se hiciera parte en la tramitación y ii) los actos demandados² que a la luz de la doctrina y jurisprudencia no son actos administrativos propiamente dichos, sino de trámite, instrumentales o preparatorios, que no toman determinación alguna.

Teniendo en cuenta que en el caso bajo estudio se cumplen las condiciones de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, según ha sido decantada por la jurisprudencia de esta Sala³, se abordará el examen del fondo del asunto.

En el umbral debe dejarse sentado que el Juez Contencioso Administrativo, cuando conoce de una actuación como la que ha sido censurada en este reclamo constitucional, ejerce su función como parte integrante de una de las jurisdicciones

² Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía y el Acta de la Junta Médico Laboral No. 4213.

³ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 24 de septiembre de 2009. Expediente N° 11001-03-15-000-2009-00808-00. Acción de tutela. Actor: María Cristina Llanos de Villa. “Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, c) Que se dé cumplimiento al requisito de la inmediatez, d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora, e) Que se identifiquen de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados y que se haya alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que hubiere sido posible, f) Que no se trate de sentencias proferidas en procesos de acción de tutela, de acción de cumplimiento o de acción popular.”.

reconocidas en la Constitución Nacional. De ello se sigue que la autoridad judicial que desarrolla una competencia constitucional, no puede ser desplazada por el juez del recurso de amparo, pues uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho, está constituido por el principio de separación de poderes y en la estricta observancia de las competencias que la Constitución y la Ley entregan a cada funcionario, a la luz de los artículos 6º y 121 de la Carta. Por lo mismo, se reprueba que alguna autoridad judicial, so pretexto de ejercer la jurisdicción constitucional, pueda atraer y concentrar competencias ajenas, lo que supone no invadir los dominios funcionales del juez natural y por tanto el respeto a su decisiones. De otro lado, los principios de independencia y autonomía judicial, suponen que el juez natural no sea interferido en sus actuaciones, de modo que el juez constitucional, en línea de principio, no puede irrumpir en la competencia reservada por la Constitución al juez natural.

Igualmente, la Constitución sólo ha previsto dos instancias para los procesos, lo que significa que no puede el Juez, ni siquiera el juez constitucional, crear una instancia adicional para resolver allí cualquier reclamo de una de las partes, sobre aspectos de simple interpretación normativa o debates probatorios carentes de relevancia constitucional.

Así las cosas, si bien la acción de tutela contra providencias judiciales subsiste como una creación pretoriana de la jurisprudencia constitucional, debe mantenerse en un ámbito reducido y estrecho, para aquellos casos excepcionales en que han fracasado las instancias de corrección internas del proceso como medio para preservar los derechos fundamentales, es decir, cuando la decisión del juez natural resulta radicalmente contraria a los valores y principios de la Carta, en especial, cuando es burdamente trasgresora de los derechos fundamentales.

En el caso que ahora discurre por el Consejo de Estado, el juzgador de segunda instancia explicitó a espacio las razones del fracaso de las pretensiones.

Un primer segmento de los argumentos del Tribunal le llevó a descartar el valor de la prueba anticipada que se hizo para determinar el grado de afectación de la salud del demandante. La descalificación provino de no haber hecho la debida citación al Ministerio Público, quien por ser parte en este tipo de proceso debió participar en la producción de la prueba. Este argumento del Tribunal, que le condujo a desechar la dicha prueba anticipada no se vislumbra abiertamente

arbitrario o fruto del capricho o el antojo, y si bien pudiera ser objeto de discrepancia, tal diferencia de criterios no es bastante para predicar que haya en él una vía de hecho.

No obstante, esa no fue la consideración central del Tribunal, pues este añadió que aun pasando por alto la crítica que pudiera hacerse a la prueba anticipada, había otro impedimento para negar las pretensiones de la demanda.

Se refiere el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, autoridad acusada, a que los actos demandados⁴ a la luz de la doctrina y jurisprudencia no son actos administrativos propiamente dichos, sino actos de trámite, instrumentales o preparatorios, en los que en principio no se toma determinación alguna que pueda ser acusada por vía contencioso administrativa.

