

**ACTOS PREPARATORIOS - Elementos encaminados y que sirven de soporte en la decisión final / VIA GUBERNATIVA - obligación de agotarla previamente mediante acto expreso o presunto / DECISIONES DEL TRIBUNAL MEDICO LABORAL - Funciones. Pueden ser debatidas a través de acciones jurisdiccionales / AUTORIDADES MEDICO-MILITARES Y DE POLICIA - Conformación. Finalidad / JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ - Dictamen pericial**

De acuerdo con los supuestos establecidos en los artículos 135 y 137 del C.C.A., el a quo determinó que las decisiones del Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía son actos administrativos preparatorios, pues están encaminados a establecer los elementos que sirven de soporte para la decisión final, que viene a consolidarse cuando queda en firme el acto que reconoce las prestaciones e indemnizaciones correspondientes, de tal suerte que al no haber demandado la Resolución No. 210 de 6 de febrero de 2001 que se pronunció frente al particular, se configura en el sub-lite la excepción de inepta demanda. Le asiste la razón al Tribunal cuando manifiesta que las normas generales que rigen la actividad de la Administración, obligan agotar la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto para acudir después en ejercicio del contencioso subjetivo de anulación al juez competente. Sin embargo, reitera la Sala como en pretéritas oportunidades lo ha realizado, que las decisiones proferidas por el Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía sí son pasibles de ser controvertidas ante esta Jurisdicción por disposición legal especial. Dentro de las funciones asignadas a éste último, que la ley lo concibe como la máxima autoridad en materia Médico-Militar y Policial y límite superior en esa materia, se encuentran las de conocer en última instancia de las reclamaciones que surjan contra las decisiones de las Juntas Médico-Laborales, pudiendo aclarar, ratificar, modificar o revocar el contenido de tales decisiones, al igual que la de modificar las decisiones que pudieren registrarse en las lesiones o afecciones ya calificadas por una Junta Médico-laboral, cuando la persona haya continuado en servicio activo (artículo 25). el Tribunal reiteró que la lesión sufrida por el accionante tiene un origen "multicausal" y aclaró que debe ser considerada como una enfermedad común, porque a juicio de los integrantes del organismo, el dolor lumbar del demandante se debe a "posturas inadecuadas, al sobrepeso y a la asimetría de los miembros inferiores". Si el demandante consideraba que esta conclusión carece de fundamento científico, le correspondía solicitar la práctica del medio probatorio conducente y pertinente para tal efecto, como lo es el dictamen pericial que practica la Junta Regional de Calificación de Invalidez para esta clase de asuntos. No obstante, tal circunstancia fue omitida por completo por el interesado y por lo tanto habrá que señalar que la conclusión a que arribó el Tribunal Médico de Revisión mantiene la presunción de legalidad y goza de plena credibilidad y aceptación por parte de la Sala, siendo necesario revocar la sentencia apelada para en su lugar negar las pretensiones de la demanda.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 94 DE 1989 - ARTICULO 19 / DECRETO 94 DE 1989 - ARTICULO 31 / DECRETO LEY 1796 DE 2000 - ARTICULO 22 /

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## SECCIÓN SEGUNDA

### SUBSECCIÓN "A"

**Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil once (2011)

**Radicación número: 25000-23-25-000-2001-03001-01(1015-09)**

**Actor: ADÁN RIAÑO PÉREZ**

**Demandado: NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el 12 de marzo de 2009 por la Subsección "D" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda presentada por el apoderado del señor Adán Riaño Pérez.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA ACCIÓN

Por conducto de apoderado judicial, el actor acudió al Tribunal en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., para solicitar la nulidad de los siguientes actos:

- **Oficio No. 9976 de 14 de diciembre de 2000, proferida por el Ministerio de Defensa Nacional – Secretaría General – en virtud de la cual ratificó el contenido del Acta No. 1758 de 13 de octubre de 2000.**
- **Acta Aclaratoria de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 1758 de 13 de octubre de 2000, que**

revocó “los 5 puntos (índices) otorgados por la Resolución No. 1625 de 1999.”

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos acusados y a título de restablecimiento del derecho, pide que se reliquide y pague las sumas correspondientes indexadas de acuerdo a lo contenido **en el literal E, página 3 del Acta No. 1625 de 1999.**

## 2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los hechos que sirven de fundamento a las anteriores pretensiones, consisten en que el actor sufrió un accidente por causa y razón de la actividad policial en el año de 1994, que le produjo una seria lesión en la región lumbar que le afectó además los miembros superiores e inferiores.

Ante esta situación fue convocada la Junta Médico Laboral en el año de 1999, que determinó la inaptitud del actor para el servicio y le asignó un (1) punto como pérdida de la capacidad laboral.

Inconforme con la decisión médica adoptada, solicitó la convocatoria del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, que realizó la investigación del caso y llegó a la conclusión de que la lesión sufrida por el actor, por causa y razón del servicio, es equivalente a cinco (5) puntos de incapacidad laboral. Dicha decisión quedó plasmada en el **Acta No. 1625 de 1999.**

A pesar de ser la última instancia administrativa en estos eventos y que sus decisiones son inmodificables a la luz del artículo 31 del Decreto 94 de 1989, el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía expidió **el Acta No. 1758 de 2000**, en la que optó por “**ACLARAR**” que la lesión calificada con el numeral 1-061, Índice 5 puntos, se considera una ENFERMEDAD COMÚN dado que “la etiología de la lesión es multicausal (sic) (obesidad – acortamiento miembro inferior derecho)”.

Por el **Oficio No. 9976 de 14 de diciembre de 2000**, la Secretaría General del Ministerio de Defensa le informó al actor que la

afección en la columna es la consecuencia directa de la obesidad del demandante, la utilización de malas posturas y a la asimetría de los miembros inferiores. Por lo tanto, no es posible determinar científicamente la relación de causalidad entre un dolor lumbar originado tres años antes y exclusivamente por trauma sin lesión estructural de la columna vertebral y un dolor lumbar originado en patologías diferentes.

Por consiguiente, considera que los actos acusados transgredieron el artículo 31 del Decreto 94 de 1989, en tanto que la decisión inicialmente adoptada por parte del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía es irrevocable. Comenta que la supuesta Acta aclaratoria modificó por completo el Índice de cinco (5) puntos otorgado en el Acta No. 1625 de 1999 y agrega que a la luz del artículo 10° del citado decreto, las únicas decisiones del Tribunal pasibles de ser modificadas, son aquellas en donde la situación de hecho que dio origen al reconocimiento de una pensión de invalidez desaparece; circunstancia que no es aplicable en el presente caso.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada compareció al proceso por intermedio de apoderado judicial, quien se opuso a las pretensiones de la demanda por fuera del término de fijación en lista<sup>1</sup>.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

La Subsección "D" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, encontró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y consecuentemente se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones elevadas por el actuante.

Trayendo a colación el pronunciamiento emitido por esta Subsección el 13 de febrero de 2003<sup>2</sup>, el a quo consideró que el acta objeto de demanda constituye apenas un mero acto de trámite no susceptible de ser controvertido en escenario judicial, a diferencia de lo que ocurre con el

---

<sup>1</sup> Ver folios 53 (reverso) 60 y 68 del expediente.

<sup>2</sup> CP. Alberto Arango Mantilla.

acto que reconoce el pago de la indemnización por incapacidad psicofísica, que por contener la decisión definitiva de la administración sí es posible de ser controlada a través de los instrumentos jurídicos que establece el ordenamiento.

En ese orden de ideas, determinó que el demandante debió impugnar la Resolución No. 210 de 6 de febrero de 2001, que es el acto decisivo por medio del cual la Administración reconoció el valor de la indemnización.

### **III. LA APELACIÓN**

Inconforme con la decisión adoptada, el actor apeló la decisión proferida por el *a quo* y al efecto reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

Para resolver se,

### **IV. CONSIDERA**

De acuerdo con los supuestos establecidos en los artículos 135 y 137 del C.C.A., el *a quo* determinó que las decisiones del Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía son actos administrativos preparatorios, pues están encaminados a establecer los elementos que sirven de soporte para la decisión final, que viene a consolidarse cuando queda en firme el acto que reconoce las prestaciones e indemnizaciones correspondientes, de tal suerte que al no haber demandado la Resolución No. 210 de 6 de febrero de 2001 que se pronunció frente al particular, se configura en el sub-lite la excepción de inepta demanda.

Le asiste la razón al Tribunal cuando manifiesta que las normas generales que rigen la actividad de la Administración, obligan agotar la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto para acudir después en ejercicio del contencioso subjetivo de anulación al juez competente. Sin embargo, reitera la Sala como en pretéritas oportunidades lo ha realizado, que las decisiones proferidas por el Tribunal Médico-Laboral de Revisión

Militar y de Policía sí son pasibles de ser controvertidas ante esta Jurisdicción por disposición legal especial.

El artículo 31 del Decreto 94 de 1989<sup>3</sup> por excepción a lo establecido en los artículos 135 y 137 del C.C.A., señala que las decisiones del mencionado Tribunal Médico Laboral son *“inmodificables”*. Dicha disposición guarda concordancia a su vez con el artículo 22 del Decreto ley 1796 de 2000<sup>4</sup> según el cual tales experticios siguen siendo considerados inalterables, a tal punto que cualquier discusión en torno a ellos sólo puede ser debatida a través *“las acciones jurisdiccionales pertinentes”*.

Por ello, mal puede decirse que las pretensiones del libelo fueron encausadas indebidamente, pues existen normas que habilitan al afectado a acudir a esta Jurisdicción para demandar las decisiones que adopten el organismo médico laboral en última instancia.

Ataño ahora establecer si la única acusación de la demanda se configuró o no en los actos acusados. Para tal efecto es indispensable conocer las atribuciones legales del Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía a la luz de la normatividad aplicable al caso.

Las autoridades Médico-Militares y de Policía, a la luz del artículo 19 del Decreto 94 de 1989, fueron creadas para determinar la capacidad sicofísica del personal militar, policial y civil de estas instituciones. Están conformadas por los Médicos Generales, Médicos Especialistas y Odontólogos al servicio del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, por la Junta Médica Científica, la Junta Médico-Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión.

---

<sup>3</sup> *“Por el cual se reforma 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.”*

<sup>4</sup> *“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”.*

Dentro de las funciones asignadas a éste último, que la ley lo concibe como la máxima autoridad en materia Médico-Militar y Policial y límite superior en esa materia, se encuentran las de conocer en última instancia de las reclamaciones que surjan contra las decisiones de las Juntas Médico-Laborales, pudiendo aclarar, ratificar, modificar o revocar el contenido de tales decisiones, al igual que la de modificar las decisiones que pudieren registrarse en las lesiones o afecciones ya calificadas por una Junta Médico-laboral, cuando la persona haya continuado en servicio activo (artículo 25). En este punto se destaca, como lo hace el demandante, que una vez adoptadas las determinaciones por el organismo se tornan en irrevocables y obligatorias y contra ellas solo proceden las acciones jurisdiccionales pertinentes, de tal suerte que una vez en firme el experticio, no es posible que el propio organismo adopte decisiones dispuestas a revocarlo, salvo la excepción consagrada en el artículo 10° del mismo decreto.

No obstante, luego de analizar detenidamente el contenido del Acta aclaratoria impugnada y los elementos probatorios allegados al proceso, no infiere la Sala que el organismo médico laboral haya desnaturalizado el contenido de la primera decisión. Por el contrario, debe tenerse en cuenta también que el artículo 33 del Decreto 94 de 1989, otorga a la Junta Médica o Tribunal Médico-Laboral la posibilidad de enmendar los **errores de forma** que afecten la claridad de los dictámenes mediante la elaboración de un acta **adicional**.

Precisamente, en el Acta No. 1625 de 22 de octubre de 1999 - que a juicio del demandante fue desconocida por el acto posterior- el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía determinó explícitamente que la afección de columna que presenta el demandante es “**multicausal**” y no corresponde únicamente al informativo por lesiones que dio origen a la convocatoria de los organismos médico laborales para conocer del caso, como se aprecia de la siguiente transcripción:

#### **“ANALISIS DE LA SITUACION.**

Se revisa antecedentes. Junta Médico Laboral de Policía No. 1849 del 220699, y demás documentación del paciente. Los miembros del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía interrogan al

calificado quien refiere inconformidad por que no se le tuvo en cuenta el informativo. **Se revisan los antecedentes y el informativo evidenciando que la patología que presenta es multicausal y no corresponden (sic) únicamente al informativo. X.X.X.**” (Negrillas de fuera de texto)

Para llegar a tal conclusión, el organismo médico laboral consideró:

**“(…) ORTOPEDIA. Accidente de trabajo en el 95, desde entonces dolor lumbar sin irradiaciones, presentó además Herida por arma de fuego con fractura de fémur con acortamiento de 4.4 cms del miembro inferior derecho, obesidad importante. Diagnóstico lumbalgia postural secundaria posiblemente a la desmetría del miembro inferior derecho. X.X.X.** (Negrillas de fuera de texto)

Calificación de la aptitud y de la capacidad laboral.

**RELATIVA Y PERMANENTE POR JUNTA MEDICO LABORAL ANTERIOR X.X.X.** (Negrillas de fuera de texto)

(…)

E. Fijación de los correspondientes índices, cuando hubiere lugar a él.

**A.1. SE MODIFICA el numeral 1-061 DEL Literal “A” LA LITERAL “B” Índice CINCO PUNTOS (5) X.X.X.”**

Ya en el Acta aclaratoria objeto de demanda, el Tribunal reiteró que la lesión sufrida por el accionante tiene un origen **“multicausal”** y aclaró que debe ser considerada como una enfermedad común, porque a juicio de los integrantes del organismo, el dolor lumbar del demandante se debe a *“posturas inadecuadas, al sobrepeso y a la asimetría de los miembros inferiores”*.

Si el demandante consideraba que esta conclusión carece de fundamento científico, le correspondía solicitar la práctica del medio probatorio conducente y pertinente para tal efecto, como lo es el dictamen pericial que practica la Junta Regional de Calificación de Invalidez para esta clase de asuntos. No obstante, tal circunstancia fue omitida por completo por el interesado y por lo tanto habrá que señalar que la conclusión a que arribó el Tribunal Médico de Revisión mantiene la presunción de legalidad y goza de plena credibilidad y aceptación por parte de la Sala, siendo necesario

revocar la sentencia apelada para en su lugar negar las pretensiones de la demanda.

No sobra señalar, que tanto en los dictámenes realizados por las dos juntas médicas de la Fuerza Pública, sólo se valoraron las patologías que presentaban secuelas, a la luz el artículo 76 del Decreto 94 de 1989, que expresamente dispone que para efectos indemnizables se debe tener en cuenta *“solamente la disminución de la capacidad laboral y no la lesión en sí misma.”*

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

### **F A L L A**

**REVÓCASE LA SENTENCIA** del 12 de marzo de 2009, proferida por la Subsección “D” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró inhibida para pronunciarse de fondo en el proceso de la referencia.

En su lugar se dispone:

**NIEGASE** las pretensiones de la demanda instaurada por Adán Riaño Pérez contra Nación –Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

La anterior decisión fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**<sup>10</sup>

**LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO**