

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-454/21

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO DE PETICION-Procedencia de manera directa por ser derecho fundamental de aplicación inmediata

CALIFICACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL EN LAS FUERZAS MILITARES Y DE POLICIA-Carácter integral

DERECHO A LA CALIFICACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Importancia para determinar la clase de auxilios a los que se tiene derecho

DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN Y ACCESO A DOCUMENTOS-Reconstrucción de documentos y de la información

DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN Y ACCESO A DOCUMENTOS-Vulneración por cuanto no se adelantaron las gestiones pertinentes para reconstruir y atender lo solicitado

(...), a la entidad demandada le corresponde no solo resolver de fondo la petición del actor en relación con la expedición del Informe Administrativo por Lesiones “IAL” -en tanto se trata de un documento que corresponde a dicha entidad emitir- sino además abstenerse de imponerle cargas administrativas exigiendo documentos que, prima facie, deberían reposar en la entidad, tal y como ocurre con el informe del superior del accionante. De no contar con dicho documento debe adelantar las gestiones para obtenerlo.

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

INFORME ADMINISTRATIVO POR LESIONES EN CALIFICACION DE CAPACIDAD SICOFISICA-Importancia

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 no obraba en la documentación que reposaba en custodia de la entidad accionada [debe] “ser expedido sin demora ni dilación alguna, toda vez que por tratarse de un documento administrativo corresponde a la entidad accionada aportarlo a los documentos que la Junta Médico Laboral Militar someterá a examen, ya que su emisión se encuentra en el resorte de facultades y competencias de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional”.

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

Sentencia T-454/21

Referencia: Expediente T-8.292.746

Acción de tutela instaurada por Christian Helver Díaz en contra de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional -Ejército Nacional y el Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá.

Magistrado ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado por el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en primera y segunda instancia respectivamente, con ocasión de la acción de tutela que presentó Christian Helver Díaz en contra de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional -Ejército Nacional y el Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá.

I. I. ANTECEDENTES

Hechos

1. 1. Señaló el accionante que prestó el servicio militar obligatorio en el Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá. Estando allí en el año de 1999 (no especifica fecha), sufrió un accidente que le produjo una pérdida de la capacidad laboral del 21.26%, según Acta de fecha 26 de junio de 2002, emitida por la Junta Médica Laboral Militar. Esa decisión no fue impugnada.

2. Expresó que el 12 de febrero y el 22 de julio de 2020 solicitó “realización del Informe Administrativo por Lesión” (en adelante IAL), ya que requiere de ello para poder continuar “con las reclamaciones por la pérdida de capacidad laboral”, por cuanto “la junta de calificación de pérdida de capacidad laboral” fue realizada sin dicho informativo.

3. En respuesta a lo anterior (i) el 28 de febrero de 2020, el Comandante del Batallón le informó que “en el archivo obrante en esta unidad táctica no reposa reporte de accidente o [IAL]”; (ii) el 22 de agosto siguiente le solicitó al actor suministrar, entre otras cosas, el “informe rendido por el superior del lesionado (comandante de escuadra, pelotón o compañía) descubriendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se produjeron las lesiones (...)”; y, (iii) el 29 de septiembre de 2020 le indicó que los documentos allegados no cumplían con los requerimientos puestos en conocimiento, por cuanto no aportó el informe rendido por el superior. En consecuencia, lo exhortó para que realizara el aporte completo, en aras de adelantar “el trámite [IAL] Extemporal (...)”.

5. Por lo anterior considera lesionados sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo. Pide ordenar a la Nación, Ministerio de Defensa -Ejército Nacional - Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá (i) realizar el IAL donde se reflejen las circunstancias de tiempo, modo y lugar como se produjo el accidente cuando se encontraba ejerciendo el servicio militar obligatorio; y, (ii) remita copia de dicho informe a la Junta Militar de Calificación de Invalidez para una nueva valoración.

Trámite procesal

6. Mediante auto de 25 de febrero de 2020, el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá (i) avocó conocimiento de la acción; (ii) notificó al Ministerio de Defensa Nacional, al Ejército

Nacional y al Batallón de Policía Militar N°. 15 de Bacatá; y (iii) vinculó a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional.

Respuestas de la accionada y vinculados

7. El 2 de marzo de 2021, el Comandante del Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá señaló que las peticiones presentadas por el actor fueron resueltas de fondo y de manera congruente con lo solicitado. Agregó que el actor debía allegar los documentos necesarios para realizar el IAL extemporáneo, ya que no es posible realizarlo y atribuir lesiones a un accidente ocurrido en medio de la prestación del servicio militar, sin las pruebas de la ocurrencia de tal suceso.

Precisó que el artículo 25 del Decreto Ley 1796 de 2000 establece que el término para elaborar el IAL es de dos (2) meses contados desde el momento en que se tuvo conocimiento del accidente, a través del informe rendido por el superior del lesionado, por el lesionado o por conocimiento directo de los hechos. Sin embargo, aclaró que el Comando del Batallón no cuenta con el conocimiento directo de los hechos ni con informe rendido por el accionante, ni por su superior que señale los pormenores del accidente, siendo imposible realizar el informe extemporáneo. Y, la historia clínica que reposa en el Hospital Militar no evidencia cual fue el supuesto impase que sufrió el actor.

8. El Ministerio de Defensa Nacional y el Ejército Nacional guardaron silencio.

Sentencias objeto de revisión

9. Primera instancia: el Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá, mediante fallo del 8 de marzo de 2021 concedió el amparo del derecho fundamental de petición. Arguyó que la accionada no resolvió de fondo las peticiones formuladas por el actor, ya que omitió informarle las razones por las cuales no existe el IAL. Agregó que el acta de la Junta Médica del 26 de junio de 2002 prescindió de tal informe en razón a que el accionante tiene lesiones o patologías que datan desde antes de su vinculación al Batallón de Policía Militar N° 15 Bacatá. Sin embargo, señaló que tal situación no fue puesta bajo su conocimiento. Adicionalmente, indicó que las respuestas por parte del batallón accionado fueron escuetas e incoherentes, al exigirle que allegara documentos que hacían parte de lo solicitado por aquel. En consecuencia, ordenó a la accionada resolver de fondo lo solicitado por el actor.

10. Impugnación: el Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá impugnó la decisión anterior. Señaló, entre otras cosas, (i) que respondió de fondo cada petición, indicándole al actor que no reposaba en la entidad información sobre su situación, además lo requirió para que allegara ciertos documentos con el fin de tramitar el informe por lesión extemporáneo, pues de la historia clínica “no se pudo determinar la hora, el día y la fecha en que ocurrió el impase”. Igualmente sostuvo (ii) que no es posible predicar una vulneración del derecho de petición por no haber accedido a las pretensiones del actor. Precisó (iii) que el accidente ocurrió en 1999 y en el archivo de la Unidad no reposa informe de la novedad que sirva de sustento para elaborar el IAL. Por tanto, concluyó que al no existir evidencia en relación con el accidente sufrido por el peticionario no es posible generar un IAL extemporáneo sin los debidos soportes.

11. Segunda instancia: la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante fallo del 25 de marzo de 2021 revocó la sentencia de primera instancia. Señaló que el accionado respondió las peticiones elevadas por el actor de fondo, en forma clara, congruente y en los términos previstos en la ley. Agregó que los documentos solicitados por el batallón accionado son “imprescindibles para la realización del informe, máxime cuando no obra en el plenario documento alguno que sirva para conocer las circunstancias que rodearon el accidente al que se ha referido el accionante (...)”.

Precisó que de conformidad con los artículos 24 y 25 del Decreto 1796 de 2000, si el superior no rindió el informe, el lesionado está facultado para presentar su informe narrando las circunstancias de tiempo, modo y lugar del suceso. De ese modo indicó que lo que ocurra con la elaboración del IAL extemporáneo depende de la gestión que realice el actor. En consecuencia, negó el amparo pretendido.

Pruebas que obran en el expediente

12. El despacho sustanciador recibió un cuaderno que integra el expediente T-8.292.746, contentivo de las actuaciones de primera y segunda instancia. Dicho expediente contiene las siguientes pruebas: (i) cédula de ciudadanía del actor; (ii) acta de la junta médica militar de fecha 26 de junio de 2002 en el cual se dictamina pérdida de la capacidad laboral en un porcentaje del 21.26%; (iii) peticiones de fecha 12 de febrero y 22 de julio de 2020 dirigidas al Comandante del Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá, teniente coronel Hugo Duran

Benavidez; y, (iv) respuestas del Comandante citado de fechas 28 de febrero, 22 de agosto y 29 de septiembre de 2020.

Trámite en Sede de Revisión

13. La Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional mediante auto de fecha 20 de agosto de 2021 ordenó seleccionar para revisión el expediente T-8.292.746 y dispuso su reparto al despacho del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, para lo de su competencia.

14. En ejercicio de sus competencias, en especial las que confiere el Reglamento Interno (Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015), mediante auto del 27 de septiembre de 2021, el Magistrado decretó pruebas.

15. El actor en respuesta a lo solicitado por la Corte señaló lo que a continuación se indica. Frente a su situación económica manifestó que su núcleo familiar está integrado por (i) su madre de 61 años en condición de discapacidad múltiple; (ii) su hijo de 14 años, estudiante de octavo grado; y, (ii) su esposa de 49 años quien padece de “esclerosis múltiple y sospecha en estudio de lupus”, actualmente desempleada. Además, indicó que (iii) es bachiller y su condición económica actual es de pobreza.

16. Sobre los hechos ocurridos en 1999, mencionó que (i) su periodo de vinculación con el Ejército Nacional fue desde el 28 de enero de 1999 al 14 de julio de 2001; y, (ii) el día 19 de marzo de 1999, estando en actividades propias de instrucción y entrenamiento del servicio militar “en la parte alta de la montaña, que se configura como un terreno irregular, rocoso y resbaladizo”, sufrió “un trauma por caída libre, de una altura de más de dos (2) metros”. Dicho accidente le generó lesión en “el miembro inferior derecho, columna vertebral lumbar, trauma facial con el fusil y ocular”. Señaló que con ocasión de ello (iii) recibió atención en el centro médico “Cantón Norte y el Hospital Central Militar”. (Negrilla fuera de texto)

17. También refirió que (iv) los hechos ocurridos fueron puestos en conocimiento del “mayor Hernán Robles Carlos, Comandante (E) del BAPOM15 BACATA, el Sargento Mayor S1 BAPOM N°. 15 Bacatá y el Doctor encargado de realizar los exámenes de evaluación el día del licenciamiento”. Sin embargo (v) en aquella época no solicitó el “informativo” porque “no tenía conocimiento de este” y tampoco “recibí la asesoría durante el evento, y durante el tiempo de vinculación por parte del Batallón de Policía Militar N°.15 Bacatá, de la Dirección

General de Sanidad del Ejercito, del Ministerio de Defensa Nacional, del Ejercito Nacional y del Hospital Militar”.

18. Respecto del trámite de calificación de pérdida de la capacidad laboral, sostuvo que el Acta de fecha 26 de junio de 2002 emitida por la Junta Médica Laboral Militar fue notificada el 27 de junio de ese mismo año. Especificó que no interpuso recursos debido a que “por solicitud del Comandante del Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá, señor teniente coronel Germán Enrique Cardona Pinzón a través del conducto regular de mando oficina S1 encargada en ese momento del personal de Sanidad, me ordenaron qué pidiera conceptos médicos a los especialistas tratantes del Hospital Militar, y una vez realizada la solicitud de conceptos médicos debía presentarme a la Dirección General de Sanidad del Ejercito (...)”.

Así mismo señaló que “no recibí la asesoría la información con soporte jurídico, acerca de esa actuación (...) como alcances e implicaciones procesales desfavorables en mi caso (...)”.

19. Agregó que “el día 27 de junio del 2002, día que recibí el acta, evidencié que se me había calificado pérdida de capacidad laboral y en ese momento no entendía que estaba pasando (...) esta acta era una desvinculación directa de retiro, de perdida de: responsabilidad del estado en mi caso, de asistencia médica, económica y todos mis derechos (...) entendí que los conceptos médicos que solicite por orden de los superiores que no les convenía mi situación, eran los mismos que me estaban retirando arbitrariamente, me estaban dejando desamparado, desprotegido, me sentía humillado, abandonado (...)”. Además, manifestó que en el acta de calificación de pérdida de capacidad laboral evidenció que “no era cierto, de acuerdo a los hechos, que las afecciones eran por causa de enfermedad común (...) que no se evidenciaba el concepto de otorrinolaringología el cual en la historia clínica del Hospital Militar se encuentra registrada la lesión (...)”.

20. Frente al cuestionamiento relacionado con el largo lapso que se tomó para pedir el IAL, indicó que ello obedeció a varios factores. De una parte, por “el agravamiento de la condición de salud de mi madre por su discapacidad, mi novia ahora esposa quedó en embarazo, presenta preclamsia, mi hijo nació con comorbilidad asma, seguido mi esposa presenta síntomas e inicio de esclerosis y posible lupus, mi condición de salud cada día se deterioró más, esta situación añadida a la responsabilidad del pago de arriendo, alimentación, vestido, servicios públicos, transporte, medicamentos, citas médicas entre otros (...)”. De otra, debido “a la mala praxis médica que recibí por parte de los galenos del Hospital Militar (...) los

diagnósticos y procedimientos realizados actualmente que son inherentes al daño causado inicialmente, por las lesiones sufridas en el cumplimiento del servicio militar obligatorio los he ido recibiendo gradualmente y por etapas de adaptación a diversos tratamientos, esto quiere decir un diagnóstico médico en firme, qué certifique las patologías iniciales que son inherentes a las actuales, como medio probatorio para presentar las actuación (...)” .

21. En cuanto al propósito que lo motivó a solicitar el IAL, señaló que busca “dar nulidad al Acta del día 27 de junio del 2002 y ser llevado nuevamente a junta médica y recibir el restablecimiento de derechos entre otros tales como: reparación al lucro cesante, daño emergente e indemnización por lesiones”. Ello, por cuanto “el acta no cumple con la verdad del caso, no se calificó la especialidad de otorrinolaringología, el concepto de calificación es por enfermedad común cuando este debe ser por lesiones por causa y razón del servicio (...)”.

22. Respecto de los motivos por las cuáles no había elaborado el actor directamente el informe según lo indicado por la entidad accionada, mencionó que sí lo realizó. Sin embargo, no fue aceptado por cuanto “debía ser realizado por los superiores míos de esa época. A esta respuesta respondí que esa carga era imposible [en tanto] la información de ubicación de estos oficiales y suboficiales nadie me la entregaría”. No obstante, afirma que le respondieron de forma evasiva indicándole que “apenas lo realizaran me acercara a la unidad a entregarlo”.

23. Finalmente manifestó que no ha iniciado otras demandas en contra de “las entidades relacionadas al caso”. Solo ha elevado peticiones solicitando “copia del examen de incorporación y de evaluación, el día 25 de agosto de 2021”. Además, indicó que ha presentado informes al batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá relacionados con el accidente que padeció. (No realizó especificación al respecto).

24. El Comandante del Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá, informó frente a la realización del IAL, que la unidad se sujeta a lo establecido en el Decreto 1796 de 2000 y en el Manual de Preservación del Personal del Ejército Nacional. En ese sentido, señaló que el hecho generador de la novedad es conocido a través del informe suscrito por el “comandante de compañía” que se basa en lo narrado por el afectado -de forma verbal o por escrito- o en lo conocido de forma personal.

25. Agregó que los “informes de los soldados lesionados” durante la prestación del servicio militar sirven de soporte para efectuar la correspondiente calificación del IAL. En ese sentido, “deben reposar en original o copia con los demás soportes junto al oficio remisario que es enviado al Comando de Personal para el respectivo registro y que se archiva en la dependencia para después transferirse al archivo central”.

26. En relación con las gestiones realizadas por el superior del actor para la época en que éste prestó servicio militar, refirió que como “no hay datos exactos o al menos que determinen cierto lapso de tiempo en el que pudo ocurrir la eventualidad y el personal de cuadros se encuentra expuesto a constantes cambios, no ha sido posible determinar o efectuar acciones que permitan establecer el Comandante directo del accionante en la época en que ocurrieron los supuestos hechos”.

27. En lo atinente al motivo por el cual la junta médica no tuvo en consideración el accidente ocurrido cuando el actor prestó el servicio militar, indicó que “a pesar de que la junta médica de fecha 26 de junio de 2002 fue emitida por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional sin la intervención de la Unidad, se podría inferir que la misma surge por posibles novedades en la salud del [accionante] presentadas en el momento del desacuartelamiento, que requerían continuar con tratamiento posterior y en consecuencia calificación por la Junta Médico Laboral (...)”.

28. Igualmente señaló que “podría inferirse también que el documento no tuvo en cuenta el supuesto accidente ocurrido en 1999 por omisión del accionante en el aporte de información o tramitación del informativo administrativo, ya que si bien, pudo poner en conocimiento la situación especial, lo lógico era exigir del comandante de la unidad la elaboración del mismo”.

29. Respecto al cuestionamiento relacionado con la fecha en que se notificó al accionante el Acta de fecha 26 de junio de 2002, indicó que fue realizada el 27 de junio de 2002, pero que la unidad desconoce si interpuso recursos, por cuanto el trámite se lleva directamente en la Dirección de Sanidad.

30. Finalmente, frente al trámite efectuado para la época de los hechos señaló que “no encontró documento que especifique cual era la regulación”. Sin embargo “se podría afirmar, de acuerdo a la experiencia que tal como se ha desarrollado hasta hoy en día, los

documentos dirigidos al comando de la unidad por personal subalterno se radican en la ayudantía y de acuerdo a lo requerido se estudian y se efectúa el correspondiente trámite (...).".

31. La Dirección de Sanidad del Ejército Nacional guardó silencio.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. 1. Esta Sala de Revisión es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. El ciudadano Christian Helver Díaz interpuso acción de tutela en contra del Ejército Nacional alegando la vulneración de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo. Afirmó que el 19 de marzo de 1999 mientras prestaba el servicio militar obligatorio en el Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá, sufrió un accidente que le produjo una pérdida de la capacidad laboral del 21.26%. Manifestó que la valoración realizada por la Junta Médico-Laboral de las Fuerzas Militares -el 26 de junio de 2002- se realizó sin contar con los antecedentes del IAL, concluyendo que la pérdida de su capacidad laboral fue "en el servicio, pero no por causa y razón del mismo". Además, advirtió que los "diagnósticos y procedimientos" realizados actualmente son inherentes a las lesiones que padeció en cumplimiento del servicio militar obligatorio.

3. Debido al paso del tiempo y a la progresividad de las secuelas de dichas lesiones, el 12 de febrero y el 22 de julio de 2020 solicitó al "Comandante del Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá" la entrega del "reporte de accidente o en su defecto informativo administrativo" -en ambas peticiones solicitó lo mismo-. La primera fue resuelta desfavorablemente, debido a que en el archivo obrante en dicha Unidad no reposa lo solicitado. Luego y con ocasión de la segunda petición, la demandada le sugirió -antes de su respuesta- la entrega del "informe rendido por el superior del lesionado (comandante de escuadra, pelotón o compañía) descubriendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se produjeron las lesiones (...)". Seguidamente, el 29 de septiembre de 2020, respondió que los documentos

aportados no cumplían los requerimientos realizados, por cuanto no había allegado el informe rendido por el superior. En consecuencia, lo exhortó para que realizara el aporte completo, a fin de adelantar “el trámite de [IAL] Extemporal (...)”.

4. El actor señaló que la respuesta emitida por la entidad el 29 de septiembre de 2020 le impone una carga atribuida al “Comandante de la Unidad”, según lo dispuesto por el artículo 24 del Decreto 1796 de 2000. Señaló que dicho informe debe reposar en sus archivos y, en caso de no ser así, debe disponer el procedimiento para realizarlo si se constata que para la época de los hechos quien debía hacerlo omitió el cumplimiento de su responsabilidad. Destacó, además, que los hechos ocurridos el 19 de marzo de 1999 fueron puestos en conocimiento -en su momento- del “mayor Hernán Robles Carlos, Comandante (E) del BAPOM15 BACATA, el Sargento Mayor S1 BAPOM N°. 15 Bacatá y el Doctor encargado de realizar los exámenes de evaluación el día del licenciamiento”.

5. Solicita el accionante que se ordene a la Nación, Ministerio de Defensa -Ejército Nacional - Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá (i) realizar el IAL donde se reflejen las circunstancias de tiempo, modo y lugar como se produjo el accidente cuando se encontraba ejerciendo el servicio militar obligatorio; y, (ii) se remita copia de dicho informe a la Junta Militar de Calificación de Invalidez para una nueva valoración.

6. El Comandante del batallón accionado señaló que (i) no cuentan con datos exactos que determinen la fecha en que pudo ocurrir la eventualidad; (ii) no ha sido posible emprender acciones “que permitan establecer el Comandante directo del accionante en la época en que ocurrieron los supuestos hechos”; y, (iii) la junta médica no tuvo en cuenta el supuesto accidente ocurrido en 1999 porque si bien el actor “pudo poner en conocimiento la situación especial, lo lógico era exigir del comandante de la unidad la elaboración del mismo”.

7. Conforme a lo anterior, le corresponde a la Sala determinar si el Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá vulneró los derechos fundamentales de petición, al debido proceso y a la seguridad social del actor, dada su decisión de condicionar la realización del IAL a la presentación de un informe relativo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos, expedido por quien fuere su superior para la época en que prestó el servicio militar.

8. Con el fin de resolver el cuestionamiento planteado, la Sala referirá el alcance

jurisprudencial de las disposiciones relativas al trámite del Informe Administrativo por Lesiones (IAL) -Decreto 1796 de 2000- y la particular relevancia de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso en dicho procedimiento. Luego de ello resolverá el caso concreto.

El trámite de elaboración del “Informe Administrativo por Lesiones” y la relevancia de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso

9. El Decreto 1796 de 2000, tiene por objeto regular la evaluación de la capacidad sicofísica y 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.

10. Los artículos 24 y 25 regulan lo relativo al Informe Administrativo por Lesiones, así:

“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. TERMINO PARA LA ELABORACION 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”.

11. En sentencia C-640 de 2009, la Corte estudió la constitucionalidad del párrafo del artículo 24 y del artículo 25 (parcial) del Decreto 1796 de 2000. Allí se refirió a la importancia del IAL, indicando que “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”. Sostuvo que se trata de 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”.

12. Destacó, al referirse al informe que debe presentar el lesionado cuando el accidente en que adquiera la lesión pase inadvertido para el comandante o jefe respectivo, que aquel “se constituye en una de las fuentes de información para la elaboración del [IAL] que debe rendir el comandante o jefe”. Sin embargo, aclaró que el reporte del lesionado no se constituye en un “presupuesto inexcusable para la calificación que deberán emitir las autoridades médico laborales”, en tanto dicha previsión tiene como propósito “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”. En esa dirección si el lesionado no presenta el informe, ello no debe afectar sus derechos dado que la misma regulación “no supedita la calificación del origen de la lesión o afección, al informe del lesionado”, al precisar que los organismos médico-laborales son los llamados a “calificar el origen de la lesión o afección”.

13. En suma, el Decreto 1796 de 2000 regula el IAL. Tal informe (i) constituye un

presupuesto relevante para la valoración de la capacidad psicofísica que deben realizar las autoridades médico laborales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en tanto allí se consignan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjeron las lesiones, así como la clasificación de tales circunstancias -enfermedad, accidente común, enfermedad profesional, accidente de trabajo, entre otros-. Según tal regulación (ii) para su elaboración es posible que el lesionado rinda el reporte informativo con posterioridad a la ocurrencia del suceso, cuando el superior del afectado omite su deber de hacerlo. Es claro (iii) que la realización de dicho reporte por parte del afectado no constituye una condición necesaria para la valoración de los organismos médicos, dado que (iv) se trata de una obligación atribuida única y exclusivamente a las autoridades castrenses.

14. Este Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse -en sede de control concreto- sobre el trámite y la importancia del IAL. En sentencia T-165 de 2017, estudió el caso de una ciudadana que solicitó llevar a cabo una junta médica militar post mortem para que se valorara la pérdida de la capacidad sicofísica de su esposo fallecido. La accionante había elevado petición a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional con el fin de que se definiera dicha situación. Sin embargo, la entidad no dio respuesta.

15. La Corte encontró probado que la accionante había radicado una petición ante la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional y, en consecuencia, declaró que su protección procedía en ese caso. Sin embargo, precisó que correspondía tomar medidas “activas y complementarias” respecto del trámite que debía adelantarse, sin que ello implicará “entrometerse en el fondo o el contenido de la respuesta a la petición”. A su juicio podía constatarse, entre otras, la vulneración del derecho al debido proceso.

17. Consideró la Corte que la ausencia de los demás documentos requeridos para el desarrollo de la Junta Medica Militar, no impedía proteger otros derechos fundamentales de la actora. En consecuencia, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la dignidad humana precisando que una vez se aportara la documentación necesaria se podía convocar a la referida junta, para que emitiera el dictamen correspondiente. Igualmente, ordenó a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional que, concluida dicha valoración, debía emitir un acto administrativo estableciendo si la pérdida de la capacidad psicofísica era o no de origen laboral.

18. Conforme a lo señalado, la Corte encuentra que en el trámite de elaboración del IAL las autoridades deben sujetarse estrictamente a las exigencias que se adscriben a los derechos fundamentales de petición y debido proceso. En virtud del primero la autoridad debe “examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos”. Al tiempo que, con fundamento en el segundo, se encuentran obligados a impulsar el trámite correspondiente sin imponer cargas injustificadas o excesivas para el solicitante.

19. Estas exigencias revisten un particular interés teniendo en cuenta que el trámite referido constituye una condición relevante para que la situación del personal militar lesionado sea debidamente valorado por la Junta Médica Militar. Dicho de otro modo, la garantía de esos derechos en el referido trámite constituye, en buena medida, una condición necesaria para la consecución de los objetivos perseguidos por el Decreto 1796 de 2000 y, bajo esa perspectiva se vinculan con la garantía del derecho a la seguridad social.

Caso concreto

a. a) La acción de tutela cumple con todos los requisitos de procedencia

20. Legitimación en la causa por activa y por pasiva. El artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2591 de 1991, establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades y de los particulares, en los casos específicamente previstos por el legislador. Así mismo, el artículo 10° del citado Decreto define que la acción puede ser interpuesta (i) en forma directa por el interesado; (ii) por intermedio de un representante legal; (iii) mediante apoderado judicial; (iv) por medio de un agente oficioso; o, (v) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

21. En el caso, el actor, es un ciudadano mayor de edad que actúa en causa propia en defensa de sus propios derechos e intereses, razón por la cual se encuentra plenamente legitimado. A su vez, el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, a través del Batallón de Policía Militar N° 15 Bacatá, se encuentra legitimado como parte pasiva en el presente asunto, dada su calidad de autoridad pública a quien se atribuye la violación de derechos

fundamentales

22. Inmediatez. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe hacerse dentro de un plazo razonable, atendiendo las circunstancias particulares de cada caso. El accionante considera que la entidad demandada en la respuesta a la petición que presentó el 22 de julio de 2020 vulneró sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo, en tanto le exigió allegar “informe rendido por el superior (...) descubriendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se produjeron las lesiones”. La respuesta fue emitida el 29 de septiembre de 2020 y la acción de tutela fue interpuesta el 24 de febrero de 2021. La Sala encuentra satisfecho este requisito por cuanto transcurrió un lapso aproximado de 5 meses, término razonable para reclamar la protección de los derechos vulnerados.

23. Subsidiariedad. Esta Corporación ha señalado de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial subsidiario y residual, en virtud del cual es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales.

24. El carácter subsidiario y residual significa que la acción de tutela solo procederá cuando no existan otros medios de defensa judicial, o cuando existiendo aquellos se promueva para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Bajo esa orientación la jurisprudencia ha descartado “la utilización de la tutela como vía preferente para el restablecimiento de los derechos (...)” y ha reconocido que tal calidad “obliga a los asociados a incoar los recursos ordinarios con los que cuenten para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos y que impide el uso indebido de la acción como vía preferente o instancia adicional de protección (...)”. Así mismo ha indicado que, en cualquier caso, deberá verificarse si “los mecanismos judiciales ordinarios resultan eficaces para la protección del derecho, pues en caso de que no sea así, la acción de tutela será procedente”.

25. Según el escrito de tutela, el accionante pretende que se elabore el IAL que refleje las circunstancias de tiempo, modo y lugar acerca de la forma en que se produjo el accidente cuando se encontraba ejerciendo el servicio militar obligatorio. Además, solicita que dicho informe se remita a la Junta Médica Laboral para que efectúe una nueva valoración. El

ordenamiento jurídico no prevé mecanismos que respondan de manera integral, precisa y oportuna a la salvaguarda solicitada. La pretensión del accionante es además urgente para la protección de sus derechos fundamentales, dado que el referido IAL es requerido para iniciar “las reclamaciones por la pérdida de la capacidad laboral ya que la Junta de Calificación laboral fue elaborada sin dicho informativo”. En tal virtud, la acción de tutela es procedente.

b) La actuación del Comandante del Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá vulneró los derechos fundamentales del señor Christian Helver Díaz

26. Se encuentra probado que el actor presentó petición al Comandante del Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá, solicitando la entrega del “reporte de accidente o en su defecto informativo administrativo consignado en esta unidad táctica militar (...)”, con el propósito de continuar “con las reclamaciones por la pérdida de capacidad laboral”, por cuanto “la junta de calificación de pérdida de capacidad laboral” fue realizada sin el IAL. Sin embargo, la demandada condicionó el trámite de la solicitud a la entrega del informe rendido por quien fuere su superior para la época de los hechos.

27. Esta actuación vulneró los derechos fundamentales del accionante. Tal y como lo indicó el juez de primera instancia, se desconoció el derecho de petición. En efecto, la accionada no resolvió el fondo la solicitud formulada debido a que no contestó lo requerido y, en su lugar, le exigió allegar documentos que hacían parte de lo pedido por el peticionario.

28. La Corte encuentra que en esta oportunidad no solo eso ocurrió. La condición impuesta al señor Helver Díaz por la entidad demandada para proceder con la elaboración del IAL consistente en aportar el “informe rendido por el superior del lesionado (comandante de escuadra, pelotón o compañía) descubriendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se produjeron las lesiones (...)”, constituye una carga que no establece el régimen aplicable a este procedimiento y, en consecuencia, constituye una infracción del derecho al debido proceso. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones.

29. Primero. El actor refirió que (i) prestando el servicio militar obligatorio, el 19 de marzo de 1999 padeció un accidente que le generó lesión en “el miembro inferior derecho, columna vertebral lumbar, trauma facial con el fusil y ocular”; (ii) en razón de ello, recibió atención en el centro médico “Cantón Norte y el Hospital Central Militar”; y, (iii) tal suceso fue puesto en conocimiento del “mayor Hernán Robles Carlos, Comandante (E) del BAPOM15 BACATA, el

Sargento Mayor S1 BAPOM N°. 15 Bacatá y el Doctor encargado de realizar los exámenes de evaluación el día del licenciamiento”. Dicha afirmación, esto es, la relativa a que dicho suceso fue puesto en conocimiento del personal militar, no fue controvertida por la entidad accionada y, por tanto, se presume su veracidad.

30. Segundo. Existen varias circunstancias que imponían a la entidad demandada el deber de reconstruir adecuadamente los hechos a efectos de precisar las condiciones en las que se encontraba. En efecto, es posible que al momento de ingreso al Ejército Nacional el accionante no sufriera las afectaciones que aduce haber adquirido durante las jornadas de entrenamiento castrense, ya que para esto debió ser declarado apto por parte del equipo médico de esa institución. También es posible que durante su permanencia en el Ejército haya sufrido algunas de las dolencias que refiere el dictamen de la Junta Médica Militar teniendo en cuenta que al momento del retiro el demandante fue calificado con un 21.26% de pérdida de capacidad laboral. Igualmente, el solicitante afirmó haber estado incapacitado durante buena parte de su servicio activo, hecho que no fue desvirtuado o puesto en duda por las entidades accionadas.

31. Tercero. La historia clínica militar y la historia de Salud Total aportada por el actor reflejan que éste ha sido tratado por diferentes especialidades médicas que, según aduce, están relacionadas con las afecciones que padeció durante la época que se encontraba al servicio militar obligatorio. Para mayor ilustración, se resume a continuación lo evidenciado en dichas historias médicas:

Historia clínica del Hospital Militar

Historia clínica de Salud Total

Allí se aprecia que el actor entre los años 2000 y 2001 recibió atención por diferentes especialidades médicas: Oftalmología, Urología, Ortopedia, Neurología y otorrinolaringología. En las diversas valoraciones se alude a diagnósticos como “Distrofia Corneal”, “Def. nasal postraumática”, “dolor lumbar crónico” y “rinitis alérgica”. Además, se observa la realización de otros procedimientos: (i) tomografía computarizada de columna Lumbo - Sacra de fecha 14 de noviembre de 2000; y, (ii) sesiones de fisioterapia realizadas los días 5,6,7,8 y 9 de marzo de 2001.

En dicho historial se observa que el accionante ha recibido atención entre los años 2020 y 2021 por las citadas especialidades médicas -excepto por urología-. Se consignan diagnósticos como: “degeneración de la córnea”, “deformidad adquirida de la nariz” “radiculopatía”. También se aprecia la realización de una tomografía óptica realizada el 19 de julio de 2021 donde se concluye “en ambos ojos se identifica leve disminución del espesor de la capa de fibras nerviosas peripapilares en la región temporal inferior. Este hallazgo puede corresponder a la alteración estructural incipiente del nervio óptico (...)”.

32. Cuarto. Si bien los artículos 24 y 25 del Decreto 1796 de 2000 establecen, entre otras cosas, que para la elaboración del IAL, el comandante o jefe respectivo del lesionado deben describir las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se produjeron las lesiones del personal, no se justifica que la entidad accionada imponga al actor la carga de allegar el informe elaborado por quien fuere su superior para la época de los hechos, por cuanto dicha información, prima facie, debe reposar en los archivos de la entidad.

33. Quinto. Si la demandada no cuenta con ese informe no resulta admisible atribuir la responsabilidad de su “búsqueda” al perjudicado, máxime si el actor afirmó -sin que ello fuera controvertido o debatido por la entidad accionada- que había puesto en conocimiento dicho suceso. Precisa la Corte que la entidad se encuentra en mejor posición para procurar la obtención de la información con quien fuere el superior del demandante para la época en que éste prestó el servicio militar obligatorio. Se trata de una exigencia apenas razonable.

34. Conforme a lo expuesto, le corresponde a la entidad solicitar el informe por parte de quien hubiere sido el superior del actor para la época en que éste prestó servicio militar obligatorio relativo a las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se produjeron las lesiones, incluso si ya se encuentra retirado. También podrá solicitarle al accionante la entrega de un informe sobre ello y valorarlo junto con los demás informes particulares que este haya presentado al respecto, sin que su aporte pueda considerarse una condición para concluir el trámite de elaboración del IAL, según ha quedado expuesto en esta providencia. Igualmente, la Corte encuentra posible que se disponga la práctica de otras pruebas, incluyendo, por ejemplo, la citación de los soldados que hacían parte de la Unidad en la que participaba el accionante. Una vez adelantada la valoración integral de toda la

documentación disponible y elaborado el respectivo IAL, deberá adelantar, las gestiones que se requieran para que la Junta Médica se reúna.