No obstante, este argumento central del Tribunal fue revaluado en la providencia⁵ del 16 de agosto de 2007, en los siguientes términos:

“Para tener derecho a la pensión de invalidez, las normas aplicables a las F.F.M.M, señalan un porcentaje de disminución de la capacidad superior al 75%.

En el presente caso, en el acta de Junta Médica Laboral No 1559 de 18 de junio de 2000, como ya se dijo, se determinó que el actor había sufrido una disminución de la capacidad laboral equivalente al 37%, no imputable al servicio.

En dicho acto, se informó que contra el mismo, procedía el recurso de solicitar convocatoria del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar, a cuya interposición procedió el actor.

Por lo anterior, se expidió el Acta de dicho Tribunal No 2059 de 10 de julio de 2002, en la que se notificó lo decidido en la anterior resolución, y no se le informó al actor de la posibilidad de interponer algún otro recurso.

Lo anterior se explica, en consideración a que el Decreto 1796 de 2000 que regula la evaluación de la capacidad psicofísica y de la disminución de la capacidad

4 Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía y el Acta de la Junta Médico Laboral No. 4213.

5 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón. Auto del 16 de agosto dos mil siete (2007). Expediente No. 250002325000200304450-01. Referencia: 1836-2005. Actor: Oscar Javier Martínez Galvis

laboral y aspectos sobre indemnizaciones, incapacidades, pensión por invalidez e informes administrativos de lesiones de los miembros de la Fuerza Pública, alumnos, personal civil y los uniformados, en el artículo 22, dispuso: “ 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”.

Es decir, que con la decisión que tomó el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, se considera agotada la vía gubernativa y se abre la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Ahora bien, consideró el Tribunal que el actor ha debido acudir ante la entidad para solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez, afirmación con la que tampoco está de acuerdo la Sala por 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.

Sobre el particular, el inciso final del artículo 50 del C.C.A dispone:“...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...” (se subraya)

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.”

En síntesis, la posición actual de la Corporación, para casos como el que hoy ocupa la atención de la Sala, señala que los actos expedidos por la Junta Médica Laboral y 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 efecto, en el presente caso el demandante reclamó la nulidad del Acta de Junta Médico Laboral No. 4213 de fecha 21 de agosto de 2004, emitida por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional en la cual se dictaminó “C. Evaluación de la disminución de la capacidad laboral. LE PRODUCE UNA DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD LABORAL DEL CUARENTA Y UNO PUNTO CINCUENTA Y CINCO POR CIENTO (41.55%)”, Decisión que fuera ratificada por los Miembros del Tribunal Médico Laboral el 6 de septiembre de 2005, y por ende, actos que por ende se constituyen en definitivos por los motivos ya referidos. Por lo mismo, no podía el Tribunal pretextar que los actos no eran definitivos, si la jurisprudencia vigente para entonces indicaba todo lo contrario.

Es justo entonces el reclamo constitucional que se hace respecto de la decisión del Tribunal Administrativo del Meta, en tanto esa autoridad debió haber involucrado como parte de sus consideraciones el precedente de la Sección Segunda y por tanto el estado actual de la jurisprudencia; si bien los jueces pueden apartarse del precedente vertical como expresión de su soberanía interpretativa y de los principios de autonomía e independencia; en verdad hay vía de hecho cuando el juez decide contra el precedente sin siquiera citarlo, es decir lo desconoce abiertamente, no porque esté en desacuerdo con su contenido sino porque ignora su existencia⁶. Por lo mismo, se concederá el amparo para que el

