

Sentencia T-552/05

ACTO ADMINISTRATIVO-Deber de motivación

La motivación de los actos administrativos es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la administración, según la cual ésta se encuentra obligada a exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido. Así, el deber de motivar los actos administrativos, salvo excepciones precisas, se revela como un límite a la discrecionalidad de la administración.

INCAPACIDAD LABORAL-Procedencia de nueva valoración/TRIBUNAL MEDICO LABORAL DE REVISION MILITAR-Orden de realizar nueva valoración médica/DEBIDO PROCESO Y ACTO ADMINISTRATIVO-Vulneración por falta de motivación

La pretensión del solicitante al solicitar la reevaluación de su caso por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía era, precisamente, que este determinara si existe un nexo causal entre la incapacidad relativa permanente que se le dictaminó mediante el acta No. 701 de abril 05 de 1988 y la osteoporosis que padece actualmente. Lo anterior con el objeto de reliquidar la pensión de la que es beneficiario actualmente. No obstante, el Tribunal demandado se limita a manifestar que “la enfermedad metabólica que presenta el paciente no tiene relación alguna con el trauma valorado por JM 701 y que se diagnostica 3 años después del retiro”. Así, esta decisión no da cuenta de ninguna razón de orden técnico o científico que le haya permitido al Tribunal inferir tal conclusión. Por consiguiente, es protuberante la falta de motivación del acto administrativo en cuestión, vulnerando, de esta manera, el derecho al debido proceso del demandante. Se revocará el fallo de instancia y, en su lugar, atendiendo a la circunstancia de debilidad manifiesta en que se encuentra el accionante, se concederá la protección constitucional al derecho fundamental al debido proceso, y se ordenará al Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía que en un término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice una valoración de la capacidad psicofísica y laboral del demandante, y determine, si fuere el caso, el nuevo monto de su pensión de invalidez.

Referencia: expediente T-1067921

Acción de tutela instaurada por el señor José Francisco Velásquez contra el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al trámite de revisión del fallo de diciembre quince (15) de dos mil cuatro (2004), proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor José Francisco Velásquez contra el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.

I. ANTECEDENTES.

1. Los hechos.

El demandante, habiendo sufrido un trauma dorso-lumbar, fue valorado por la Junta Médico Laboral de Policía. Por medio del acta No. 701 de abril cinco (5) de mil novecientos ochenta y ocho (1988), dicha Junta determinó su inaptitud para el servicio, al constatar que presentaba una incapacidad relativa permanente con pérdida de la capacidad laboral del setenta y siete con noventa y uno por ciento (77.91%). Las lesiones que ocasionaron tal pérdida, de conformidad con el acta referida, fueron causadas en el servicio y por razón del mismo.

Manifiesta el solicitante que, con ocasión de la inactividad física a la que se ve sometido con ocasión de su incapacidad, le sobrevino una osteoporosis; como consecuencia, ha sufrido una disminución en su talla corporal, habiendo perdido quince (15) centímetros de estatura.

Considerando la conexidad entre la incapacidad que le fuera determinada por la Junta Médico Laboral de Policía, y los problemas de salud sobrevinientes, el demandante solicitó la

convocatoria del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, con el fin de obtener una reliquidación de la pensión de la que es beneficiario. El día 3 de mayo de 2004, se reunieron los integrantes del Tribunal con el fin de realizarle una evaluación del trauma sufrido. Por medio del Acta 2483 de la misma fecha, el referido tribunal conceptuó: "(...) la enfermedad metabólica que presenta el paciente no tiene relación alguna con el trauma valorado por JM 701 y que se diagnostica 3 años después del retiro(...)"

Así, manifiesta el demandante que la entidad demandada no desplegó ningún esfuerzo técnico o científico con el fin de valorar efectivamente su situación.

Al respecto sostiene: "En tales condiciones se ha violado el debido proceso, porque los integrantes del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía no desplegaron ningún esfuerzo científico para realizar un examen profundo, veraz y coherente sobre las causas determinantes de la osteoporosis que presento y sobre el avance del trauma lumbar (sic) origen de la incapacidad relativa y permanente que ostento (sic). La conclusión determinada en el acta de dicha junta médica, carece de fundamentos técnicos y científicos y, por ende, ocasionan evidentes perjuicios en mi situación personal y social."

En estas circunstancias, considera el solicitante vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la vida digna.

2. La pretensión.

En consecuencia, solicita que, con el fin de amparar los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, se ordene al Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía realizar nuevamente una valoración de su estado de salud tendiente a determinar: (i) si la osteoporosis que padece actualmente es consecuencia de la inactividad que le generó la incapacidad sufrida en el servicio, y, en consecuencia, (ii) se establezca el grado actual de incapacidad física y laboral que presenta.

3. Intervención de la Entidad Accionada.

Habiendo dado traslado de la acción al Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, mediante oficio G - No. 229 de diciembre 6 de 2004 de la Sala Laboral del Tribunal

Superior del Distrito Judicial de Bogotá, no se obtuvo pronunciamiento alguno por parte de dicha entidad.

4. Pruebas relevantes.

4.1. Folio 7, copia del resumen de la historia clínica del demandante fechada el 28 de enero de 1993.

4.2. Folios 9 y 13, dictámenes del servicio de imágenes diagnósticas de la unidad de radiología del Hospital Central de la Policía Nacional.

4.3. Folio 14, informe de escanografía del Hospital Central de la Policía Nacional.

4.4. Folio 17, copia de la resolución No. 9566 de diciembre 15 de 1988, por medio de la cual la Sección de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional reconoce la pensión al demandante.

4.5. Folios 26 y 27, copia de la solicitud de revisión médica por invalidez relativa y permanente, suscrito por el demandante el 10 de noviembre de 2003.

4.6. Folios 28 y 29, copia del acta de la Junta Médico Laboral de Policía No. 701 de abril 5 de 1988, en donde se establece la pérdida del 77.91% de la capacidad laboral del demandante.

4.7. Folios 35 al 37, copia del acta No. 2483 del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, del 3 de mayo de 2004.

5. Decisión objeto de Revisión.

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante providencia de diciembre quince (15) de dos mil cuatro (2004), decidió no conceder el amparo solicitado, considerando que la actuación adelantada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía se ajustó a los postulados que informan el debido proceso.

Al respecto manifestó: "(...) es incuestionable la inexistencia de vulneración al debido proceso, por cuanto su petición fue atendida, resuelta y notificada y la circunstancia de que la enfermedad que padece el accionante no tenga relación con la lesión que originó la incapacidad del mismo no puede constituir una vulneración flagrante (sic) al debido proceso,

es decir, el hecho de no acceder a la petición por él elevada no puede ser considerada (sic) como un desconocimiento a dicho derecho fundamental.”

II. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para revisar el fallo de tutela referido, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 - 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y demás disposiciones pertinentes.

2. Planteamiento del problema.

La solicitud está orientada a la protección de los derechos fundamentales constitucionales al debido proceso, al mínimo vital y a la vida digna que, según el demandante, han sido vulnerados en el presente caso, toda vez que la entidad demandada no empleó ningún estudio técnico o científico con el fin de adoptar la decisión sobre la cuestión que le fuera planteada.

En consecuencia, la Sala realizará algunas consideraciones en relación con el alcance del deber de motivar los actos administrativos y, posteriormente, abordará el estudio del caso en concreto, con el fin de determinar si la actuación adelantada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía vulnera o no los derechos fundamentales invocados.

3. Deber de motivación de los actos administrativos.

El artículo 209 de la Constitución Política establece el principio de publicidad en las actuaciones adelantadas por la administración pública: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad(…)” Dentro de este principio se inscribe, precisamente, el de motivación de los actos administrativos.

La motivación de los actos administrativos es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la administración¹, según la cual ésta se encuentra obligada a exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido. Así, el deber de motivar los actos administrativos, salvo excepciones

precisas, se revela como un límite a la discrecionalidad de la administración².

En este orden de ideas, los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados “considerandos”, deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada.

Siguiendo las lineamientos expuestos por el profesor francés René Chapus en su tratado de derecho administrativo general, el deber de motivar los actos administrativos está orientado a satisfacer tres exigencias: (i) En primer lugar, una exigencia propia de la democracia, toda vez que conforme a ésta se impone a la administración la obligación de dar cuenta a los administrados de las razones por las cuales ha obrado en determinado sentido [Art. 123 C.P. “(...)Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”. Art. 209 C.P. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales (...)”]. (ii) En segundo lugar, pone de presente la exigencia de adelantar una “buena” administración; en este sentido, la obligación de motivar los actos administrativos compele a la administración a realizar un examen acucioso de los fundamentos de las decisiones que proyecta, previniendo, de esta manera, que se adopten decisiones estudiadas de manera insuficiente o de dudosa justificación; y, (iii) en tercer lugar, la motivación de los actos administrativos facilita el control de la actuación administrativa; así, el conocimiento de los motivos por los cuales la administración ha adoptado determinada decisión permite a los interesados apreciar las razones de las decisiones que los afectan y, eventualmente, interponer los recursos administrativos o instaurar las acciones judiciales a que haya lugar, garantizando, de esta manera, el ejercicio del derecho de defensa. En el mismo sentido, facilita la tarea del juez administrativo en el “instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo.”³

Así las cosas, salvo excepciones previstas en el ordenamiento⁴, un acto administrativo sin motivación alguna o con una motivación manifiestamente insuficiente, carece de validez constitucional y legal, al no expresar las causas fácticas y jurídicas que determinan su adopción.

4. El caso concreto.

4.1. En la controversia planteada el demandante pretende por medio de la acción de tutela que el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía valore nuevamente su estado de incapacidad y, empleando los medios científicos y técnicos necesarios, determine (i) la causa que generó la osteoporosis que padece y (ii) el grado real en que ésta afecta su capacidad física y laboral.

El Juez de instancia en el presente proceso negó el amparo solicitado, considerando que el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía ajustó su decisión al debido proceso.

4.2. De conformidad con lo dispuesto por el decreto 1796 de 2000, la Junta Médico-Laboral Militar o de Policía, entre otras funciones, valora las lesiones o afecciones diagnosticadas, determina la eventual disminución de la capacidad psicofísica, califica el origen de la enfermedad, y establece los índices de lesión cuando hay lugar a ello. Por su parte, el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía es competente, entre otros asuntos, para decidir en única instancia sobre las solicitudes de revisión pensional. Es, precisamente, dentro del estudio de una solicitud de esta clase donde se inscriben los hechos que suscitaron la presente acción.

4.3. Dentro de la documentación obrante en el expediente se encuentra acreditado: (i) que por razón del servicio el demandante presenta una incapacidad relativa permanente del 77.91%, según aparece consignado en el Acta de la Junta Médico Laboral de Policía No. 701 de abril 5 de 1988 (folios 28 y 29); (ii) que por tal motivo se encuentra pensionado, de conformidad con la información contenida en la resolución No. 9566 de diciembre 15 de 1989, expedida por la Sección de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional (folio 17); (iii) que su estado de salud se ha agravado como consecuencia de la osteoporosis que padece, según se desprende de las copias de los informes médicos que figuran en el expediente. (folios 9 - 14).

Observa esta sala que, de conformidad con el Acta No. 2483 del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, del 3 de mayo de 2004 (folios 35 al 38), el análisis de la situación planteada ante dicha entidad se limitó a los siguiente:

“Se revisan antecedentes, junta Médico laboral No. 701 del 05/04/88, demás documentación del paciente. Los miembros del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, examinan al paciente evidenciando: Paciente con baja talla y sobrepeso marcha en muletas.

Al considerar que la enfermedad metabólica que presenta el paciente no tiene relación alguna con el trauma valorado por JM 701 y que se diagnostica 3 años después del retiro, los miembros del Tribunal médico Laboral Por unanimidad deciden “RATIFICAR” las conclusiones de la JML No. 701 del 05/04/88.”

Esta Sala de Revisión constata que las razones expuestas por dicho organismo son insuficientes y no satisfacen el deber de motivación que debe informar la adopción de actos administrativos, teniendo en cuenta que en tales consideraciones no se da cuenta de las razones de hecho ni de derecho que determinan la decisión del Tribunal en ese sentido.⁵

En efecto, la pretensión del solicitante al solicitar la reevaluación de su caso por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía era, precisamente, que este determinara si existe un nexo causal entre la incapacidad relativa permanente que se le dictaminó mediante el acta No. 701 de abril 05 de 1988 y la osteoporosis que padece actualmente. Lo anterior con el objeto de reliquidar la pensión de la que es beneficiario actualmente.

No obstante, el Tribunal demandado se limita a manifestar que “la enfermedad metabólica que presenta el paciente no tiene relación alguna con el trauma valorado por JM 701 y que se diagnostica 3 años después del retiro”. Así, esta decisión no da cuenta de ninguna razón de orden técnico o científico que le haya permitido al Tribunal inferir tal conclusión. Por consiguiente, es protuberante la falta de motivación del acto administrativo en cuestión, vulnerando, de esta manera, el derecho al debido proceso del demandante.

Es pertinente traer a colación las observaciones al respecto del profesor García de Enterría, citadas ya por esta Corporación en sentencia SU 250 de 1998:

“La motivación, como ya dijimos, es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente : la motivación es interna corporis, no externa ; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo). Quiere decirse que la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión.

Por ejemplo : no bastaría jubilar a un funcionario invocando simplemente una razón de “incapacidad física” ; habrá que concretar qué incapacidad física en particular y cómo se ha valorado y en qué sentido la misma justifica legalmente la resolución.”

En consecuencia, se revocará el fallo de instancia y, en su lugar, atendiendo a la circunstancia de debilidad manifiesta⁶ en que se encuentra el accionante, se concederá la protección constitucional al derecho fundamental al debido proceso, y se ordenará al Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía que en un término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice una valoración de la capacidad psicofísica y laboral del señor José Francisco Velásquez, y determine, si fuere el caso, el nuevo monto de su pensión de invalidez.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo de diciembre quince (15) de dos mil cuatro (2004), proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor José Francisco Velásquez contra el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.

En su lugar, CONCEDER el amparo al derecho fundamental al debido proceso del demandante.

SEGUNDO. En consecuencia, Dejar SIN EFECTOS el acta No. 2483 de mayo tres (03) de mil dos mil cuatro (2004), proferida por Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.

CUARTO. DAR por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia SU - 250 de 1988. M.P. Alejandro Martínez Caballero. “Esta tesis de motivar el acto, es reciente en nuestro ordenamiento, ya que antes del Decreto 01 de 1984 art. 35 no existía una obligación general, por ello, la jurisprudencia contenciosa consideró que la decisión administrativa expresa debía estar fundamentada en la prueba o en informes disponibles y motivarse, al menos en forma sumaria, si afectaba a particulares. La justificación de esa decisión fue la aplicación por remisión (artículo 282 C.C.A.) del artículo 303 del C.P.C. que dispone que “las providencias serán motivadas a excepción de los autos que se limiten a disponer un trámite”.

2 Consejo de Estado, Sala consulta, Concepto. Oct. 22 de 1975. “(...) en consecuencia, no hay en el Estado de derecho facultades puramente discrecionales, porque ello eliminaría la justiciabilidad de los actos en que se desarrollan, y acabaría con la consiguiente responsabilidad del Estado y de sus funcionarios. En el ejercicio de la facultad reglada hay mera aplicación obligada de la norma: en el de la relativa discrecionalidad, la decisión viene a ser completada por el juicio y la voluntad del órgano que añaden una dimensión no prevista en la disposición (...)”

3 Sentencia SU - 250 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Ibíd. “ (...) Y es que la teoría del uso del poder discrecional, a pesar de los preceptos consignados en el Código Contencioso Administrativo y en la Constitución de 1991, acusa todavía visiblemente el lastre de su origen autoritario. Aun hoy hay quienes creen en la vieja equiparación de los discrecional y lo que no requiere justificación. Aunque el constitucionalismo de nuestros días es radicalmente incompatible con la arbitrariedad que se manifiesta en el reconocimiento de poderes exentos de justificación es indiscutible que esta nueva fé no ha logrado terminar del todo el culto a los viejos ídolos, que siguen inconscientemente practicándose con toda naturalidad en una suerte de sincretismo al que es urgente ya poner fin, en esta sociedad cuyo Estado se define como social de derecho.”

5 Sentencia T - 762 de 1988. M.P. Alejandro Martínez Caballero. “Por lo tanto quien se encuentra ante una situación límite o en una zona de penumbra de tipo técnico debe necesariamente, para ser consecuente con los principios orientadores de la Constitución, ser sometida a análisis bajo las reglas de la técnica científica del momento que sean de sumo rigor, que tengan en cuenta todas las afirmaciones del paciente y que contundentemente se ajusten a la realidad. Por ello si no se hace una exhaustiva reflexión en ese sentido, el acto técnico será irrazonable y contrario al orden justo, y adicionalmente contrario a los principios que propugnan por la protección de las personas en situaciones debilidad manifiesta por parte del Estado.”

6 Constitución Política. Artículo 13“(...)El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”

Art. 47 “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”