35. Precisa la Corte que si para la elaboración del IAL la demandada requiere información complementaria a la del superior o a la que eventualmente decida suministrar el actor, será posible considerar la historia clínica militar en relación con la atención que el accionante habría recibido luego del accidente. Para ello deberá solicitar a la Dirección de Sanidad Militar la historia médica completa del accionante, y, en particular su examen de ingreso, las incapacidades médicas y la información que obra en los sitios en que el accionante afirma haber sido valorado. Es pertinente insistir que el señor Christian Helver Díaz podría, a efectos de ofrecer mayor información sobre lo ocurrido, aportar la documentación clínica a su disposición para que la entidad castrense efectúe las valoraciones que correspondan en conjunto con la demás información disponible. Sin embargo, advierte la Corte, el trámite para la elaboración del referido IAL no puede condicionarse a la entrega de documentos adicionales por parte del accionante.

36. En síntesis, a la entidad demandada le corresponde no solo resolver de fondo la petición del actor en relación con la expedición del IAL -en tanto se trata de un documento que corresponde a dicha entidad emitir- sino además abstenerse de imponerle cargas administrativas exigiendo documentos que, prima facie, deberían reposar en la entidad, tal y como ocurre con el informe del superior del accionante. De no contar con dicho documento debe adelantar las gestiones para obtenerlo.

37. En contra de la orden consistente en la realización del IAL podría objetarse que el término previsto en los artículos 24 y 25 del Decreto 1796 de 2000 podría haber ya concluido. No obstante, es importante considerar que en el curso del trámite la propia entidad accionada ha reconocido la posibilidad de realizar el IAL extemporáneo. Bajo esa perspectiva y considerando las particulares y extraordinarias circunstancias que se presentan en esta oportunidad, la Corte estima posible impulsar el desarrollo de las actuaciones administrativas antes referidas.

38. La Sala precisa que las consideraciones anteriores no implican una asimilación del IAL con la valoración que en su momento le corresponderá realizar a la Junta Médica Militar. Lo que ocurre es que en atención al paso del tiempo y a las dificultades que puede suponer la

elaboración de dicho informe, es posible acudir a medios alternativos para garantizar una respuesta completa y compatible con los derechos fundamentales del accionante.

38. En ese orden de ideas se confirmará la decisión de primera instancia que amparó al derecho de petición, pero adicionalmente tutelaré el derecho fundamental al debido proceso y a la seguridad social. Para el efecto, se ordenará a la entidad demandada que en el término de los dos días siguientes a la notificación de esta decisión inicie el trámite para la emisión del IAL regulado en el Decreto 1796 de 2000, con sujeción a las siguientes reglas:

a. a) En un término no superior a 15 días siguientes al inicio del procedimiento, deberá adelantar todas las actividades o gestiones requeridas para reconstruir la información correspondiente a los hechos a los que se refiere al accionante. Para el efecto, deberá agotar todas las posibilidades a fin de obtener el informe del superior del actor relativo a los hechos ocurridos cuando prestó el servicio militar. Igualmente, la entidad podría valorar la información que oportunamente suministre el accionante, así como la historia clínica correspondiente.

b) Una vez vencido dicho término y en un plazo no mayor a 5 días deberá, previa valoración integral de la totalidad de la documentación disponible y la que se hubiere obtenido de conformidad con el procedimiento indicado anteriormente (en particular en los fundamentos jurídicos 34 y 35), elaborar el IAL y ponerlo en conocimiento del accionante.

c) Luego de ello deberá disponer lo necesario para que la Junta Médica Militar se reúna de conformidad con las disposiciones vigentes en un término no mayor a 10 días.

d) De todo lo anterior deberá mantener informado al accionante Christian Helver Díaz.

III. 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 Política,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y CONFIRMAR la decisión del Juzgado 12 Laboral del Circuito de Bogotá que concedió

el amparo al derecho fundamental de petición. En adición, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.

Segundo. ORDENAR al Batallón de Policía Militar N°. 15 Bacatá que (i) en el término de dos días siguientes a la notificación de esta decisión inicie el trámite para la emisión del Informe Administrativo por Lesiones regulado en el Decreto 1796 de 2000, con sujeción a las siguientes reglas:

a. a) En un término no superior a 15 días siguientes al inicio del procedimiento, deberá adelantar todas las actividades o gestiones requeridas para reconstruir la información correspondiente a los hechos a los que se refiere al accionante. Para el efecto, deberá agotar todas las posibilidades a fin de obtener el informe del superior del actor relativa a los hechos ocurridos cuando prestó el servicio militar. Igualmente, la entidad podría valorar la información que oportunamente suministre el accionante, así como la historia clínica correspondiente

b) Una vez vencido dicho término y en un plazo no mayor a 5 días deberá, previa valoración integral de la totalidad de la documentación disponible y la que se hubiere obtenido de conformidad con el procedimiento indicado anteriormente (fundamentos jurídicos 34 y 35) elaborar el Informe Administrativo por Lesiones y ponerlo en conocimiento del accionante.

c) Luego de ello, deberá disponer lo necesario para que la Junta Médica Militar se reúna de conformidad con las disposiciones vigentes en un término no mayor a 10 días.

d) De todo lo anterior deberá mantener informado al accionante Christian Helver Díaz.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General