⁶ Respecto del precedente vertical⁶, la Jurisprudencia Constitucional ha sido enfática en sostener, que la autonomía del Juez se encuentra limitada por el respeto hacia las decisiones proferidas por los Jueces de superior jerarquía y, en especial, por los órganos de cierre en cada una de las Jurisdicciones. A esta conclusión ha llegado en consideración a las siguientes razones: 1) El principio de igualdad, que es vinculante para todas las autoridades, e incluso, para algunos particulares que exige, que supuestos fácticos iguales se resuelvan de la misma manera y por consiguiente, con la misma consecuencia jurídica; 2) El principio de cosa juzgada, que otorga a los destinatarios de las decisiones jurídicas, seguridad jurídica y previsibilidad de la interpretación, pues si bien es cierto, el derecho no es una ciencia exacta, sí debe existir certeza razonable sobre la decisión; 3) La autonomía judicial, que no puede desconocer la naturaleza reglada de la decisión judicial, pues sólo la interpretación armónica de esos dos conceptos garantiza la eficacia del Estado de Derecho; 4) Los principios de buena fe y confianza legítima, que imponen a la Administración un grado de seguridad y consistencia en las decisiones, pues existen expectativas legítimas con protección jurídica; 5) Por razones de racionalidad del sistema jurídico, porque es necesario un mínimo de coherencia a su interior⁶. Ahora bien, el precedente judicial vinculante está constituido por aquellas consideraciones jurídicas que están cierta y directamente dirigidas a resolver el asunto fáctico sometido a consideración del juez. Así, el precedente está ligado a la *ratio decidendi* o razón central de la decisión anterior, la que al mismo tiempo, surge de los presupuestos fácticos relevantes de cada caso⁶. De esta forma, la Corte Constitucional recordó que la *ratio decidendi* “i) corresponde a la regla que aplica el juez en el caso concreto, ii) se determina a través del problema jurídico que analiza en relación con los hechos del caso concreto y iii) al ser una regla debe ser seguida en todos los casos que se subsuman en la hipótesis prevista en ella”. No obstante la importancia de la regla de vinculación a la *ratio decidendi* y el respeto por el precedente, la Jurisprudencia Constitucional ha señalado, que no puede ser entendida de manera absoluta, pues no se trata de petrificar la interpretación

Tribunal con vista en la determinación tomada por el Consejo de Estado, vuelva a decidir en uso de su plena autonomía e independencia, pero dando las razones que le llevarían a separarse del dicho presente que a espacio se transcribió.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

AMPÁRENSE, en atención a las consideraciones expuestas en esta providencia, el derecho fundamental al debido proceso y a la igualdad, cuya protección de reclama dentro de la acción de tutela incoada por el señor Manuel Cristóbal Rodríguez Quintanilla contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, por haber proferido la sentencia de 19 de noviembre de 2010, que revocó la decisión del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, que a su vez había accedido a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el actor contra la Nación, Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

DÉJESE sin efecto la providencia acusada, de 19 de noviembre de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta y en consecuencia,

ORDÉNASE, al Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, que en el término de diez días proceda a hacer un nuevo estudio de la demanda presentada por Manuel Cristóbal Rodríguez Quintanilla en contra del la Nación, Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, en uso de su plena autonomía e independencia pero

judicial ni de convertir el criterio de autoridad en el único posible para resolver un asunto concreto; simplemente, se trata de armonizar y salvaguardar los principios constitucionales que subyacen a la defensa del precedente. Así las cosas, si el juez en su sentencia, justifica de manera suficiente y razonable el cambio de criterio respecto de la línea jurisprudencial que ha seguido en casos sustancialmente idénticos, quedan salvadas las exigencias de la igualdad y de la independencia judicial; por tanto no podrá reprocharse a la sentencia arbitrariedad ni inadvertencia y el Juez no habrá efectuado entre los justiciables ningún género de discriminación⁶. Cabe concluir entonces, que sólo los cambios de Jurisprudencia no justificados o no advertidos de manera franca, serán pasibles de control de manera excepcional por parte del Juez de Tutela, en tanto que constituyen manifestaciones de arbitrariedad por parte del Juez, que dejan irrealizadas la igualdad de quienes se encuentran en idénticas circunstancias frente a la Ley. Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección “B”. M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia del 16 de septiembre de 2010, radicado 11001-03-15-000-2010-00830-00. Demandante Martha Lucia Suarez Morales, Demandado Tribunal Administrativo de Boyacá.

dando las razones, si es que las tiene, que le llevarían a apartarse del precedente que se transcribió en esta providencia.

Cópiese, notifíquese y, si no fuere impugnada, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Cúmplase.

La presente providencia fue discutida en la Sala de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ
Salvamento de voto

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA