

Sentencia C-640-09

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Disposición derogada que no se encuentra produciendo efectos jurídicos

NORMA DEROGADA-Aplicación no constituye prolongación en el tiempo de sus efectos/NORMA DEROGADA-No es objeto de control de constitucionalidad a menos que esté produciendo efectos jurídicos/NORMA DEROGADA-Aplicación indebida sujeta a control diferente

En relación con el artículo 35 del Decreto Ley 094 de 1989, la disposición fue derogada y no se encuentra actualmente produciendo efectos jurídicos, por lo que la Corte habrá de inhibirse de pronunciarse en torno a su validez. La eventual aplicación de dicha norma constituye una indebida aplicación de una norma derogada, y tal situación estaría sometida a un control distinto, ya sea por la vía de la nulidad del acto administrativo, o por la de la tutela, si se establece la inexistencia o ineficacia del medio ordinario, atendidas las circunstancias particulares del caso.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carencia actual de objeto

No es la acción de inconstitucionalidad el medio idóneo para declarar formalmente que una norma ha sido tácitamente derogada. La acción pública de inconstitucionalidad exige de esta Corporación un juicio de validez y un análisis constitucional. No ha sido concebida para que la Corte haga un juicio de vigencia ni un estudio de los efectos derogatorios de las normas jurídicas. Cuando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto del control.

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Normas especiales

INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIONES EN EL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Requisito administrativo para evaluación de capacidad sicofísica de los miembros de la fuerza pública/INFORME

ADMINISTRATIVO POR LESIONES EN EL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Parámetros de validez

El Decreto Ley 1796 de 2000 en su título IV, establece lo relacionado con los “Informes administrativos por lesiones”, que constituye un requisito administrativo para la evaluación de la capacidad sicofísica del personal a que se refiere esta normatividad, y regido por los siguientes parámetros: (1) la emisión del informe constituye una obligación del comandante o jefe respectivo, cuando quiera que personal bajo su mando sufra algún tipo de lesión. Para el efecto diligenciará el formato establecido con ese propósito, consignando las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se produjeron las lesiones, así como la calificación de tales circunstancias en el sentido de si se configura una enfermedad y/o accidente común; una enfermedad profesional y /o accidente de trabajo; un incidente vinculado a tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado; o si es el producto de un acto antijurídico, contrario a la ley, el reglamento o a una orden superior; (2) el término para el trámite y elaboración de informe administrativo es de dos (2) meses, contados a partir del momento en que tenga conocimiento del accidente; (3) el informe administrativo por lesiones podrá ser modificado por los Comandos de Fuerza y la Dirección General de la Policía Nacional, cuando quiera que sea contrario a las pruebas allegadas. Esta modificación podrá efectuarse a solicitud del interesado, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación del informe correspondiente.

INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIONES EN EL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Emisión con base en informe escrito del lesionado no constituye trato discriminatorio, insolidario ni desconsiderado/INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIONES EN EL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Omisión no exonera de la calificación de la capacidad sicofísica a cargo de las autoridades médico laborales

Si bien la norma prevé los parámetros de validez del informe administrativo por lesiones de los miembros de la fuerza pública, también prevé el evento en que el accidente en que se adquiera la lesión pase inadvertido para el Comandante o Jefe respectivo, caso en el cual el lesionado deberá informar del episodio, por escrito, dentro de los dos (2) meses

siguientes a su ocurrencia, plazo que la Corte considera razonable, además que se trata de medidas que responden a un propósito de garantía de los derechos a la seguridad social y a la salud de los destinatarios del régimen especial, que no incorporan trato discriminatorio, insolidario o desconsiderado. Adicionalmente, explícitamente la norma establece que “en todo caso los organismos médico laborales deberán calificar el origen de la lesión o afección”, lo que implica que el reporte informativo del lesionado no se constituye en un presupuesto inexcusable para la calificación que deberán emitir las autoridades médico laborales.

PERSONA CON DISCAPACIDAD-Sujeto de especial protección constitucional

DISCAPACIDAD-Concepto

DISCAPACITADO-Instrumentos Internacionales tendientes al tratamiento, adaptación y readaptación

DISCAPACITADO-Discriminación por omisión de trato especial

Cuando las autoridades omiten dar ese trato especial que la Constitución ordena a las personas que padecen alguna discapacidad incurren en discriminación por cuanto la no aplicación de la diferenciación positiva en el caso de las personas discapacitadas permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se encuentran se perpetúe, situación que les impide, entonces, participar e integrarse en las actividades sociales, para poder así ejercer sus derechos y responder por sus obligaciones

DERECHO A LA IGUALDAD DEL DISCAPACITADO-Situaciones que pueden constituir actos discriminatorios

CAPACIDAD SICOFISICA-Definición legal/CAPACIDAD SICOFISICA-Competencia para calificarla

La capacidad sicofísica se define como el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico y psicológico que deben reunir los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía

Nacional , el personal civil al servicio del Ministerio de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y el personal no uniformado de la Policía Nacional, para ingresar y permanecer en el servicio, en consideración a su cargo, empleo o funciones, valorada con criterios laborales y de salud ocupacional, por parte de las autoridades médico laborales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIONES EN CALIFICACION DE CAPACIDAD SICOFISICA-Importancia

El informe administrativo por lesiones emitido por el jefe o comandante respectivo constituye uno de los soportes para que la Junta Médico Laboral Militar o de Policía desarrolle las funciones que le competen, en orden a la determinación de la aptitud sicofísica de los miembros de la fuerza pública, y su imputabilidad al servicio, y aunque constituye presupuesto relevante, no es conclusivo

REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS- Diferente al aplicable a la generalidad de las personas en razón a la naturaleza específica de los servicios prestados/REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS-Diferente al aplicable a la generalidad de las personas por ser diferentes los sujetos sobre quienes recaen

Referencia: expediente D-7660

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 24 - párrafo -, 25 (parcial) del Decreto 1796 de 20001, y 35 del Decreto 094 de 19892

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Alirio Jesús Alzate Jaramillo solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad parcial del párrafo único del artículo 24 y del artículo 25 (parcial) del Decreto 1796 de 2000. Igual solicitud formuló en relación con el artículo 35 del Decreto 094 de 1989.

Mediante providencia de veintisiete (27) de marzo de dos mil nueve (2009), el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Como consecuencia de ello dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República; y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta; así como a los Ministros de la Defensa Nacional y de la Protección Social.

Con el propósito de que rindieran concepto técnico sobre las normas demandadas, invitó a participar en el proceso a los decanos de las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Andes, EAFIT, ICESI, Libre, Militar Nueva Granada, Rosario, al igual que al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones parcialmente demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario oficial No. 44.161 del 14 de septiembre de 2000, y se subrayan los apartes demandados.

DECRETO 1796 DE 2000

(Septiembre 14)

“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 la 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”.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere

la Ley 578 de 2000

DECRETA

“(…)

INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIONES

ARTICULO 24. INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIONES. Es obligación del Comandante o Jefe respectivo, en los casos de lesiones sufridas por el personal bajo su mando, describir en el formato establecido para tal efecto, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en las que se produjeron las lesiones e informarán si tales acontecimientos ocurrieron en una de las siguientes circunstancias:

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.
- d. En actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior.

PARAGRAFO. Cuando el accidente en que se adquirió la lesión pase inadvertido para el comandante o jefe respectivo, el lesionado deberá informarlo por escrito dentro de los dos (2) meses siguientes a su ocurrencia.

En todo caso los organismos médico-laborales deberán calificar el origen de la lesión o afección.

ARTICULO 25. TÉRMINO PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIONES. El Comandante o Jefe respectivo deberá elaborar y tramitar el Informe Administrativo por Lesiones dentro de los dos (2) meses siguientes, contados a partir del momento en que tenga conocimiento del accidente, bien sea a través del informe rendido por el superior del lesionado, por informe del directamente lesionado o por conocimiento directo de los hechos”.

DECRETO No. 0094 DE 1989

(Enero 11)

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confieren la Ley 05 de 1988,

D E C R E T A:

“(…)

a. Artículo 35º. - Informe Administrativo.

(...)

Cuando el accidente pase inadvertido para el comandante o jefe respectivo, el lesionado tiene la obligación de ponerlo en conocimiento de su superior, dentro de los treinta (30) días siguientes al hecho a fin de que rinda el informe administrativo a la respectiva Dirección de Sanidad; si no lo hiciera la lesión se considera adquirida en el servicio, pero no por causa y razón del mismo”.

I. LA DEMANDA

El actor, Alirio Jesús Alzate Jaramillo, estima que los segmentos normativos acusados son contrarios a los artículos 1, 13, 29, 48 y 49 de la Constitución. Para motivar esta afirmación suministra las siguientes razones:

Sostiene que los miembros de la Fuerza Pública, en consideración a las delicadas responsabilidades que asumen “por la defensa de nuestra soberanía y orden social”; a la entrega, disciplina, entrenamiento que su desempeño exige; y en particular a los riesgos que el ejercicio de esa misión conlleva al punto que “deben ofrendar su vida por la patria”, tienen derecho a recibir un trato solidario por parte de su sistema especial de salud y de sus conciudadanos, el cual se debe materializar en la eficacia y diligencia con que deben ser atendidos los asuntos de sanidad de ese personal.

El segmento normativo demandado impone a los miembros de las fuerzas del orden que han sido lesionados o afectados en su salud en desarrollo del servicio, una especie de “carga administrativa” que resulta inconstitucional. De acuerdo con el Decreto parcialmente impugnado, el “Informe Administrativo por lesiones personales” constituye uno de los soportes que la Junta Médico Laboral Militar o de Policía examina para calificar una situación de sanidad de un militar o de un policía. En caso de que el comandante o jefe respectivo del batallón o unidad a la cual pertenecía el miembro de la Fuerza Pública no cumpla con su obligación de rendir el informe respectivo, esa “carga” es trasladada al lesionado, quien deberá presentarlo por escrito dentro de los dos (2) meses siguientes a la ocurrencia del evento, es decir, en momentos en que muy probablemente se encuentre concentrado en su proceso de recuperación.

La situación se hace más compleja para el lesionado, si se tiene en cuenta que durante el tiempo de su recuperación no cuenta con una asesoría jurídica en relación con el informe administrativo determinante para la calificación médica, a lo que se suma la circunstancia de que una vez es recluido en el Hospital Militar central o regional, pierde toda comunicación con su superior o comandante inmediato.

La carga administrativa que se traslada al miembro de la fuerza pública lesionado, se torna más gravosa cuando se trata de alguien que en razón de su lesión se encuentra afectado psicológica o sensorialmente.

Manifiesta que de acuerdo con el artículo 35 del Decreto 0094 de 1989 - contra el cual también se dirige la demanda - cuando el accidente pasa inadvertido para el comandante o jefe militar o policial, y el lesionado no lo pone en su conocimiento dentro de los 30 días siguientes a fin de que rinda el informe administrativo, la consecuencia es muy gravosa en la medida que la lesión se considerará adquirida en el servicio pero no por causa y razón del mismo. Sostiene que aunque se trata de una norma derogada, con base en ella se continúa desarrollando una práctica administrativa que es contraria a la Constitución, esto debido a que la normatividad vigente omite regular la consecuencia o el grado de calificación que se determinaría ante la falta del informe.

Destaca el demandante que la emisión del informe administrativo por parte del superior o comandante militar o policial es de la mayor importancia en cuanto constituye el fundamento para “ajustar la imputabilidad [de la lesión] al servicio; los índices de lesión y la pérdida de la capacidad laboral”, y por ende el factor de indemnización y la prestación correspondiente.

En el evento de que, en ausencia del informe, la situación quede calificada bajo el literal a) del artículo 24 del Decreto 1796 de 2000, es decir, como enfermedad o accidente común, la única posibilidad de reclamación que tiene el lesionado es una solicitud de revisión del acta de la Junta Médico Laboral, dentro de los 4 meses siguientes para que sea resuelta por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía. Sin embargo, este Tribunal no puede modificar el aspecto de la “imputabilidad al servicio” originada en la ausencia de informe, dado que su competencia se restringe a la confirmación, modificación o revocatoria de la decisión, con base, únicamente, en

los criterios médicos que resulten inobservados o confusos en la valoración inicial de la Junta Médica.

Tal circunstancia, a juicio del demandante, deja al lesionado quien se encuentra en una situación de “debilidad manifiesta” sin ninguna posibilidad de subsanar la omisión en que habría incurrido su comandante o jefe militar o policial. Y concluye señalando que “lo mínimo que esperan aquellos servidores de la patria que quedan sometidos a estas circunstancias, es que el mismo Estado al cual le sirvieron en esa tarea constitucional tan importante, les proteja sus derechos y no incurran en la conculcación de los mismos (...)”³.

Destaca que el Decreto 1796 de 2000 derogó, únicamente, los artículos 1 al 46 del 094 de 1989, en tanto que mantiene vigentes los artículos 47 al 80, con excepción del 70.

I. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1. Del Ministerio de la Defensa Nacional

Sandra Marcela Parada Aceros, interviene en representación de este Ministerio para solicitar la exequilidad de los preceptos demandados.

La apoderada del Ministerio realiza una extensa exposición sobre las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República (Ley 578 de 2000) para expedir las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, y del principio de unidad normativa que preservaría el Decreto parcialmente acusado, aspecto que no es objeto de discusión en el presente proceso.

En lo que concierne a los preceptos acusados explica que ellos cumplen una finalidad

importante de comunicación en aquellos eventos acaecidos en servicio o fuera de servicio, que no configuran hechos notorios y en los que generalmente se presentan lesiones leves. Si el Comandante respectivo no obtuvo noticia directa, no fue informado por el superior inmediato del afectado, por testigos, por las autoridades que conocieron del caso, o por la unidad de talento humano al detectar la inasistencia del policial o del militar, es preciso que el lesionado comunique la ocurrencia del hecho para que surja la obligación de la elaboración del informe.

Recuerda que, en todo caso, los organismos médico laborales determinan el origen de la lesión, y que en el caso de los militares y los policiales todas las lesiones o enfermedades son indemnizables, salvo que se trate del literal d) del artículo 24 del Decreto 1796 de 2000, es decir actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior.

Subraya que el artículo 35 del Decreto 094 de 1989 se encuentra derogado por el artículo 48 transitorio del Decreto 1796 de 2000, el cual dispone la vigencia únicamente de los artículos 47 al 88, con excepción del 70.

Concluye señalando que “no existen motivos para considerar que las normas acusadas son inconstitucionales, ya que de no existir en el ordenamiento especial se quedarían ausentes de fundamentación jurídica los Comandantes y Jefes, para calificar lesiones de las que no tuvieron conocimiento, causando incluso un perjuicio para el mismo lesionado, que se quedaría sin su correspondiente calificación (...); en razón de un fallo como el que nos ocupa se vulnerarían precisamente los derechos que ahora el demandante pretende equivocadamente proteger”.

Luz Nubia Gutiérrez Rueda, interviene en representación de esta entidad para oponerse a la demanda y solicitar la exequibilidad de los preceptos acusados pertenecientes al Decreto 1796 de 2000, en tanto que sugiere a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento sobre el artículo 35 del Decreto 094 de 1989, por encontrarse derogado.

Manifiesta que los artículos 24 y 25 del Decreto 1796 de 2000, normas vigentes, no contemplan la pérdida del reconocimiento de prestaciones económicas y asistenciales

para los militares o policiales que son víctimas de un accidente de origen profesional por la ausencia del informe. La demanda no puede basarse en una interpretación que relaciona esas disposiciones con un precepto derogado (Art. 35 D. 094/89).

Estima que el párrafo del artículo 24 del Decreto 1796 de 2000 no crea una carga administrativa, “simplemente le señala al militar o persona del régimen especial de las Fuerzas Militares el deber de reportar el hecho que le causó la lesión cuando el mismo pase inadvertido para el comandante o respectivo jefe”. No se prevé una pérdida de derechos, y no se trata de una carga sino del

“derecho del lesionado a reportar los hechos y la respectiva lesión, cuando no se elabore el informe administrativo en el término de dos (2) meses”, plazo que en el sistema general de riesgos profesionales regulado por el Decreto 1295 de 1994 es de dos (2) días.

Dentro de la estructura del Decreto 1796 de 2000 el informe administrativo no es la base o prueba plena para determinar si una lesión es por causa y razón del servicio; el informe administrativo es el reporte o aviso del accidente, tal como existe en el sistema general de riesgos profesionales; quien determina el origen de la lesión es la Junta Médico Laboral Militar o de Policía y en segunda instancia el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.

El requisito consistente en rendir un informe administrativo sobre el evento que genera la lesión, no vulnera ninguno de los preceptos constitucionales invocados puesto que no se trata de un presupuesto esencial para el trámite de la calificación. El demandante le está dando al informe administrativo “un alcance, contenido y trascendencia de plena o única prueba” que la ley no le asigna, “cuando no existe [el informe] es la Junta Médico Laboral quien decide, con o sin informe administrativo, según el caso y las pruebas”. Y “no existe derecho o prestación que se pierda por no realizarse dicho informe”.

El demandante invoca una norma derogada (el Art. 35 del Dto. 094/89) para inferir la pérdida de un derecho; en su opinión la omisión del informe administrativo conduciría a que automáticamente el accidente de origen profesional pasara a ser de origen común.

1. De instituciones educativas

1. De la Universidad del Rosario.

En representación de esta institución educativa interviene el profesor Iván Daniel Jaramillo Jassir, docente del Área de Derecho del Trabajo, quien presenta argumentos en favor de la exequibilidad de los segmentos normativos acusados.

Sostiene que el objeto de la disposición no es el de impedir a los miembros de la fuerza pública acceder al sistema de prestaciones asistenciales y económicas derivadas de la situación de discapacidad, sino racionalizar el control de la información para otorgar esos beneficios.

Señala que el deber contemplado para el lesionado está encaminado a que las fuerzas militares tengan claridad sobre lo sucedido para poder ampararlo; si el comandante omite su deber de informar tal situación, la norma permite al lesionado corregir tal omisión, quien además es el primer interesado en que la información sea comunicada a las autoridades correspondientes para acceder a los beneficios que otorga el sistema.

“Lo irrazonable - sostiene- sería impedir que el lesionado tuviera la posibilidad de corregir la omisión del comandante o del jefe respectivo. Las autoridades que otorgan las prestaciones a que haya lugar en estos eventos necesitan que la información sea clara y oportuna pues de otra manera sería imposible socorrer al lesionado”.

Concluye indicando que los preceptos acusados “lejos de conculcar la protección especial que merecen estos sujetos de derecho los ampara para lo cual establece requisitos apenas obvios para la exigibilidad de la referida protección”.

3. Intervención de la ciudadana Adriana Morales

Adriana Morales, estudiante perteneciente al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi (GAPI) expone razones para apoyar la inexecutable de los preceptos acusados,

al estimar que “vulneran los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, la seguridad social y la dignidad humana de los sujetos destinatarios de la norma”.

Señala la interviniente que algunas de las causales previstas en el artículo 24 del Decreto 1796 pueden configurar situaciones de discapacidad o de invalidez por lo que en tales eventos la carga impuesta al lesionado, de rendir el informe administrativo por lesiones, será desproporcionada por la imposibilidad física en que se halla, lo que constituye una vulneración del artículo 13 de la Carta que propugna por el derecho real y efectivo a la igualdad de las personas con limitaciones.

Luego de citar normatividad internacional y jurisprudencia de esta Corporación (T-236/08) para destacar la relevancia constitucional de las normas de protección a las personas que padecen alguna discapacidad, concluye afirmando que las cargas procedimentales que se le exijan a una persona que se encuentra en tal condición, vulnera su derecho a la igualdad.

Estima que de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 1796 de 2000, el informe es relevante para el ejercicio de cualquiera de las facultades que la ley atribuye a la Junta Médica, y constituye un soporte probatorio de la calificación de incapacidad, discapacidad o invalidez que emita ese órgano, lo cual a su vez es determinante para establecer una indemnización o pensión según sea el caso, por lo que la omisión en su rendición implica una vulneración del derecho de acceso a la seguridad social, y al debido proceso, dado que un hecho que se produce por causas ajenas a la voluntad del lesionado, le genera consecuencias negativas.

Concluye su intervención señalando que “la carga impuesta por los artículos 24 y 25 del Decreto 1796 de 2000 a los lesionados, consistente en el deber de realizar el informe administrativo en caso de lesiones, en el corto término de dos meses, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, la seguridad social y la dignidad humana de los sujetos destinatarios de la norma”.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias que le adscriben los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, presentó el concepto No. 4777 de mayo 27 de 2009, solicitando a esta Corporación que declare la exequibilidad de las expresiones demandadas correspondientes a los artículos 24 y 25 del Decreto Ley 1796 de 2000, en tanto que le sugiere inhibirse respecto de la censura formulada contra el artículo 35 (parcial) del Decreto Ley 094 de 1989, por carencia actual de objeto.

Sustenta el Procurador su solicitud en las siguientes razones:

1. Como cuestión preliminar, expone que la Corte debe excluir del correspondiente juicio de constitucionalidad, por carencia actual de objeto, el artículo 35 del Decreto 094 de 1989 parcialmente acusado, en razón a que fue tácitamente derogado y no se encuentra produciendo efectos jurídicos. A esta conclusión llega el Ministerio Público luego de un análisis normativo según el cual la mencionada disposición fue modificada por los artículos 24 y 25 del Decreto 1796 de 2000. Estas normas forman parte de un estatuto orgánico o cuerpo normativo integral, de donde necesariamente se deduce la derogatoria tácita de la legislación preexistente, sin que además, el aludido artículo 35 haga parte de las normas que transitoriamente mantuvieron su vigencia al tenor de lo dispuesto en los artículos primero, inciso segundo, y 48 del Decreto 1796 de 2000.

2. El artículo 24 plantea dos hipótesis bien diferenciadas de las que surgen obligaciones distintas. Así, en la primera, contenida en el inciso 1° del artículo 24 se alude a un informe administrativo, en formato preestablecido, que debe rendir el superior del lesionado, bien se trate de su comandante o del jefe respectivo. El incumplimiento de la obligación que esta norma establece para el superior del lesionado “resultaría ser una omisión por la que en principio deberá responder disciplinariamente”.

La segunda hipótesis, contenida en el párrafo del artículo 24, se refiere a un informe con unas características e implicaciones totalmente diferentes a las del informe de que trata la primera, toda vez que tiene por objeto dar noticia y clarificar las circunstancias del evento en que resultó lesionado el miembro de la fuerza pública, cuando el superior omite su deber de rendir el informe administrativo, para que los organismos médico-laborales puedan calificar debidamente el origen de la lesión y conceder los beneficios que otorga el sistema.

Para el Ministerio Público, más que una obligación que se impone al lesionado, es un derecho - deber que se le reconoce al lesionado, con la finalidad de protegerlo para que las autoridades médico - laborales tengan la oportunidad de informar, dar noticia y corregir una omisión del superior que puede ser gravosa y poner al lesionado en desventaja al momento en que se determinen las prestaciones correspondientes. Se trata más bien de una facultad, si las condiciones del lesionado se lo permiten, y no de un deber, lo que explica que la parte final del artículo 24 disponga: "En todo caso los organismos médico-laborales deberán calificar el origen de la lesión o afección.

3. De otra parte, destaca que "si bien el informe administrativo es determinante, no es la única prueba que sustenta la calificación del origen de la lesión". De acuerdo con el artículo 16 del D.L.1796 de 2000, la Junta Médico Laboral militar o de policía tiene como soporte para el cumplimiento de sus funciones la ficha médica de actitud sicofísica; el concepto médico emitido por el especialista que especifique el diagnóstico, evolución, tratamiento y secuelas de las lesiones; el expediente médico laboral que reposa en la respectiva dirección de sanidad; los exámenes paraclínicos adicionales que considere necesario realizar y el informe administrativo por lesiones personales.

4. A partir de este análisis concluye que las expresiones acusadas de los artículos 24 y 25 del D.L. 1796 de 2000, no vulneran el principio de igualdad, ni los derechos consagrados en los artículos 29, 48 y 49 de la Constitución Política, por el contrario "al permitirse al lesionado dar cuenta de lo ocurrido cuando el informe se ha omitido por sus superiores, se protegen, entre otros, sus derechos al debido proceso, a la salud, a la seguridad social y el acceso a la justicia(...)" .

5. En relación con el término de dos (2) meses previsto en el párrafo del artículo 24, para que el lesionado rinda el informe correspondiente, cuando el superior omite hacerlo, es constitucional en cuanto el mismo "busca una mayor prontitud en el reconocimiento de prestaciones económicas, tales como la pensión de invalidez, dada la supremacía del derecho fundamental, el cual comporta la exigencia de acción y protección oportunas (...) tiene como finalidad adecuar a la realidad el principio mismo de oportunidad y que no se desvanezca el principio de inmediatez, que obviamente favorece al lesionado".

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de Decretos con fuerza de ley, en este caso de los Decretos Ley 1796 de 2000 y 094 de 1989.

2. Asunto bajo revisión, y problema jurídico planteado.

2.1. Cuestión previa. Determinación de la materia legal sujeta a control. Carencia actual de objeto respecto del artículo 35 del Decreto Ley 094 de 1989.

2.1.1. El Procurador General de la Nación, los representantes de los Ministerios de la Defensa Nacional y de la Protección Social, coinciden en señalar que se presenta el fenómeno denominado carencia actual de objeto en relación con la acusación contra el artículo 35 del Decreto Ley 094 de 1989, dado que se trata de una disposición implícitamente derogada por el artículo 48 transitorio⁴ del Decreto Ley 1796 de 2000. El demandante admite este hecho pero estima que, pese a ello, la norma continúa produciendo efectos jurídicos.

2.1.2. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, no es la acción de inconstitucionalidad el medio idóneo para declarar formalmente que una norma ha sido tácitamente derogada. La acción pública de inconstitucionalidad exige de esta Corporación un juicio de validez y un análisis constitucional⁵. No ha sido concebida para que la Corte haga un juicio de vigencia ni un estudio de los efectos derogatorios de las normas jurídicas. Cuando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto del control⁶.

Así mismo ha reiterado esta Corte, que en desarrollo de su función de garante de la integridad y supremacía de la Constitución, debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas⁷ únicamente cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos⁸. En cambio, si el precepto demandado

excluido del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia actual de objeto.⁹

2.1.3. En desarrollo de las anteriores premisas, procede la Sala a determinar si el artículo 35 del Decreto Ley 094 de 1989 en efecto se encuentra derogado, y de ser así, si continúa produciendo efectos jurídicos. Ello con el único propósito de determinar la materia legal sujeta a control en el presente evento.

El Decreto 1796 de 2000 fue expedido, con fundamento en facultades extraordinarias, para regular la evaluación de la capacidad sicofísica y la disminución de la capacidad laboral, así como algunos 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 Nacional¹⁰.

El mencionado Decreto reformó el 094 de 1989¹¹, estatuto que en su título IV regulaba lo relativo a “Los organismos Médico - laborales Militares y de Policía”, y en el artículo 3512 contemplaba la competencia del comandante o jefe respectivo para calificar las lesiones o accidentes, de acuerdo con los parámetros allí establecidos, así como la obligación del lesionado de poner el accidente en conocimiento de su superior, dentro de los treinta (30) días siguientes al hecho, a fin de que rindiera el informe administrativo por lesiones ante la Dirección de Sanidad correspondiente; de no hacerlo, la lesión se consideraría adquirida en el servicio, pero no por causa y razón del mismo.

El Decreto 1796 de 2000, en su artículo 50 “derogó todas las normas que le sean contrarias”, y en el 48 transitorio estableció que “Hasta tanto el Gobierno Nacional determine lo correspondiente a la valoración y calificación del personal de que trata el presente decreto, los criterios de calificación de la capacidad sicofísica, 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 7013 de la misma norma”.

Así mismo, el mencionado decreto se ocupa en su título IV del “Informe administrativo por lesiones”, regulando de manera más detallada esta materia. En el artículo 24

establece la obligación para el respectivo comandante o jefe de diligenciar el formato en el que describa las circunstancias en las que se produjo la lesión, e informe si las mismas se produjeron en alguno de los eventos a que alude el precepto, lo cual tiene como propósito determinar si se trata de una enfermedad común, profesional, u originada en actividades relacionadas con el orden público, o en actos antijurídicos. En el artículo 25 prevé el término dentro del cual el respectivo Comandante o Jefe debe elaborar y tramitar el informe administrativo por lesiones, y en el 26 la posibilidad de su modificación por los Comandantes de Fuerza y la Dirección General de la Policía Nacional.

Lo anterior permite sostener que el Decreto 1796 de 2000, reguló de manera más específica y completa la materia relativa al informe administrativo que debe preceder a la valoración de la capacidad sicofísica y la disminución de la capacidad laboral de los miembros de la fuerza pública que hubieren sufrido una lesión. Tal hecho, unido a la circunstancia de que el artículo 35 del Decreto 094 de 1989 no se encuentra dentro de las disposiciones que dejó vigente el artículo 48 transitorio del decreto 1796/00, lleva a la concluir que se trata de un precepto que perdió vigencia.

2.1.4. Es necesario, ahora establecer si el contenido normativo demandado -Artículo 35 Decreto 094/89 -, no obstante haber perdido vigencia, tiene la virtualidad de producir efectos jurídicos actuales.

Esta situación plantea un problema de determinación de los efectos de la ley en el tiempo, cuestión que la Corte ha abordado en diversas oportunidades. En este sentido ha indicado¹⁴ que en principio, toda disposición legal surte sus efectos atribuyendo consecuencias normativas a aquellas situaciones de hecho que cumplan dos condiciones: i) que sean subsumibles dentro de sus supuestos, y ii) que ocurran durante la vigencia de la ley. Es decir, que “como regla general las normas jurídicas rigen en relación con los hechos que tengan ocurrencia durante su vigencia, lo cual significa que, en principio, no se aplican a situaciones que se hayan consolidado con anterioridad a la fecha en que hayan empezado a regir -no tienen efectos retroactivos-, ni pueden aplicarse para gobernar acontecimientos que sean posteriores a su vigencia -no tienen efecto ultraactivo-”¹⁵.

Sobre este último fenómeno precisó:

“[L]os conflictos en torno a la aplicación de la ley en el tiempo surgen cuando los efectos de una norma derogada se proyectan con posterioridad a su desaparición, respecto de hechos acaecidos durante su vigencia. En estricto sentido, la norma derogada no estaría produciendo efectos por fuera de su ámbito temporal de vigencia, porque los mismos, en este evento, se predicen a un supuesto de hecho que ocurrió antes de que fuera derogada. En este sentido, en la Sentencia C-329 de 2001 se hace notar cómo los efectos jurídicos de una norma se producen en el momento en el que se atribuye la consecuencia normativa a la conducta establecida en su supuesto de hecho, independientemente de la oportunidad en la que ello sea declarado por la autoridad judicial. Habría que agregar entonces que para que pueda hablarse de ultraactividad de la ley en relación con hechos acaecidos durante su vigencia, es necesario que tales hechos no se hayan agotado para el momento de la derogatoria de la ley. Puede tratarse, por ejemplo, de hechos continuados, de tal manera que, iniciados bajo la vigencia de una ley, se concluyen cuando la misma ya ha sido derogada, o de casos en los cuales no obstante que el hecho se ha producido bajo la vigencia de una ley la atribución de la consecuencia normativa no es instantánea, y se produce con posterioridad, bajo la vigencia de otra ley”¹⁶.

Es decir, que cuando una ley que ha perdido vigencia regulaba situaciones que se entienden agotadas para el momento de la derogatoria, dicha ley no tiene la virtualidad de producir efectos hacia el futuro y no es susceptible de control de constitucionalidad. Cuando, por el contrario, el supuesto regulado no se ha agotado en el momento de la derogatoria, hay lugar a la aplicación ultraactiva de la ley derogada y la misma podría ser invalidada si se encuentra que es contraria a la Constitución¹⁷. Lo que se pretende, en esta última hipótesis, es excluir del ordenamiento jurídico un contenido normativo que aunque presente en la norma derogada, se manifiesta de manera actual en la regulación de los aspectos de una situación de hecho que, habiendo surgido bajo el amparo de la ley anterior, aún no se ha agotado¹⁸.

2.1.5. Con fundamento en los anteriores parámetros, procede la Corte analizar si el inciso final del artículo 35 del Decreto 094 de 1989 acusado, continúa produciendo efectos jurídicos.

El contenido acusado del artículo 35 del Decreto 094 de 1989 disponía que, “Cuando el accidente pase inadvertido para el Comandante o Jefe respectivo, el lesionado tiene la obligación de ponerlo en conocimiento de su superior, dentro de los treinta (30) días siguientes al hecho a fin de que rinda el informe administrativo a la respectiva Dirección de Sanidad; si no lo hiciera la lesión se considera adquirida en el servicio, pero no por causa y razón del mismo”.

Es claro, en primer lugar, que esa norma solo tiene aplicación para regular los informes administrativos por lesiones orientados a determinar la disminución de la capacidad, la clasificación del tipo de incapacidad y su imputabilidad al servicio, en relación con hechos acaecidos antes del 14 de septiembre 2000, fecha en que entró en vigencia el Decreto 1796 de 2000.

El supuesto de hecho que la norma regula es el deber para el lesionado de poner en conocimiento del superior - ante su inadvertencia - el accidente o incidente en que se produjo la lesión y la consecuencia de esa omisión. Se trata de una condición sometida a un breve término, cuya consecuencia normativa - la emisión del informe y correspondiente calificación - se debe producir de manera inmediata. El supuesto de hecho que la norma prevé no se refiere a hechos continuados, o a atribución de consecuencias que se prolonguen en el tiempo. Por el contrario, se trata de una situación que se agota con el suministro de la información dentro del plazo establecido en la misma disposición, ó su omisión, y la calificación de esa circunstancia, sin que quede en suspenso la atribución de consecuencias normativas. La norma produce sus efectos de manera instantánea, en el momento mismo en que el comandante o jefe respectivo califique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

La exclusión de efectos actuales de la norma derogada deviene así mismo del carácter mutable que se ha reconocido a la situación física y psicológica del personal al servicio de la Fuerzas Armadas, la cual puede variar como consecuencia de los denominados eventos del servicio, y de la relación de inmediatez que debe mediar entre las decisiones administrativas que se adopten después de la valoración del personal en servicio, y la causa que las originó. Así lo destacó la Corte al reconocer que:

(L)a situación física y psicológica del personal puede variar como consecuencia de los

denominados eventos del servicio, lo cual hace necesario que las decisiones administrativas que se adopten después de la evaluación del personal en servicio guarden una relación de inmediatez con la causa que las origina. En efecto, nada explicaría que con fundamento en un concepto de capacidad psicofísica expedido años atrás, pudiera verse justificado un retiro aludiendo a la disminución allí decretada, pues la evolución de las afecciones tiende a variar en el tiempo, bien sea desapareciendo, recrudesciendo o inclusive mejorando. De manera que el respaldo de las decisiones administrativas que se adoptan debe reflejar el estado de salud actual del afectado”19.

Quiere esto decir que para los supuestos normativos previstos en el artículo acusado se configuró, con anterioridad a la expedición del Decreto 1796 de 2000, una situación jurídica consolidada, y que en relación con la misma el artículo 35 del Decreto 094 de 1989, ya no está produciendo efectos.

Como quiera, entonces, que la disposición demandada fue derogada y no se encuentra actualmente produciendo efectos, la Corte habrá de inhibirse de pronunciarse en torno a su validez.

2.1.6. Finalmente, frente a la afirmación del demandante en el sentido que en la práctica administrativa se continúa aplicando el artículo 35 del Decreto 094 de 1989²⁰, en lo relativo a los efectos que la omisión de presentar el informe produce sobre la calificación de la lesión y su imputabilidad al servicio, bajo el criterio de que la nueva normatividad (Dto. 1796/00) no regula este aspecto, advierte la Corte que se trata de una práctica ilegal, en la medida que se estaría aplicando un precepto claramente derogado.

El hecho de que el legislador extraordinario del 2000 no hubiese incluido en el capítulo que regula los informes administrativos, la gravosa presunción consistente en que la no presentación del informe por parte del lesionado genera automáticamente la imputación de la lesión al servicio “pero no por causa y razón del mismo”, no puede significar que su intención fuese la de mantener la previsión de 1989. Al haber regulado de manera integral mediante el Decreto 1796/00 (Artículos 24 a 26) la materia relativa a los informes administrativos, subrogó en su integridad el artículo 35.

La eventual aplicación - parcial o total - del artículo 35, a situaciones acaecidas

bajo la vigencia del Decreto 1796/00, no configuraría el supuesto de prolongación en el tiempo de los efectos de una norma derogada, que según la jurisprudencia amerita el control abstracto de constitucionalidad, sino una indebida aplicación de una norma derogada. Tal situación estaría sometida a un control distinto, ya sea por la vía de la nulidad del acto administrativo, o por la de la tutela, si se establece la inexistencia o ineficacia del medio ordinario, atendidas las circunstancias particulares del caso.

Decantada así la materia objeto de control, procede la Corte a pronunciarse sobre la censura dirigida contra los artículos 24 (parágrafo) y 25 (parcial) del Decreto 1796 de 2000.

2.2. El problema jurídico.

El demandante considera que las expresiones acusadas pertenecientes a los artículos 24 (parágrafo) y 25 del Decreto 1796 de 2000, en cuanto prevén que cuando el accidente en que adquirió la lesión pase inadvertido para el comandante o jefe respectivo, el lesionado deberá rendir un informe por escrito dentro de los dos meses siguientes, representa una exigencia administrativa desproporcionada para una persona que se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, y a quien por la delicada misión que desarrolla se le debe especial solidaridad por parte de la sociedad y el Estado. La imposición de este deber al miembro de la fuerza pública lesionado vulneraría los artículos 1º, 13, 29, 48 y 49 de la Constitución. Esta posición es apoyada por la ciudadana Adriana Morales, estudiante de la Universidad Icesi.

De otro lado, las entidades públicas intervinientes, la Universidad del Rosario y el señor Procurador General de la Nación, coinciden en sostener que los preceptos acusados son exequibles, puesto que las normas no contemplan una carga impuesta al lesionado, sino de una potestad de informar sobre el accidente o incidente en el cual se produjo la lesión, con el propósito de subsanar la omisión en que incurrió el superior del afectado, dentro de un término que también se considera como razonable.

Visto así el debate que suscitó la demanda, corresponde a la Corte resolver si vulneran la Constitución, y en particular sus artículos 1º, 13, 29, 48 y 49, las normas que contemplan el deber para el lesionado de informar por escrito, dentro de los 2 meses siguientes a su ocurrencia, del accidente en que adquirió la lesión, cuando el mismo

ha pasado inadvertido para el comandante o jefe respectivo.

Para resolver los problemas planteados la Sala procederá a: (i) Recordar su jurisprudencia sobre la especial protección que la Constitución debe a las personas disminuidas física, síquica o sensorialmente; (ii) establecer el alcance de los preceptos acusados en la marco del régimen especial de seguridad social previsto para los miembros de las Fuerzas Armadas; (iii) referirse a la relevancia del informe médico administrativo por lesiones, dentro del procedimiento de calificación de la capacidad sicofísica; (iv) en ese marco se pronunciará sobre los cargos de la demanda.

3. La especial protección constitucional a las personas con discapacidad

La especial protección a las personas que padecen algún tipo de discapacidad es un mandato contemplado en el derecho internacional, en la Constitución Política colombiana y en algunos desarrollos legislativos²¹, que a partir de aquellos, propugnan por el tratamiento, la adaptación y la readaptación de las personas discapacitadas.

3.1. En este sentido, la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad²², aprobada mediante Ley 762 de 2002, tiene la finalidad de prevenir y eliminar todas las expresiones de discriminación contra las personas con discapacidad, así como la de propiciar su plena integración a la sociedad. De acuerdo con este instrumento, (Art. 1°):

“el término ‘discapacidad’ significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.

La citada Convención dispone así mismo que constituye discriminación contra las personas discapacitadas “toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales” (Art. 2°. a).

También contempla el señalado instrumento que no constituye discriminación “la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia” (Art.2°.b).

En virtud de dicho tratado, Colombia, como Estado parte, se comprometió a adoptar las medidas legislativas, sociales, educativas, laborales y de cualquier otra índole necesarias para eliminar la discriminación contra las personas discapacitadas y a propiciar su plena integración en la sociedad²³.

3.2. En otro ámbito, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁴ aprobó el Convenio 159²⁵ sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, y expidió la recomendación No. 168 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)²⁶.

El Convenio 159, aprobado por el Estado colombiano mediante Ley 82 de 1988, formula determinadas obligaciones que deben cumplir los Estados que lo ratifiquen, en materias tales como las relaciones laborales o las condiciones de trabajo que se deben garantizar a las personas con discapacidad. Para efectos del mencionado convenio se entiende por persona inválida “toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida” (Art. 1°).

El Convenio dispone que todo Estado miembro deberá elaborar una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. Igualmente, que dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general y que deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato.

3.3. Por su parte, el Constituyente de 1991 reconoció a las personas con limitaciones físicas, síquicas o sensoriales la condición de sujetos de especial protección (Art. 13 C.P.), exaltó su dignidad como personas, y la intangibilidad de sus derechos fundamentales, a la vez que garantizó su total integración a la sociedad. En ese

propósito confió a las autoridades la tarea de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social y de prestación de la atención especializada que requieran (Art. 47 C.P.). En materia laboral estableció como obligación del Estado la de garantizarles el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (Art. 54 C:P.) y en materia de educación le impuso el deber especial de garantizarles la prestación de ese servicio público (Art. 68 C.P.).

En este orden, las personas discapacitadas gozan, sin discriminación alguna, de los mismos derechos y garantías que las demás. Sin embargo, por hacer parte de un grupo poblacional con condiciones particulares, son beneficiarias de una protección especial por parte del Estado y demandan, de éste, una atención concreta, real y efectiva dirigida a garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos, su amplia participación en la vida social y un desarrollo vital de sus intereses²⁷.

3.4. En interpretación del artículo 13 de la Constitución, esta Corporación ha sostenido que:

“El Constituyente no fue ajeno a la situación de marginalidad y discriminación a la que históricamente han sido expuestas las personas disminuidas física, sensorial o psíquicamente. Es así como la Carta Política consagra derechos fundamentales y derechos prestacionales en favor de los discapacitados. La igualdad de oportunidades y el trato más favorable (CP art. 13), son derechos fundamentales, de aplicación inmediata (CP art. 85), reconocidos a los grupos discriminados o marginados y a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. De otra parte, los discapacitados gozan de un derecho constitucional, de carácter programático (CP art. 47), que se deduce de la obligación estatal de adoptar una política de previsión, rehabilitación e integración social.

9. El derecho a la igualdad de oportunidades trasciende la concepción formal de la igualdad ante la ley. Tiene en cuenta las diferencias naturales o sociales como factores relevantes para determinar el trato a que tienen derecho determinadas personas o grupos. En relación con los discapacitados, la igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP

art. 2). La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se “equipara” a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizarles el pleno goce de sus derechos.

Los derechos específicos de protección especial para grupos o personas, a diferencia del derecho a la igualdad de oportunidades, autorizan una “diferenciación positiva justificada” en favor de sus titulares. Esta supone el trato más favorable para grupos discriminados o marginados y para personas en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13)”²⁸.

En este sentido cuando las autoridades omiten dar ese trato especial que la Constitución ordena a las personas que padecen alguna discapacidad incurren en discriminación “por cuanto la no aplicación de la diferenciación positiva en el caso de las personas discapacitadas permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se encuentran se perpetúe, situación que les impide, entonces, participar e integrarse en las actividades sociales, para poder así ejercer sus derechos y responder por sus obligaciones”²⁹.

De manera particular, el principio de igualdad vincula al legislador para que las normas jurídicas que profiera respeten y garanticen el derecho a la igualdad y se abstenga de adoptar medidas discriminatorias o que desconozcan la especial protección que se debe a las personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Así mismo, para que el Estado les otorgue la especial protección de la cual son titulares y adopte las medidas necesarias para que la igualdad sea real y efectiva.

3.5. La Corte se ha pronunciado también en diversas oportunidades³⁰ sobre la garantía del derecho de igualdad en relación con las personas que enfrentan algún tipo de discapacidad, y ha hecho énfasis en la necesidad de brindar un trato especial a ese grupo poblacional. En particular, ha sostenido que puede vulnerarse el derecho a la igualdad de las personas discapacitadas, e incurrir por esa vía en un acto discriminatorio, por lo menos en dos situaciones “por un lado la conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigido a anular o restringir sus derechos, libertades y oportunidades, sin justificación objetiva y razonable. Por otro, el acto discriminatorio consistente en

una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho los discapacitados, la cual trae como efecto directo su exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad”³¹.

También ha sostenido que “[e]n principio, las distinciones que introduzca la ley entre las personas basándose en el criterio de discapacidad se tienen como sospechosas de un ánimo de exclusión. La discapacidad, así como el sexo, la raza, la opinión política o filosófica, la religión o el origen nacional, es un criterio de clasificación que tradicionalmente ha conllevado la exclusión y marginación de un grupo de personas”³².

3.6. La regulación de la capacidad sicofísica de los miembros de la fuerza pública.

El artículo 2° del Decreto 1796 de 2000 “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”, define la capacidad sicofísica como “el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico y psicológico que deben reunir las personas a quienes se les aplique el presente decreto, para ingresar y permanecer en el servicio, en consideración a su cargo, empleo o funciones”.

Esa capacidad sicofísica será valorada con criterios laborales y de salud ocupacional, por parte de las autoridades médico laborales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

La capacidad sicofísica, de acuerdo con el mencionado Decreto³³, para el ingreso y permanencia en el servicio, se califica por parte de los médicos autorizados por la Dirección de Sanidad de la respectiva Fuerza o de la Policía Nacional, con los conceptos de apto, aplazado y no apto. Se entiende por apto “quien presente condiciones sicofísicas que permitan desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial y civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones”, por aplazado “quien

presente alguna lesión o enfermedad y que mediante tratamiento, pueda recuperar su capacidad sicofísica para el desempeño de su actividad militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones”, y por no apto “quien presente alguna alternación sicofísica que no le permita desarrollar normal y eficientemente la actividad militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones”.

Para la calificación de cualquiera de esas situaciones por parte de los organismos y autoridades médico laborales militares y de policía, constituye presupuesto relevante, aunque no conclusivo, el informe administrativo por lesiones emitido por el jefe o comandante respectivo al que se refieren los preceptos acusados por el demandante.

Los miembros de la fuerza pública que han sido víctima de un episodio en el que se vea disminuida su capacidad sicofísica, son sin duda un grupo poblacional beneficiario de la especial protección que el derecho internacional, la Constitución y la jurisprudencia, reconocen a las personas ubicadas en situación de debilidad manifiesta.

4. El alcance de los preceptos acusados en el marco del régimen especial de seguridad social previsto para los miembros de las Fuerzas Armadas

4.1. Los artículos 217 y 218 de la Constitución, establecen que los miembros de las fuerzas militares y de policía estarán sujetos a un régimen especial “de carrera, prestacional y disciplinario”, propio de ellas, determinado por la ley. En desarrollo de este precepto, se ha decantado un criterio unánime en esta Corporación, que parte de la consideración que el régimen prestacional³⁴

de las fuerzas armadas y de policía es diferente al régimen aplicable a la generalidad de las personas, precisamente, por ser diferentes los sujetos sobre quienes recaen dichas disposiciones y teniendo en cuenta la naturaleza específica de los servicios prestados³⁵

. El carácter especial de este régimen se encuentra así explícitamente reconocido por la Constitución y la Ley.

4.2. Dentro de este contexto, el decreto 094 de 1989, reguló de manera general la

capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes y alumnos de las escuelas de formación, y personal civil del Ministerio de la Defensa y la Policía Nacional, estableciendo el ámbito de aplicabilidad (título i); la definición y clasificación de las incapacidades, invalideces, enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (Título ii y iii); los organismos médico laborales militares y de policía (título iv); las funciones de los organismos de sanidad (título v); la clasificación de las lesiones y afecciones, así como las causales generales de no aptitud, las que originan incapacidad y los presupuestos para la pensión de invalidez (títulos, viii, ix y x).

4.3. El Decreto 1796 de 2000, introdujo significativas modificaciones al anterior estatuto, particularmente en lo relacionado con la evaluación de la capacidad sicofísica y la disminución de la capacidad laboral, así como en algunos aspectos relativos a incapacidades, indemnizaciones, pensión de invalidez, e informes administrativos por lesiones de los miembros de la Fuerza Pública y la Policía Nacional, alumnos de las escuelas de formación y personal civil, y no uniformado al servicio del Ministerio de la Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

4.4. En el título IV de la mencionada regulación se establece lo relacionado con los “Informes administrativos por lesiones”. De una lectura sistemática de los preceptos que integran este título y su armonización con otras disposiciones complementarias del mismo estatuto, advierte la Sala que este requisito administrativo para la evaluación de la capacidad sicofísica del personal a que se refiere esta normatividad, se encuentra regido por los siguientes parámetros:

4.4.1. La emisión del informe constituye una obligación del comandante o jefe respectivo, cuando quiera que personal bajo su mando sufra algún tipo de lesión. Para el efecto diligenciará el formato establecido con ese propósito, consignando las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se produjeron las lesiones, así como la calificación de tales circunstancias en el sentido de si se configura una enfermedad y/o accidente común; una enfermedad profesional y /o accidente de trabajo; un incidente vinculado a tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado; o si es el producto de un acto antijurídico, contrario a la ley, el reglamento o a

una orden superior, (Art. 24 D. 1976/00).

La norma prevé una segunda hipótesis, consistente en que el accidente en que se adquiriera la lesión pase inadvertido para el Comandante o Jefe respectivo, caso en el cual el lesionado deberá informar del episodio, por escrito, dentro de los dos (2) meses siguientes a su ocurrencia. En todo caso, los organismos médico laborales deberán calificar el origen de la lesión o afección (Parágrafo, artículo 24).

4.4.2. El término para el trámite y elaboración de informe administrativo que deberá rendir el comandante o jefe del lesionado es de dos (2) meses, contados a partir del momento en que tenga conocimiento del accidente, ya sea por informe rendido por el superior inmediato del afectado, por información recibida del propio lesionado, o por conocimiento directo de los hechos (Artículo 25).

4.4.3. El informe administrativo por lesiones podrá ser modificado por los Comandos de Fuerza y la Dirección General de la Policía Nacional, cuando quiera que sea contrario a las pruebas allegadas. Esta modificación podrá efectuarse a solicitud del interesado, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación del informe correspondiente (Art. 26).

5. La relevancia del informe médico administrativo por lesiones, dentro del procedimiento de calificación de la capacidad sicofísica.

5.1. El informe administrativo por lesiones constituye uno de los soportes - junto con la ficha médica de aptitud sicofísica, el concepto médico de especialista, el expediente médico laboral y los exámenes paraclínicos - para que la Junta Médico Laboral Militar o de Policía desarrolle las funciones que le competen, al punto que se concibe como una de las causales que suscita la convocatoria de la Junta Médico Laboral.

Las funciones adscritas a este organismo son de la mayor relevancia en orden a la determinación de la aptitud sicofísica de los miembros de la fuerza pública, y consisten en: (i) clasificar el tipo de incapacidad sicofísica y la aptitud para el servicio; (ii) determinar la disminución de la capacidad sicofísica; (iii) calificar la

enfermedad, según sea profesional o común; y (iv) registrar la imputabilidad al servicio, de acuerdo con el informe administrativo por lesiones (Arts 15 y 16 D. 1796/00).

El informe administrativo por lesiones se considera como una de las causales para la convocatoria de la Junta Médico Laboral, y sin duda, uno de los soportes a partir de los cuales el Tribunal Médico - Laboral de Revisión Militar y de Policía, habrá de tomar sus decisiones cuando quiera que deba resolver reclamaciones que surjan contra las decisiones de la Junta Médico - Laboral.

Tal como está concebido en el régimen especial para las Fuerzas Armadas, el informe por lesiones que, de acuerdo con el párrafo impugnado, deberá presentar el lesionado cuando el accidente en que adquiriera la lesión pase inadvertido para el comandante o jefe respectivo, se constituye en una de las fuentes de información para la elaboración del informe administrativo por lesiones que debe rendir el comandante o jefe. Explícitamente la norma establece que “en todo caso los organismos médico laborales deberán calificar el origen de la lesión o afección”, lo que implica que el reporte informativo del lesionado no se constituye en un presupuesto inexcusable para la calificación que deberán emitir las autoridades médico laborales. La previsión se orienta más bien a suplir el vacío de información que eventualmente podría quedar ante la inadvertencia del superior sobre la ocurrencia del incidente en que se origina la lesión.

5.2. Cabe destacar que la regulación que establece el Decreto 1796/00 respecto del reporte que se permite efectuar al lesionado sobre el episodio en que resultó afectado, cuando quiera que el mismo pase inadvertido para su jefe o comandante, difiere significativamente de aquella que sobre la misma materia preveía el Decreto 094 de 1989. En este estatuto se establecía “la obligación” para el lesionado de poner en conocimiento de su superior el suceso en que adquirió la lesión, con la consecuencia de que “si no lo hiciera la lesión se considera adquirida en el servicio, pero no por causa y razón del mismo”, es decir, que la omisión del informe por parte del afectado automáticamente producía un impacto en la valoración de la lesión, calificándola como enfermedad o accidente común.

Esta gravosa consecuencia impuesta al lesionado en la normatividad anterior fue

suprimida por el párrafo del artículo 24 del Decreto 1796 de 2000, en el cual se prevé la posibilidad de subsanar la inobservancia del comandante o jefe respectivo mediante el informe del propio lesionado, el cual deberá rendirse dentro de los dos (2) meses siguientes a la ocurrencia del hecho, con la expresa advertencia de que en todo caso, corresponde a los organismos médico laborales calificar el origen de la lesión o afección.

La concepción del reporte informativo del lesionado como una de las fuentes de información en que podrá basarse el informe administrativo por lesiones que deberá tramitar y elaborar el comandante o jefe respectivo, es ratificada por el artículo 25 del Decreto 1796/00, conforme al cual el informe administrativo puede fundarse en el “informe rendido por el superior del lesionado, por informe directamente del lesionado o por conocimiento directo de los hechos”, el cual se emitirá dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir del momento en que hubiese tenido acceso a la información por cualquiera de los medios reseñados.

5.3. Considera la Sala útil destacar que la regulación del informe administrativo previo a la calificación y clasificación de una incapacidad sicofísica y a la valoración de la aptitud para el servicio de los miembros de la fuerza pública, cobijados por un régimen especial³⁶, difiere de manera sustancial de la reglamentación de los informes de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional establecida en el sistema de riesgos profesionales contemplado en la Ley 100 de 1993 y la normatividad que la reglamenta y desarrolla.

Al respecto conviene señalar que el inciso 2° del artículo 62 del Decreto 1295 de 1994, establece que: “Todo accidente de trabajo o enfermedad profesional que ocurra en una empresa o actividad económica, deberá ser informado por el respectivo empleador a la entidad administradora de riesgos profesionales y a la entidad promotora de salud, dentro de los dos días hábiles siguientes de ocurrido el accidente o diagnosticada la enfermedad”.

A su turno el artículo 3° de la resolución 165 de 2005 del Ministerio de la Protección Social, reglamenta de manera precisa estos informes:

“De conformidad con el literal e) del artículo 21, el artículo 62 del Decreto - Ley 1295 de 1994, y el artículo 11 del Decreto 2800 de 2003, el empleador o contratante deberán notificar a la entidad promotora de salud a la que se encuentre

afiliado el trabajador y a la correspondiente administradora de riesgos profesionales, sobre la ocurrencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional. Copia del informe deberá suministrarse al trabajador y cuando sea el caso, a la institución prestadora de servicios de salud que atienda dichos eventos.

Para tal efecto, el empleador o el contratante deberá diligenciar completamente el informe, dentro de los dos días hábiles siguientes a la ocurrencia del accidente o al diagnóstico de la enfermedad profesional; cualquier modificación en su contenido deberá darla a conocer a la administradora de riesgos profesionales, a la entidad promotora de salud, y al trabajador anexando los correspondientes soportes. (Se destaca).

En el evento que no se suministre la información requerida en el plazo señalado, la entidad dará aviso a la correspondiente dirección territorial del Ministerio de la Protección Social, a efecto de que se adelante la investigación.

Cuando no exista el informe del evento diligenciado por el empleador o contratante, se deberá aceptar el reporte del mismo presentado por el trabajador o por quien lo represente o a través de las personas interesadas, de acuerdo con lo dispuesto en el literal b) del artículo 25 del Decreto 2463 de 2001. (Se destaca).

(...)

PAR. 2°. El informe de accidente de trabajo o enfermedad profesional se considera una prueba, entre otras, para la determinación del origen por parte de las instancias establecidas por la ley. En ningún caso reemplaza el procedimiento establecido para tal determinación ni es requisito para el pago de prestaciones asistenciales o económicas al trabajador, pero una vez radicado en la administradora de riesgos profesionales da inicio a la asignación de la reserva correspondiente”

Como se advierte claramente en el régimen especial de la fuerza pública, la regulación de los informe para la valoración de la aptitud sicofísica y la calificación de una disminución de la capacidad laboral, difiere sustancialmente del sistema regulado en el régimen de riesgos profesionales, ya que, como lo ha desatacado la jurisprudencia “aquel se ha programado a partir de las especiales funciones que le han sido asignadas por la Constitución Política y que se concretan en la defensa de la soberanía, la

independencia, la integridad del orden constitucional y en el mantenimiento de la paz y de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas”37.

Así, lo que importa al régimen especial aplicable a las fuerzas armadas es regular la evaluación de la capacidad sicofísica y la disminución de la capacidad laboral “a partir de las incapacidades que afectan de manera directa la prestación del servicio militar o de policía, en tanto que al régimen común le interesa calificar aquellas incapacidades que por regla general impiden desempeñarse en cualquier área de servicio”38.

Tanto en el régimen especial propio de las Fuerzas Armadas, como en el común regido por la Ley 100/93, los informes sobre el evento en que se produce la lesión o el accidente de trabajo o enfermedad, constituyen una prueba, entre otras, para determinar el origen o la imputabilidad de la enfermedad al servicio. Así mismo, en uno y en otro régimen se contempla la posibilidad de que ante la omisión en el diligenciamiento del informe por el superior, el empleador o el contratante, se acepte el reporte presentado por el propio servidor público o trabajador.

No obstante, en lo que concierne al término establecido para el reporte de la información, ya sea por parte del jefe o comandante en el régimen especial, del empleador o contratante en el régimen común, ó por el propio afectado en uno y otro, la regulación sí difiere de manera sustancial. Así, en el régimen especial, el lesionado cuenta con un término de dos (2) meses contados partir de la ocurrencia del hecho para informar sobre el evento, cuando el mismo pase inadvertido para el superior, y éste a su vez con dos (2) meses contados a partir del momento en que tenga conocimiento del accidente por cualquiera de las fuentes autorizadas para el efecto (Art. 25 D. 1796/00). En contraste con ello, en el régimen común, el término para diligenciar el informe sobre el accidente de trabajo o la enfermedad profesional acaecida en una empresa o actividad económica es de dos (2) días hábiles, contados a partir de aquel en que el accidente se hubiese producido o en que la enfermedad profesional hubiese sido diagnosticada.

Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Corte a examinar los cargos formulados por el demandante contra algunos apartes de los artículos 24 y 25 del Decreto 1796 de 2000.

6. Examen de constitucionalidad

6.1. Las normas acusadas como expresión de medidas de protección a la seguridad social de los miembros de la fuerza pública

El demandante considera que las expresiones “el lesionado deberá informarlo por escrito dentro de los dos (2) meses siguientes a su ocurrencia” contenida en el parágrafo del artículo 24 del Decreto 1796 de 2000, y “por informe del directamente lesionado” prevista en el artículo 25 del mismo decreto, son inconstitucionales en cuanto plasman una exigencia administrativa desproporcionada para una persona que se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, y a quien por la delicada misión que desarrolla se le debe especial solidaridad por parte de la sociedad y el Estado. La imposición de este deber al miembro de la fuerza pública lesionado vulneraría, a juicio del actor, los artículos 1º, 13, 29, 48 y 49 de la Constitución.

Tal como quedó establecido en el fundamento jurídico 3 de esta sentencia, la especial protección que el derecho internacional, la Constitución y la jurisprudencia de esta Corporación contemplan para las personas afectadas por algún tipo de discapacidad, ampara a los miembros de la fuerza pública que en razón de la delicada misión que les ha sido confiada por la Constitución, se ven enfrentados a la reducción o pérdida de su capacidad sicofísica para el desempeño de su actividad militar o policial.

Sin embargo, es claro que la previsión normativa que el demandante acusa, consistente en la presentación de un informe por parte de lesionado, el cual serviría de soporte para la elaboración del informe administrativo que debe diligenciar y tramitar el jefe o comandante respectivo, cuando para éste pase inadvertido el episodio generador de la lesión, no constituye una trasgresión a ese mandato de protección reforzada que pudiera ser censurado como un acto de discriminación. No es discriminatorio puesto que no comporta una exclusión o restricción de derechos, fundada en la discapacidad.

Por el contrario, los preceptos acusados cumplen con la finalidad de garantizar un canal de comunicación para que el lesionado pueda subsanar la omisión en que hubiere podido incurrir su superior, este sí obligado, a emitir el informe administrativo correspondiente. No se trata de una exigencia cuya inobservancia acarree la pérdida de

derechos para el lesionado, puesto que la misma regulación se cuida de no supeditar la calificación del origen de la lesión o afección, al informe del lesionado: “[e]n todo caso - prevé la norma - los organismos médico laborales deberán calificar el origen de la lesión o afección”.

No se trata en consecuencia de una carga administrativa como lo concibe el ciudadano demandante, sino de una oportunidad que se brinda a la persona afectada en su capacidad sicofísica para que promueva el trámite de la valoración y calificación de la lesión o enfermedad, frente a la inactividad de su comandante o jefe.

No advierte la Corte que en la regulación demandada el legislador se haya sustraído a su deber de abstenerse de adoptar medidas discriminatorias o contrarias al deber de especial protección que la Constitución contempla para las personas que padecen una disminución física o síquica (Art. 13 C.P.) Por el contrario, su ubicación dentro de un régimen especial previsto para los miembros de la fuerza pública (D. 1796/00) la impregna de las particularidades de ese sistema, caracterizado por la ampliación de ciertas prerrogativas con miras a establecer estándares de protección acordes con la naturaleza específica de los servicios prestados y la especial condición de los sujetos destinatarios del régimen.

En este sentido, destaca la Sala, que la regulación establecida en los preceptos acusados sobre el término en que el informe puede ser rendido por el servidor público lesionado - policial o militar - en significativamente más amplio (2 meses), que el previsto para el trabajador (2 días) en el marco del sistema general de riesgos profesionales. Esta constatación desvirtúa el argumento del demandante sobre la configuración de un régimen restrictivo que obstruiría las posibilidades de acceso a la seguridad social (Art. 48), y a la salud (Art. 49) de los miembros de la fuerza pública.

Lejos de establecer una carga para el militar o policial discapacitado, las disposiciones parcialmente acusadas garantizan la posibilidad de que sea el mismo lesionado quien, con su información, active los mecanismos administrativos que posibilitan su acceso a las prestaciones derivadas de su derecho a la seguridad social y a la salud, cuando quiera que el comandante o jefe respectivo desatienda su deber de elaborar el informe administrativo correspondiente al evento generador de la lesión.

En suma, las normas censuradas no plasman una de aquellas situaciones en que, conforme a la jurisprudencia, el legislador podría incurrir en una regulación discriminatoria (fundamento jurídico 3.5), de los mencionados preceptos no se deriva una situación orientada a anular o restringir, sin justificación alguna, los derechos de sujetos titulares de una especial protección; por el contrario, los preceptos acusados posibilitan un escenario para que la persona lesionada promueva el ejercicio de sus derechos (a la seguridad social y a la salud), ante la omisión de la autoridad competente.

Las previsiones de los artículos 24, parágrafo, y 25 del Decreto 1796 de 2000, que son objeto de impugnación, responden a las particularidades del régimen especial de seguridad social configurado para los miembros de la fuerza pública, el cual es autorizado por los artículos 217 y 218 de la Constitución. Las normas se orientan a configurar un mecanismo de acceso eficaz para activar el procedimiento de calificación y clasificación de una situación de disminución de la capacidad sicofísica, cuando se presenta omisión al respecto por parte del superior correspondiente, dentro de un plazo que la Corte considera razonable, contrastado con el que rige en situaciones análogas dentro del régimen general de riesgos profesionales. Se trata de medidas que, lejos de incorporar un trato discriminatorio, insolidario o desconsiderado, como lo considera el demandante, responden a un propósito de garantía de los derechos a la seguridad social y a la salud de los destinatarios del régimen especial.

El demandante menciona dentro de los preceptos superiores presuntamente vulnerados los artículos 1° y 29 de la Carta, sin que aporte sustentación alguna para apoyar su censura, por lo que la Corte se abstendrá de emitir pronunciamiento sobre este aspecto del reproche, por ausencia de especificidad y suficiencia en su formulación.

Con fundamento en las anteriores consideraciones la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones “el lesionado deberá informarlo por escrito dentro de los dos (2) meses siguientes a su ocurrencia” y “por informe del directamente lesionado”, contenidas en el parágrafo del artículo 24 y en el artículo 25 del Decreto Ley 1796 de 2000, respectivamente.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. INHIBIRSE, por carencia actual de objeto, para pronunciarse respecto del artículo 35 del Decreto 094 de 1989.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, las expresiones “el lesionado deberá informarlo por escrito dentro de los dos (2) meses siguientes a su ocurrencia” y “por informe del directamente lesionado”, contenidas en el párrafo del artículo 24 y en el artículo 25 del Decreto Ley 1796 de 2000, respectivamente.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “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 la 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”.

2 “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”.

3 Fol. 13 de la demanda.

4 Artículo 48. “Artículo transitorio. Hasta tanto el Gobierno Nacional determine lo correspondiente a la valoración y 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”.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-898 de 2001.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-898 de 2001; criterio reiterado en las sentencias C- 992 de 2004, y C-823 de 2006.

7 Sobre las formas de derogatoria de una ley ha indicado la Corte que esta puede ser “expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley”. (Sentencia C-634 de 1996).

8 Corte Constitucional. Sentencias C-541 de 1993, C-104 de 1994.

9 Sobre este particular pueden consultar: Corte Constitucional, sentencia C-332 de 1995.

11 “Por el cual se reforma el estatuto de la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y sub oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares

12 Artículo 35. “INFORME ADMINISTRATIVO. En los casos de accidentes o lesiones, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que sucedieron los hechos serán

calificadas por el Comandante o Jefe respectivo, según sea el caso conforme a lo siguiente: a) En el servicio, pero no por causa y razón del mismo.

b). En el servicio por causa y razón del mismo.

c). En el servicio, por causa de heridas en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público.

d) En actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior.

Cuando el accidente pase inadvertido para el Comandante o Jefe respectivo, el lesionado tiene la obligación de ponerlo en conocimiento de su superior, dentro de los treinta (30) días siguientes al hecho a fin de que, rinda el informe administrativo a la respectiva Dirección de Sanidad; si no lo hiciere la lesión se considera adquirida en el servicio, pero no por causa o razón del mismo.

13 Artículo 70. "Autorizase la reglamentación de nuevas causales de aquellas que se deriven del avance técnico científico, producto de nuevas investigaciones. Dichas causales serán aceptadas una vez se someta a un análisis por parte del Comité de Especialistas de la Sanidad de las diferentes fuerzas y del Hospital Militar Central, y estarán sujetas a la aprobación del ministerio de la Defensa Nacional".

14 Corte Constitucional. Sentencias C-329 de 2001 y C-377 de 2004.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-377 de 2004. En la mencionada providencia se precisó que "La retroactividad y la ultraactividad de la ley tienen carácter excepcional y deben estar expresamente previstas en el ordenamiento (...) En ese contexto retroactividad y ultraactividad son fenómenos simétricos, aunque de sentido contrario, en la medida en que se refieren a la aplicación de una ley para regular situaciones de hecho que han tenido ocurrencia por fuera del ámbito temporal de su vigencia".

16 Corte Constitucional. Sentencia C-377 de 2004.

17 Ib.

18 En la sentencia C-862 de 2006, la Corte Constitucional consideró que el artículo 260 del C.S.T. (norma que fijaba los requisitos para la pensión vitalicia o de vejez) explícitamente derogado por el artículo 289 de la Ley 100 de 1993, “continúa produciendo efectos jurídicos respecto de ciertos trabajadores que cumplían las condiciones señaladas en este precepto para tener derecho a la pensión de jubilación”. Pese a tratarse de una norma derogada, asumió el estudio de constitucionalidad. En sentido similar, en la sentencia C-891A de 2006 la Corte se pronunció de fondo sobre un enunciado del artículo 8° de la Ley 171 de 1961, derogado por el artículo 37 de la Ley 50 de 1990, a su vez derogado por el artículo 133 de la ley 100 de 1993, al estimar que la norma continúa produciendo efectos dado que “hay empleadores que todavía pagan pensiones restringidas y trabajadores que aún las reciben con fundamento en la Ley 171 de 1961, pues su vínculo laboral no estaba vigente al momento de entrar la Ley 100 de 1993 y debido a eso no se produjo el traslado de la pensión a alguna entidad de seguridad social. Además reparó la Corte en “la posible existencia de trabajadores injustamente despedidos durante la vigencia del artículo 8° de la Ley 171 de 1961 que en la actualidad no disfruta de la pensión sanción ordenada a su favor porno haber cumplido la edad requerida...”

19 Corte Constitucional. Sentencia T- 068 de 2006.

20 Conviene recordar que la parte final del artículo 35 del Decreto 094/00, establecía: “[S]i no lo hiciere (presentar el informe) la lesión se considera adquirida en el servicio, pero no por causa y razón del mismo”.

21 Con el fin de desarrollar la Ley 82 de 1988 (aprobatoria del Convenio 159 de la OIT) el Presidente de la República expidió el Decreto 2177 de 1989, según el cual “el Estado garantizará la igualdad de oportunidades y derechos laborales a las personas inválidas física, mental o sensorialmente, conforme al Convenio 159 suscrito con la organización Internacional del Trabajo y las disposiciones vigentes sobre la materia”²¹, y dispuso que “en ningún caso la existencia de limitaciones físicas, sensoriales o mentales podrá ser impedimento para ingresar al servicio público o privado, a menos que éstas sean incompatibles con el cargo que se vaya a desempeñar” (Art. 3°). Por medio de la Ley 361 de 1997, el Congreso estableció los mecanismos de integración social de las personas con limitación y señaló que el Estado garantizará y velará porque

en su ordenamiento jurídico no se discrimine a las personas por sus circunstancias personales, económicas, físicas, fisiológicas, síquicas, sensoriales y sociales. Igualmente, le impuso al Estado la obligación ineludible en materia de prevención, cuidados médicos y psicológicos, la habilitación y la rehabilitación adecuadas, la educación apropiada, la orientación, la integración laboral, la garantía de los derechos fundamentales económicos, culturales y sociales (Art.4°). Igualmente, contempló mecanismos para acceder a programas educativos y algunas garantías para los particulares empleadores que vinculen laboralmente personas con limitación.

22 Suscrita en Guatemala el 7 de junio de 1999.

23 Tanto la Ley aprobatoria como la Convención fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-401 del 20 de mayo de 2003.

24 Organismo intergubernamental que tiene dentro de sus funciones elaborar un sistema normativo internacional a través del cual se reconozcan los derechos de los trabajadores y el cumplimiento de las condiciones de trabajo.

25 Del 20 de junio de 1983.

26 De acuerdo con la recomendación n.º 168, “la expresión persona inválida se refiere a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo estén sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”. Allí se contempla la necesidad de que se implementen medidas para garantizar un acceso equitativo de las personas con discapacidad a la capacitación y al empleo en igualdad de oportunidades; empleo que, siempre que sea posible, debe corresponder a la elección de aquellas y a sus aptitudes individuales.

27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-371 de 2000 y C-174 de 2004.

28 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-288 del 5 de julio de 1995.

29 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2003.

30 Corte Constitucional. Sentencia T-288 de 1995, ya citada y C-983 del 13 de

noviembre de 2002.

31 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2004, ya citada. Sobre el punto también pueden consultarse las sentencias T-288 de 1995, ya citada y T-378 de 1997.

32 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2004.

33 Artículo 3.

34 La Corte ha precisado que “[El] concepto régimen prestacional, no sólo se limita a reconocer las prestaciones que tienen su origen de manera directa en la relación de trabajo, sino también todas aquellas otras que se ocasionan por motivo de su existencia, tales como, las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, el auxilio funerario, y aquellas contingencias derivadas de los riesgos en salud”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C- 432 de 2004, C-970 de 2003, C-101 de 2003, C-835 de 2002 y C-654 de 1997. Se destaca).

35 En este sentido se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-835 de 2002, C-1032 de 2002, C-101 de 2003, C-104 de 2003 y C- 970 de 2003).

36 Decreto 1796 de 2000.

37 Corte Constitucional. Sentencia C-890 de 1999, reiterada en la sentencia C-970 de 2003. En la sentencia C-890/99 la Corte declaró la exequibilidad de los artículos 89, 90 y 91 del Decreto 094 de 1989, que establecía el derecho a la pensión de invalidez cuando hubiere una pérdida igual o superior al 75% de la capacidad sicofísica del destinatario del régimen especial propio de la Fuerzas Armadas, al considerar que el tratamiento especial dado a estos sujetos no vulneraba el principio de igualdad dado que “no es posible establecer un término de comparación entre los porcentajes para acceder a la pensión de invalidez en el régimen general y los del régimen especial, porque la estructura de los sistemas difiere sustancialmente en la medida en que su acceso y sus métodos de calificación están regulados por patrones distintos, no habiendo coincidencia entre los sistemas de cálculo, liquidación y monto de las prestaciones”. En la sentencia C-970/03, con fundamento en la misma argumentación declaró la existencia de cosa juzgada

respecto de la misma materia contenida en los artículos 28, 38, 39, 40 y 41 del Decreto 1796 de 2000.