



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

**REFERENCIAS:**

**Radicación:** 11001-33-31-024-2010-00599-01  
**Demandante:** FRANCISCO JAVIER BENAVIDES SIERRA  
**Demandado:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Correspondió a la Subsección "F" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en uso de sus facultades legales, el conocimiento para emitir sentencia de segunda instancia dentro del presente proceso, tramitado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Procede entonces la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la **parte demandante** contra la sentencia proferida el 22 de junio de 2012, por el Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que denegó las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES.**

El señor **Francisco Javier Benavides Sierra** acudió a la Jurisdicción, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, tendiente a obtener las siguientes declaraciones y condenas.

*Primera: sírvase declarar la nulidad parcial de los actos administrativos contenidos en la Junta Médico (sic) Laboral Nro. 1164 del 23 de septiembre de 2009 y Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 4163 del 3 de mayo de 2010, notificada el 16 de julio de 2010, mediante la cual la Nación – Ministerio de Defensa nacional – Policía Nacional negó el reconocimiento del derecho que le asiste al accionante.*

*Segunda: a título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la Nación Colombiana – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, a realizar una nueva junta médica laboral o en su defecto un nuevo Tribunal Médico Laboral y de Policía al actor con el fin se valoren y califiquen los índices lesionales con su respectiva evaluación de la disminución de la capacidad laboral del actor, tomando las enfermedades y lesiones con sus respectivas secuelas, que no fueron tenidas en cuenta en su momento por estas entidades y se proceda al reconocimiento liquidación y pago de la indemnización establecida en los Decretos 094 de 1989 y 1976 de 2000.*

*Tercera: sírvase ordenar la liquidación de las anteriores condenas, mediante sumas líquidas en moneda de curso legal en Colombia, ordenando que se ajusten dichas condenas*

tomando como base el IPC, o al por mayor conforme a lo dispuesto por el artículo 179 del C.C.A.

Cuarta: para el cumplimiento de la sentencia, se ordenará dar aplicación a los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Quinta: ordenar la indemnización por daños morales que le han sido causados al actor por la irregular liquidación de los haberes de que ha sido víctima, los cuales se estiman en el equivalente a CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES (100 SMLM).

Sexta: condenar en costas y agencias en derecho a la demandada”.

## 1.2. HECHOS Y OMISIONES.

Los hechos expuestos en la demanda se resumen de la siguiente manera:

- El actor ingresó a la Policía Nacional, donde su último cargo fue el de Subintendente.
- En el mes de febrero de 2003, sufrió un accidente de tránsito cuando se desplazaba en bicicleta, el cual, de conformidad con el informativo administrativo por lesiones 020-2003 del 280203 MEBOG, ocurrió *“en el servicio por causa y razón del mismo, es decir enfermedad profesional y/o accidente de trabajo”* el cual produjo una *“fractura de platillo tibial literal con trazo intra articular y ligero aumento de líquido intra articular”*.
- El 6 de septiembre de 2005, el demandante fue herido con un arma de fuego por parte del Subintendente Ilich Augusto Yucuma Díaz en la pierna izquierda, incidente que de conformidad con el informativo administrativo por lesiones 425/08 ocurrió *“en el servicio por causa y razón del mismo, es decir enfermedad profesional y/o accidente de trabajo”*. Afirma que hasta la fecha no ha sido posible extraer el proyectil alojado a la altura del cuello femoral.
- El día 23 de septiembre de 2009 se le practicó al señor Benavides Sierra, Junta Médico Laboral, en la cual se determinó su pérdida de la capacidad laboral en un 9%, *“pero nunca [se] tuvo en cuenta que el convocante tiene dentro de su cuerpo el proyectil (plomo) (...) y que aún hoy en día no se le ha extraído, solamente se limitó a tener en cuenta la cicatriz causada”*.
- Inconforme con dicho examen, el actor convocó el día 14 de enero de 2010 al Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, el cual realizó la valoración el día 3 de mayo de 2010 en donde se concluyó que el accionante presentaba una pérdida de capacidad laboral del 24.47% y se precisó que la lesión de fractura en el platillo tibial fue causada en el servicio pero no por causa y razón del mismo. Aunado a ello, sostiene la parte accionante que no se le realizó valoración psicológica.

## 1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

**Constitución Política.** 1, 2, 6, 13, 29, 49, 53, 83, 84 y 209.

**LEGALES:** Decreto 094 de 1989 y Decreto 1796 de 2000.

Sostuvo que las entidades accionadas se extralimitaron en sus funciones al negar los derechos adquiridos por el accionante y al desconocer las secuelas originadas por hechos que menoscabaron su estado de salud.

Así mismo precisó que los exámenes realizados no tuvieron en consideración que a la fecha, el accionante tiene incrustado en su cuerpo un proyectil de bala, el cual origina una serie de secuelas que no fueron objeto de valoración, como por ejemplo limitación en los movimientos, dolores continuos, mareos y cólicos abdominales entre otros. Reprochó que no se han realizado los exámenes pertinentes a fin de establecer si existe algún tipo de contaminación generada por el cuerpo extraño.

Puso de presente que la lesión ocurrida en el año 2002 también generó secuelas en su estado de salud ya que no fue tratada como una fractura, sino como un simple accidente menor, por lo que en la actualidad se ve limitado en su movilidad y en el ejercicio de sus actividades diarias.

#### **1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>1</sup>**

La apoderada de la entidad accionada previa exposición de la normatividad aplicable concluyó que los actos administrativos demandados fueron expedidos por funcionarios competentes en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales por lo que no existe mérito para acceder a las pretensiones de la demanda.

Como medio exceptivo de defensa alegó la falta de legitimación por pasiva de la Nación - Policía Nacional como quiera que el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía depende directamente del Ministerio de Defensa y no de la Policía Nacional la cual es una institución diferente e independiente a esa cartera ministerial.

## **II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE IMPUGNACIÓN**

El Juzgado 24 administrativo de Bogotá, por medio de sentencia de 22 de junio de 2012, denegó las pretensiones de la demanda en virtud del siguiente fundamento:

En primer lugar, respecto de la excepción de falta de legitimación por pasiva concluyó que el accionante dirigió sus pretensiones de nulidad a las actas que las autoridades médico-legales profirieron en vía gubernativa, no obstante resaltó que su fin se traduce en que la Policía Nacional le indemnice con base en la nueva calificación de invalidez que se llegara a realizar, por lo tanto la legitimidad, consideró, recae en el ente demandado es decir Policía Nacional

En segundo lugar y frente a la objeción que presentó la parte accionante al dictamen ordenado por ese juzgado y realizado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, señaló que de la revisión de la historia clínica de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, no se encontró un elemento de prueba que determine la existencia de un

<sup>1</sup> FI 58-62 del expediente.

proyectil de arma de fuego en el cuerpo del accionante, por lo que dicha situación constituye razón suficiente para declarar infundada la objeción a la pericia antes referida

En lo relacionado con la imputación el accidente en bicicleta ocurrido en el año 2002, concluyó que éste no fue por razón del servicio. Finalmente precisó que no existe mérito para convocar a Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía para una nueva calificación de invalidez de acuerdo con el marco establecido en el artículo 19 del Decreto 1796 de 2000.

### III. DEL RECURSO DE APELACIÓN<sup>2</sup>

La parte demandante interpuso en término recurso de apelación contra la sentencia puesto que afirmó que con la demanda fueron aportadas varias pruebas documentales que dan cuenta que el proyectil aún se encuentra en el cuerpo del accionante, lo cual da cuenta de la falta del rigor con que la juez de primera instancia valoró los medios probatorios.

Señaló que de la objeción presentada por el accionante en contra del dictamen realizado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y de Cundinamarca de fecha 25 de agosto de 2011, la juez debió correr traslado a dicha junta para que se pronunciara al respecto y no tomar decisiones en contravía del actor.

Finalmente señaló que la calificación realizada por el informativo administrativo por lesiones núm. 020-2003 del 280203 en el sentido de señalar que el incidente ahí reseñado fue ocasionado "*en el servicio y en cumplimiento de actividades relacionadas con el servicio y con ocasión del mismo*", no se encuentra en discusión, como si lo están las actas de valoración emitidas tanto por la Junta Médico Laboral de Policía como por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, las cuales no tuvieron en cuenta el informativo antes referido, así como tampoco tuvieron en cuenta las secuelas que trajo consigo la *gonalgia*, padecimiento que se dio como consecuencia del incidente que motivó el informativo núm. 020-2003 del 280203.

### IV. ALEGATOS FINALES DE LAS PARTES

**Parte demandante:** en escrito visible a folios 272 a 273 la parte accionante solicita se acceda a las pretensiones de la demanda, como quiera que en vía gubernativa no se tuvo en cuenta el proyectil incrustado en el cuerpo del accionante y los efectos que este genera en su humanidad, omisión que en vía judicial es predicable también de la Junta de Calificación de Invalidez de Bogotá, entidad que tampoco tuvo en cuenta el estrés post traumático que dicha secuela dejó en el señor Benavides Sierra y que no ha realizado un análisis serio para determinar si la sangre del actor se encuentra contaminada con el plomo de dicho proyectil.

**Entidad demandada:** mediante escrito visible a folios 261 a 271, la apoderada que representa la entidad accionada sostuvo que la situación jurídica del accionante ya fue definida por medio de los actos administrativos demandados, los cuales se fundaron en la normatividad pertinente, por lo que no hay lugar a convocar una nueva Junta, ya que ello solo es procedente cuando "*existan patologías que así lo ameriten con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 19 del Decreto 1796 de 2000, circunstancia que no se haya (sic) demostrada por el actor dentro del presente proceso*".

<sup>2</sup> Fls 594 a 596 del cuaderno No.2

Por su parte el **Ministerio Público** señaló que se debe confirmar la sentencia objeto de la apelación en tanto la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos demandados se mantiene incólume y no fue desvirtuada por parte del accionante como quiera que la prueba pericial allegada en sede judicial fue clara al confirmar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral señalada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.

## V. CONSIDERACIONES

### 5.1. COMPETENCIA.

Conforme lo dispone el artículo 133 del Código Contencioso Administrativo, y siendo que la sentencia objeto de recurso de apelación fue proferida en primera instancia por el Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, esta Sala de Subsección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para decidir el asunto en segunda instancia.

### 5.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a la Sala establecer si en los términos del recurso de apelación presentado por la parte actora, procede revocar la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, se determinará si al accionante le corresponde un porcentaje superior de pérdida de capacidad laboral respecto del establecido en vía gubernativa por parte del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía y si la imputabilidad del servicio de las lesiones que padece fueron fijadas de forma adecuada por esa autoridad.

### 5.3 Metodología de la Sala.

Con el fin de resolver el problema jurídico de la referencia, esta Sala de Decisión, en primer lugar se ocupará de analizar los aspectos generales relacionados con la pérdida de capacidad laboral del personal uniformado, para posteriormente realizar la exposición de los hechos que se encuentran debidamente probados tanto en vía gubernativa como en vía judicial, para entonces analizar del caso, el cual será abordado desde dos puntos, siendo el primero de ellos, el relacionado con la determinación del porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el segundo aquel que versa sobre la imputación de la lesión, aspectos respecto de los cuales se funda el recurso de apelación presentado por la parte accionante que convoca a esta Corporación.

### 5.4. De la pérdida de la capacidad laboral del personal uniformado – Indemnización.

De conformidad con el artículo 2° del Decreto 1796 de 2000<sup>3</sup> la capacidad sicofísica, debe ser entendida 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.*

<sup>3</sup> "por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993"

La capacidad sicofísica del personal de que trata el presente decreto será valorada con criterios laborales y de salud ocupacional, por parte de las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”.

Así mismo, dicho decreto señaló que las autoridades médico laborales encargadas de la evaluación de la capacidad sicofísica son:

**“ARTICULO 15. JUNTA MÉDICO-LABORAL MILITAR O DE POLICÍA.** Sus funciones son en primera instancia:

- 1 Valorar y registrar las secuelas definitivas de las lesiones o afecciones diagnosticadas.
- 2 Clasificar el tipo de incapacidad sicofísica y aptitud para el servicio, pudiendo recomendar la reubicación laboral cuando así lo amerite.
- 3 Determinar la disminución de la capacidad psicofísica.
- 4 Calificar la enfermedad según sea profesional o común.
- 5 Registrar la imputabilidad al servicio de acuerdo con el Informe Administrativo por Lesiones.
- 6 Fijar los correspondientes índices de lesión si hubiere lugar a ello.
- 7 Las demás que le sean asignadas por Ley o reglamento.”

**“ARTICULO 21. TRIBUNAL MÉDICO-LABORAL DE REVISIÓN MILITAR Y DE POLICÍA.** El Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía conocerá en última instancia de las reclamaciones que surjan contra las decisiones de las Juntas Médico-Laborales y en consecuencia podrá ratificar, modificar o revocar tales decisiones. Así mismo, conocerá en única instancia la revisión de la pensión por solicitud del pensionado.”

Así las cosas, la calificación de la pérdida de capacidad laboral resulta ser un aspecto realmente importante, como quiera que dicha pérdida trae consigo consecuencias relacionadas tanto con el ingreso, permanencia o retiro de las Fuerzas Armadas, como prestacionales, tales como el reconocimiento de una indemnización o de una pensión por invalidez.

Sobre la materia que nos ocupa, es necesario acudir al artículo 37 del Decreto 1796 del 2000<sup>4</sup>, cuyo tenor literal reza:

**“ARTICULO 37. DERECHO A INDEMNIZACIÓN.** El derecho al pago de indemnización para el personal de que trata el presente decreto, que hubiere sufrido una disminución de la capacidad laboral se valorará y definirá de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el efecto, y se liquidará teniendo en cuenta las circunstancias que a continuación se señalan:

- 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.”

Es pertinente tener en cuenta que esta norma estableció que hasta tanto el Gobierno Nacional reglamentara el procedimiento de valoración y calificación y los criterios de disminución de la

<sup>4</sup> “Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993”

capacidad laboral e indemnizaciones, estos conceptos seguirían rigiéndose por el Decreto 94 de 1989, veamos:

**"ARTICULO 48. ARTÍCULO TRANSITORIO.** Hasta tanto el Gobierno Nacional determine lo correspondiente a la valoración y calificación del personal que trata el presente decreto, los criterios de 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."

Resulta entonces evidente que para la resolución del problema jurídico que trae consigo el proceso de la referencia, esta Sala de Decisión aplicará lo señalado en el Decreto 94 de 1989, el cual determinó en sus artículos 15, 87 y 88 la clasificación de las "incapacidades e invalideces"; y las tablas para la calificación de las mismas, teniendo en cuenta los distintos índices de lesión y la edad de la persona.

## 5.5. Caso concreto.

### 5.5.1 Hechos probados:

1. Es visible a folio 10 a 13 el informe prestacional núm. 020-2003 rendido por el Jefe del Área de Policía Comunitaria MEBOG de fecha 28 de febrero de 2003, en el cual señaló:

*"1.- Que el Subintendente Francisco Javier Benavides Sierra, (...) para el día de los hechos 071002 se encontraba vinculado a la Policía nacional, activo, uniformado, destinado en la Policía metropolitana de Bogotá y adscrito a la Estación Once de la Localidad de Suba, Departamento de Policía Tisquesusa, donde presta su servicio como patrulla de Barrio en la modalidad de Policía Comunitaria.*

*2.- Que el policía siendo las 07:45 horas aproximadamente del día 071002 en la calle 131 con carrera 91 de la localidad de Suba, desarrollaba actividades relacionadas con el servicio, como era la de trasladarse en su bicicleta de dotación, uniformado, pues, tenía que presentarse para iniciar actividades de patrulla de barrio a las 08:00 horas, desde su residencia en la calle 126 No. 88 A 16 barrio Suba Rincón hasta la estación de Suba en la calle 146 con carrera 92, y que en ese trayecto se involucró en un accidente de tránsito con un peatón que se tradujo en caída de su bicicleta; al caer sobre la calzada de la vía se golpeó la pierna derecha y la rodilla derecha soportó el mayor pensó de su cuerpo y se produjeron lesiones como fue la fractura ósea de los platillos tibiales de la rodilla en mención que hizo necesario el inicio del presente informe prestacional.*

*3.- que luego de haber llegado por sus propios medio a la Estación de Policía de Suba, puso en conocimiento de su Comandante Inmediato, este lo autorizó que fuera llevado en la camioneta de la Policía Comunitaria con su conductor para que fuera atendido en la Unidad de Urgencias del HOCEN de la Policía Nacional, donde fue valorado por los galenos de turno, quienes diagnosticaron en principio ausencia de lesiones óseas; pero, posteriormente después de varias consultas de control de exámenes diferentes se hizo una segunda valoración en la cual se diagnosticó que existe fractura ósea como se describió anteriormente, que le han autorizado por necesidad del tratamiento excusas del servicio desde el 011002 hasta el 40203 con inmovilización total del miembro afectado y la recomendación de desplazarse apoyado en muletas además, de la afectación funcional.*

*4.- por lo anterior se puede establecer que los hechos motivo del presente informe prestacional sucedieron encontrándose el uniformado Subintendente Francisco Javier Benavides Sierra en servicio activo y en cumplimiento de actividades relacionadas con el servicio y con ocasión del mismo, según las consideraciones a que se han llegado en la presente investigación que cataloga el hecho como accidente de trabajo según la descripción del párrafo tercero del artículo 31 del Decreto 1796 de 2.000 por lo cual se considera que se ajusta a lo preceptuado en el decreto 1796 del 14 de septiembre de 2000, en su título IV, artículo 24, literal B, que a la letra dice "en el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo".*

2. Por otra parte a folio 5 a 8 del plenario, es visible **informativo prestacional 425/08** sin fecha suscrito por el señor Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá en el que se señaló:

*“Con base a las pruebas allegadas al presente informe administrativo por lesiones, se pudo establecer que el señor Francisco Javier Benavides Sierra para la fecha 03 de septiembre del año de 2005, se encontraba en servicio activo en la Policía Nacional, ostentando el grado de Subintendente, asignado a la Policía Metropolitana de Bogotá, estación de Policía Aeropuerto.*

*Ahora bien, queda comprobado a través de los diferentes medio documentales y testimoniales recolectados como informe de trámite u novedad, declaraciones rendidas por sus compañeros testigos presenciales de los hechos, todas en conjunto son coincidentes en resaltar que el uniformado se encontraba en ejercicio de sus funciones de servidor público, pernoctando dentro de las instalaciones asignadas para su servicio, cumplimiento actividades inherentes a sus cargos y función como policía del Aeropuerto el Dorado, momentos en los cuales fuera impactado con arma de fuego manipulada imprudentemente por el señor ST. Yucuma Díaz Ilich.*

*Es así que este despacho determina que las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acaecieron los hechos materia de investigación ocurrieron dentro de una actividad rutinaria de policía en servicio.*

*Así las cosas, y con fundamento en el Decreto 1796 de septiembre 14 del año 2000 “Evolución de la capacidad psicofísica y de la disminución de la capacidad laboral y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informe administrativo 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, artículo 24 “Informe administrativo por lesiones” se estableció que las lesiones sufridas por el señor Francisco Javier Benavides Sierra,  **fueron originadas en el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo, tal como lo consagra el literal B de la precitada norma**”.*

3. Por medio de la **Resolución 0009 del 2 de octubre de 2006**, la Policía Nacional retiró del servicio activo por voluntad de la Dirección General al accionante a partir del 2 de octubre de 2006<sup>5</sup>.
4. La Junta Médico Laboral de la Policía Nacional en **acta de 23 de septiembre de 2009** señaló que previa valoración del actor de conformidad con el concepto e intervención del especialista en ortopedia, encontró que el actor presentó las siguientes lesiones: 1. HPAF en cara interna fémur izquierdo, sin secuelas funcionales y 2. Cicatrices descritas en miembro inferior izquierdo, producto de un accidente laboral que le produjo una disminución de la capacidad laboral del 9%<sup>6</sup>.
5. Inconforme con la decisión adoptada, el accionante, por medio de escrito de fecha 14 de enero de 2010, solicitó la convocatoria del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, en la cual puso de presente que se le adelantaron dos informativos por lesiones de fechas 28 de febrero de 2003 con ocasión a la fractura del platillo tibia lateral con trazo intra articular y ligero aumento de líquido intra articular y de 20 de mayo de 2009 por una herida de proyectil arma de fuego / accidente en pierna izquierda, los dos calificados como lesiones en el servicio por causa y razón del mismo, por lo que solicitó se realice una nueva valoración en la cual se tenga presente que (i) hasta la fecha el actor *“tiene dentro de su cuerpo un proyectil”*, el cual ha generado secuelas en el estado de salud del accionante, así como

<sup>5</sup> Fl 14-15 del expediente.

<sup>6</sup> Fl 17-18 del expediente.

tampoco se valoró (ii) el incidente consignado en el informativo de lesiones núm. 020-2003, el cual sostuvo, se acompañó a dicho escrito de convocatoria<sup>7</sup>.

6. El Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía en acta de 3 de mayo de 2010 realizó la siguiente valoración del accionante:

**“V. CONSIDERACIONES**

*Una vez valorado al paciente y revisadas las conclusiones de la Junta Médico Laboral donde se describe el tratamiento quirúrgico por artroscopia en rodilla derecha confirmada su lesión con resonancia magnética donde reporta fractura completa de platillo tibial, se decide asignar lo correspondiente de acuerdo al Decreto 094 de 1989.*

**VI. DECISIONES**

*De acuerdo a lo establecido en el Decreto 094/89, los miembros del Tribunal Médico Laboral por unanimidad deciden MODIFICAR las conclusiones de la Junta Medica Laboral No. 1164 del 23 de septiembre de 2009.*

**A. Lesiones – Afecciones – Secuelas**

1. *Herida por arma de fuego en cara interna de fémur izquierdo deja como secuela*
  - a. *cicatriz dolorosa en zona descrita*
2. *Fractura de platillo tibial rodilla derecha tratado con artroscopia que deja como secuela:*
  - a. *gonalgia*

**B. Clasificación de las lesiones o afecciones y calificación de capacidad para el servicio**

*Incapacidad permanente parcial. no apto para actividad militar. Por artículo 60 Decreto 94 de 1989. reubica reubicación no*

**C. Evaluación de la disminución de la capacidad laboral del: 24.47%**

**D. Imputabilidad del servicio**

*A1. literal B, en el servicio por causa y razón del mismo, de acuerdo a informe administrativo No. 425/08 el 20 de mayo de 2000 MEBOG, se trata de accidente de trabajo.*

*A2. literal A, en el servicio pero no por causa y razón del mismo, se trata de accidente común. no le figura informe administrativo*

**E. Fijación de los correspondientes índices**

A1a	Se ratifica	Numeral 10-004	Literal a	Índice 2
	Se asigna	Numeral 1-191		Índice 7”

En este punto del estudio, conviene precisar que de la revisión del expediente de la referencia encuentra esta Sala de Decisión que la juez de primera instancia ordenó en la etapa probatoria la valoración de la situación específica del accionante por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez

Recordemos entonces que de conformidad con el artículo 1° del Decreto 1352 de 2013 “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”. Compilado en el Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”, se exceptúa de su aplicación “el régimen especial de las

<sup>7</sup> FI 30-34 del expediente.

Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, salvo la actuación que soliciten a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez como peritos" por parte de "Las autoridades judiciales o administrativas".

En primera medida es dable concluir que la competencia para determinar la capacidad psicofísica de los miembros de la Fuerza Pública radica únicamente en las autoridades militares y de policía, sin embargo, los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tienen la calidad de peritajes, que colaboran en la construcción del criterio del juez, como quiera que el operador judicial debe acudir a la experticia de quienes cuentan con los conocimientos de tipo técnico - científico necesarios para determinar el estado de salud del uniformado.

Respecto de la relevancia del dictamen rendido por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en reciente providencia de fecha 28 de octubre de 2019<sup>8</sup> sostuvo:

*"Esta Corporación ha otorgado valor probatorio a los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, en procesos instaurados por miembros de la Fuerza Pública.*

(...)

***Por consiguiente, se evidencia que las autoridades judiciales pueden otorgar valor probatorio a las actas de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, aunque el interesado pertenezca al régimen especial de la Fuerza Pública, caso en el cual el dictamen deberá valorarse como prueba pericial en conjunto con el acervo probatorio y acorde con las reglas de la sana crítica.***

*"En lo que concierne a la prueba pericial el Código General del Proceso prescribe que es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos (art. 226); y que "El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso" (art. 232)".*

Una vez establecido lo anterior, encontramos que a folio 137 a 142 obra el dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca, ordenado por el Juzgado 24, que data del 25 de agosto de 2011, en el cual se señaló lo siguiente:

#### **"5. FUNDAMENTOS DE LA CALIFICACIÓN 5.1 RELACIÓN DE DOCUMENTOS**

Se tuvo en cuenta

1. historia clínica
2. exámenes paraclínicos

#### **5.2 DIAGNÓSTICO MOTIVO DE CALIFICACIÓN:**

*Secuelas fractura tibial. herida por arma de fuego*

(...)

#### **6. DESCRIPCIÓN DEL DICTAMEN**

*I. Descripción de deficiencias: Fijación de los correspondientes Índices de lesión:*

<b>Numeral</b>	<b>Descripción</b>	<b>Índice de lesión</b>	<b>Disminución capac. laboral</b>
10.004	Cicatriz no corregible quirúrgicamente	2	24.47
1.191	Lesiones que producen alteración funcional de la rodilla	7	
<b>PCL:</b>			<b>24.47%</b>

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, CP: Dr. César Palomino Cortés. Radicación número: 73001-23-33-000-2015-00225-01(0035-17)

**7. PORCENTAJE DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL**

Descripción	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>24.47%</b>

Estado de la PCL	5%		Incapacidad permanente parcial		Invalidez	
Fecha de estructuración de la invalidez				23 de septiembre de 2009		

**8. CALIFICACIÓN DEL ORIGEN**

Origen	Enfermedad común		Enfermedad profesional		Accidente de trabajo	X
--------	------------------	--	------------------------	--	----------------------	---

Requiere de otra persona para realizar las funciones elementales de la vida?	SI		NO	X
--	----	--	----	---

En la ponencia, la Junta Regional de Calificación señaló:

*"Siendo así las cosas, revisado y analizado el expediente, se establece el origen profesional de los citados eventos.*

*Se ratifica secuelas descritas en tribunal médico laboral número 4163 que decide:*

*De acuerdo a lo establecido en el Decreto 094/89, los miembros del Tribunal Médico Laboral por unanimidad deciden MODIFICAR las conclusiones de la Junta Médica Laboral No. 1164 del 23 de septiembre de 2009.*

**B. Lesiones – Afecciones – Secuelas**

3. *Herida Por arma de fuego en cara interna de fémur izquierdo deja como secuela*
  - a. *cicatriz dolorosa en zona descrita*
4. *Fractura de platillo tibial rodilla derecha tratado con artroscopia que deja como secuela:*
  - a. *gonalgia*

**B. Clasificación de las lesiones o afecciones y calificación de capacidad para el servicio**

*Incapacidad permanente parcial. no apto para actividad militar. Por artículo 60 Decreto 94 de 1989. reubica reubicación: No".*

El dictamen antes transcrito fue objetado por el demandante como quiera que sostuvo que no se tuvo en cuenta que el proyectil aún se encuentra alojado en su cuerpo y únicamente se valoró la cicatriz y las secuelas que ello causó, así mismo precisó que no se valoraron las secuelas de la fractura platillo tibia lateral con trazo intra-articular y ligero aumento de líquido intra-articular. Finalmente señaló que no se realizó la valoración psiquiátrica<sup>9</sup>.

Dicha objeción fue resuelta por la juez de primera instancia en la sentencia objeto de la apelación que nos convoca, ello en virtud del numeral 6 del artículo 238 del CPC, en los términos señalados en el acápite de antecedentes de la presente providencia.

En curso del recurso de apelación, la entonces magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en su sala de descongestión profirió auto de mejor proveer de fecha 30 de mayo de 2014, en el cual "[requirió] a la Junta Regional de Calificación Laboral, con el fin de realizar al señor Francisco Javier Benavides Sierra, un dictamen médico, teniendo en cuenta de un lado las valoraciones efectuadas por la Junta Médica Laboral de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y las historias

<sup>9</sup> FI 146-148 del expediente.

clínicas obrantes en el expediente, documentos que serán allegados en su oportunidad con el fin de determinar las patologías del actor"<sup>10</sup>.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca en nueva valoración de fecha 30 de abril de 2015 modificó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral de la siguiente forma:

#### 5. "FUNDAMENTOS DE LA CALIFICACIÓN

##### 5.1 RELACIÓN DE DOCUMENTOS

Se tuvo en cuenta:

1. Historia clínica X
2. Exámenes paraclínicos X
3. Valoraciones por especialistas X

##### 5.2 DIAGNOSTICO MOTIVO DE CALIFICACIÓN

Gonartrosis rodilla derecha – cicatrices cara interna muslo izquierdo.

#### 6. DESCRIPCIÓN DEL DICTAMEN

1. Descripción de deficiencias: Fijación de los correspondientes índices de lesión.

Numeral	Descripción	Índice de lesión	Disminución capac. laboral
1.191	Fractura platillos tibiales derechos	7	18.00
10.004	Cicatriz MII	2	9.50
<b>Total pérdida de capacidad laboral</b>			<b>25.80%</b>

#### 7. PORCENTAJE DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

Descripción	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>25.80%</b>

Estado de la PCL	5%	Incapacidad permanente parcial	Invalidez
Fecha de estructuración de la invalidez		03 de septiembre de 2005	

#### 9. CALIFICACIÓN DEL ORIGEN

Origen	Enfermedad común	Enfermedad profesional	Accidente de trabajo	X
--------	------------------	------------------------	----------------------	---

Requiere de otra persona para realizar las funciones elementales de la vida?	SI	NO
--	----	----

Frente al contenido de este dictamen, únicamente la entidad accionada presentó objeción, como quiera que a su juicio no se determinó exactamente el origen de las patologías, así como no se desestimó la calificación realizada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, por lo demás puso de presente que el actor se retiró en el mes de octubre de 2006, esto es, 9 años antes de la valoración realizada por la Junta Regional de Invalidez.

La entonces directora del proceso en sede de apelación ordenó tramitar la aclaración a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, la cual en escrito visible a folios 364 sostuvo:

*"La ponencia de la junta de 14 de agosto de 2014 (sic) escribe que el origen de los eventos corresponden a accidentes laborales. No es de nuestra competencia referirnos al dictamen del Tribunal Médico Militar a menos que el señor juez nos solicite expresamente tal situación. Como el apoderado de la parte demandada lo sugiere, se califican las secuelas actuales en términos de la pérdida de la capacidad laboral, es decir a fecha de 30 de abril de 2015 de los dos eventos laborales en el dictamen".*

#### 5.5.2 Análisis del caso.

<sup>10</sup> FI 275-276 del expediente.

### 5.5.2.1 En lo que respecta al porcentaje de pérdida de capacidad laboral

Del recuento fáctico realizado líneas arriba, esta Instancia Judicial observa la existencia de dos dictámenes elaborados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá DC y Cundinamarca, siendo el primero de ellos el ordenado por la Juez 24 Administrativa del Circuito de Bogotá en trámite de primera instancia y el segundo fue el resultado del auto de mejor proveer dictado por la entonces magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en su sala de descongestión.

Esta Sala de Decisión advierte que dichos dictámenes constituyen entonces la prueba adecuada para la valoración del estado de salud del actor, por lo que el análisis no puede desbordar dicho marco probatorio, como quiera que el operador judicial debe apoyarse en los conocimientos técnicos científicos que para el caso en concreto aporta la prueba pericial allegada de la Junta Regional.

Con el fin de sustentar la anterior afirmación conviene citar lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia de 20 de septiembre de 2019, en la cual se precisó:

*“Nótese que la adopción de decisiones sobre la pérdida de la capacidad laboral es el resultado de un proceso reglado, debidamente detallado en las normas generales y cuya competencia está asignada, sin que haya dudas al respecto, a las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública; se aclara en todo caso que de forma supletiva la calificación puede ser realizada por las Juntas de Calificación de Invalidez, en la calidad de peritos.*

*Así las cosas, el Tribunal como juez de legalidad de las actas que fijaron el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del demandante, actuó fuera del marco de su competencia, cuando concluyó que la pérdida real de la capacidad laboral del accionante correspondía al 52.06%; consideración a la que arribó a partir del análisis de las tablas del Decreto 094 de 1989 y cambiando la edad a la cual en su criterio debió ser valorado el demandante por la Junta Médica Laboral de la Policía y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.*

*Dicha facultad reglada de las autoridades competentes frente a la calificación de la pérdida de la capacidad psicofísica, en todo caso, de manera alguna excluye el ejercicio de valoración probatoria que debe realizar el juez frente a los fundamentos del dictamen, máxime en casos como el presente, donde existen varios dictámenes con porcentajes diferentes sobre la pérdida de la capacidad laboral del afectado.*

*Surge de lo expuesto, que como resultado del análisis de la fuerza probatoria de dos dictámenes el juez puede darle más credibilidad a alguno, pero en ejercicio de dicha valoración no es competente para integrar uno nuevo que varíe el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral.*

*Por consiguiente, no era procedente que el Tribunal Administrativo del Quindío aumentara el porcentaje de disminución de la capacidad laboral, al concluir que se incrementó el índice de la lesión, para un total de 52.06%, otorgándole al actor el derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez.*

*Valor probatorio del dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez*

*Para demostrar que la pérdida de la capacidad laboral del accionante era superior a la dictaminada por la entidad accionada, el interesado en la primera instancia solicitó la práctica de un dictamen pericial por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Quindío, medio probatorio debidamente decretado por el a quo”.*

En lo relacionado con el caso de autos, entre el dictamen de fecha 25 de agosto de 2011 y el del 30 de abril de 2015 se presenta una variación en la pérdida de capacidad laboral, ya que en primer lugar se determinó que ascendía al número de 24.47% y posteriormente se fijó el 25.80%, diferencia que pareciera intrascendente, si no fuera porque el artículo 86 y subsiguientes del Decreto 094 de 1989 establece un proceso reglamentado para fijar dicho porcentaje, donde se toman en cuenta criterios como el índice de la lesión y la edad.

Sea lo primero advertir que en los dos dictámenes aquí valorados, el auxiliar de la justicia acudió a los mismos índices de lesión respecto de dos descripciones idénticas como lo son la 10-004 que corresponde a "Cicatrices no quirúrgicas de cualquier localización y no susceptible de corrección" a la que le correspondió un índice de lesión 2, así como a 1-191 "lesiones o afecciones que produzcan alteración en la función de una rodilla" cuyo índice de lesión es de 7, lesiones estas que devienen del estudio de elementos como la historia clínica, exámenes paraclínicos y valoraciones por especialistas.

Una vez que la Junta Regional de Calificación de Invalidez, en sus dos dictámenes, estableció el índice de lesión, procedió entonces a fijar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral para lo cual acudió a la tabla contenida en el artículo 87 de la Ley 94 de 1989, tabla que será transcrita en esta providencia, únicamente en los índices de lesión que resultan relevantes para el caso de autos, veamos:

*"Artículo 87. Adopción de tablas. Para los efectos de las disposiciones del presente Decreto, adóptense las siguientes tablas de valoración capacidades:*

*TABLA A DE VALUACION DE INCAPACIDADES PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD LABORAL*

Y en	EDADES INDICES	65 Y MA S	60 A 64	55 A 59	50 A 54	45 A 49	40 A 44	35 A 34	<b>30 A 34</b>	<b>25 A 29</b>	21 A 24	HASTA 20	es
	<b>2</b>		5.5	6.0	6.5	7.0	7.5	8.0	8.5	<b>9.0</b>	<b>9.5</b>	10.0	
<b>7</b>		13.0	13.5	14.0	14.5	15.0	15.5	16.0	<b>17.0</b>	<b>18.0</b>	19.5	20.5	

este específico momento que surge entonces la variación porcentual entre un dictamen y otro, porque la Junta de Calificación Regional si bien acudió a los mismos índices de lesión (2 y 7) al momento de cruzarlos con la edad (en la tabla antes trascrita en lo pertinente) para efectos de encontrar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del actor, tomó en cada oportunidad un rango de edad diferente, operación esta que varía el resultado final.

Con el fin de sustentar la afirmación anteriormente realizada, es menester explicar en primera medida la fórmula matemática que permite establecer el porcentaje total de pérdida de capacidad laboral cuando existe más de una lesión, para lo cual acudiremos al artículo 88 de la norma plurireferida, cuyo tenor literal reza:

*"Artículo 88. DISMINUCIÓN CAPACIDAD LABORAL CON VARIOS ÍNDICES. Cuando se presente concurrencia de varios índices, debe aplicarse la siguiente fórmula:*

$$DLT = DL 1 + DL 2 + DL 3 \dots + DLn.$$

Significado:

374

DTL = Disminución Total de la Capacidad Laboral  
 DL 1 = Disminución Laboral 1  
 DL 2 = Disminución Laboral 2  
 DL 3 = Disminución Laboral 3  
 DLn = Disminución Laboral n

En donde:

DL 1 = DLI 1 (Disminución Laboral que representa el primero de los Indices fijados)  
 DLI 2

$$DL 2 = (100 - DL 1) \frac{\quad}{100}$$

DLI 3

$$DL 3 = (100 - DL 1 + DL 2) \frac{\quad}{100}$$

DLI n

$$DL n = (100 - DL 1 + DL 2... + DL 3... + DL n - 1) \frac{\quad}{100}$$

Para entender la aplicabilidad de dicha fórmula y establecer la variación en las calificaciones arrojadas en los dictámenes, esta Instancia Judicial explicará la forma en que la Junta Regional de Calificación de Invalidez aplicó la fórmula de que trata el artículo 88 arriba referido en cada uno de los dictámenes rendidos en sede judicial:

**(i) Dictamen de 25 de agosto de 2011 (rendido en primera instancia)**

TABLA A DE VALUACION DE INCAPACIDADES PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD LABORAL

EDADES INDICES	65 Y MA S	60 A	55 A	50 A	45 A	40 A	35 A	30 A	25 A	21 A	HASTA
		64	59	54	49	44	34	34	29	24	20
2	5.5	6.0	6.5	7.0	7.5	8.0	8.5	9.0	9.5	10.0	10.5
7	13.0	13.5	14.0	14.5	15.0	15.5	16.0	17.0	18.0	19.5	20.5

Entonces:

$$\begin{aligned}
 DTL &= DL1 + DL2 \\
 DL1 &= 17 \\
 DL2 &= 100^{11} - 17^{12} = 83 \\
 &= \frac{9.0^{13}}{100} = 0.09 \\
 &= 0.09 * 83 = 7.47 \\
 DTL &= 17 + 7.47 = 24.47
 \end{aligned}$$

<sup>11</sup> Corresponde al total de capacidad laboral

<sup>12</sup> Corresponde al porcentaje resultado de tomar el índice de lesión 7 con el cuadro correspondiente al rango de edad entre 30 a 34 años.

<sup>13</sup> Corresponde al porcentaje resultado de tomar el índice de lesión 2 con el cuadro correspondiente al rango de edad entre 30 a 34 años.

**Disminución Total de la Capacidad Laboral****24.47%****(ii) Dictamen de 30 de abril de 2015 (rendido en segunda instancia)**

TABLA A DE VALUACION DE INCAPACIDADES PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN DE LA CAPACIDAD LABORAL

<b>EDADES INDICES</b>	65 Y MA S	60 A 64	55 A 59	50 A 54	45 A 49	40 A 44	35 A 34	30 A 34	<b>25 A 29</b>	21 A 24	HASTA 20
<b>2</b>	5.5	6.0	6.5	7.0	7.5	8.0	8.5	9.0	<b>9.5</b>	10.0	10.5
<b>7</b>	13.0	13.5	14.0	14.5	15.0	15.5	16.0	17.0	<b>18.0</b>	19.5	20.5

Entonces:

<b>DTL=</b>	DL1	+	DL2		
<b>DL1=</b>	18.0				
<b>DL2=</b>	100 <sup>14</sup>	-	18 <sup>15</sup>	=	82
	9.5 <sup>16</sup> /100	=	0.095		
	0.095	*	82	=	7.79
<b>DTL=</b>	18	+	7.79	=	25.79
	<b>Disminución Total de la Capacidad Laboral</b>				<b>25.80%</b>

De lo expuesto en precedencia es dable concluir que la diferencia entre una y otra calificación radica únicamente en la edad que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. se tomó a fin de establecer el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, como quiera que mientras en el dictamen de 25 de agosto de 2011 (prueba decretada por el a-quo) se acudió a rango de edad de 30 a 34 años, en el dictamen de 30 de abril de 2015 (prueba decretada por este Tribunal en su sala de Descongestión) se tomó el rango de edad de 25 a 29 años, como quiera que en dicho periodo tuvieron ocurrencia los hechos de los cuales se derivan las lesiones que aquejan al actor.

Acudir a rangos de edad de grupos diferentes creó en efecto la modificación en el porcentaje de pérdida de capacidad laboral de 1.33% entre una y otra calificación realizada en los dictámenes surtidos en sede judicial, ya que no puede perderse de vista que la tabla a la cual acudimos es decir la contenida en el artículo 87 del Decreto 94 de 1989, es clara en establecer un mayor porcentaje de pérdida de capacidad a menor edad, lo cual guarda sentido si tenemos en cuenta que no puede predicarse la misma pérdida de capacidad laboral, si por ejemplo una persona sufre la amputación de una extremidad a los 25 años de edad que a los 50 años, toda vez que a menor edad, mayor fuerza productiva y mayor tiempo de producción, lógica que es aplicable en sentido contrario cuando la persona tiene un rango de edad superior.

Ahora bien, una vez establecido lo anterior, es menester determinar cuál de los rangos de edad es el aplicable al accionante, como quiera que debemos recordar que existen dos rangos aplicados por la Junta regional de Calificación de Invalidez, siendo el primero de ellos el rendido ante el a-quo y que adopta el rango comprendido entre los 30 a 34 años, que dio como resultado un porcentaje de 24.47% de pérdida de capacidad, mientras que el segundo dictamen, es decir

<sup>14</sup> Corresponde al total de capacidad laboral<sup>15</sup> Corresponde al porcentaje resultado de tomar el Índice de lesión 7 con el cuadro correspondiente al rango de edad entre 25 a 29 años.<sup>16</sup> Corresponde al porcentaje resultado de tomar el Índice de lesión 2 con el cuadro correspondiente al rango de edad entre 25 a 29 años.

el rendido ante este Tribunal, acude al rango de 25 a 29 años, que a su turno arroja el porcentaje de 25.80%.

En tal mérito, conviene entonces tener presente lo siguiente:

- (i) El actor nació el 29 de marzo de 1976<sup>17</sup>.
- (ii) Los hechos ocurridos el 7 de octubre de 2002 que dieron origen al informativo 020-2003 de 28 de febrero de 2003, ocurrieron cuando el accionante contaba con **26 años de edad**.
- (iii) Los hechos ocurridos el 3 de septiembre de 2005 que dieron origen al informativo 425/08 sin fecha, tuvieron lugar cuando el demandante contaba con **29 años de edad**.
- (iv) El retiro del accionante se dio desde el 2 de octubre de 2006, es decir, cuando el señor Benavides Sierra tenía **30 años de edad**.
- (v) La valoración de la Junta Médico Laboral data del 23 de septiembre de 2009, fecha para la cual el accionante tenía **33 años de edad**.
- (vi) Por su parte cuando el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía realizó su valoración (3 de mayo de 2010), el actor contaba con **34 años** y el rango de edad al cual se acudió es el de 30 a 34 años de edad.

Del recuento realizado en el acápite de hechos probados, acompasado de la explicación que líneas arriba realizamos sobre la forma de calcular la pérdida de capacidad laboral en uno y otro dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, es posible concluir que el rango de edad de 24 a 29 años de edad al cual acudió la referida junta en el dictamen de 30 de abril de 2015 comprende la fecha en la cual ocurrieron los hechos que dieron origen a las lesiones del actor y en tal medida la pérdida real de capacidad laboral del actor asciende a 25.80% y no a 24.47% como lo señaló el extremo pasivo. Aunado a ello debemos recordar que en dicha valoración se fijó como fecha de estructuración el 3 de septiembre de 2005.

Sea esta la oportunidad para precisar que esta Instancia Judicial no soslaya el argumento de apelación presentado por la parte accionante en el sentido de señalar que la juez de primera instancia debió correr traslado a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y de Cundinamarca de su objeción contra el dictamen de fecha 25 de agosto de 2011 para que dicha junta se pronunciara al respecto.

Con el fin de resolver dicha inconformidad, esta Sala de Decisión se permite acudir al artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, normatividad aplicable por tratarse de una prueba decretada en su vigencia:

*"ARTÍCULO 238. CONTRADICCIÓN DEL DICTAMEN. Para la contradicción de la pericia se procederá así:*

*1. Del dictamen se correrá traslado a las partes por tres días durante los cuales podrán pedir que se complemente o aclare, u objetarlo por error grave.*

*2. Si lo considera procedente, el juez accederá a la solicitud de aclaración o adición del dictamen, y fijará a los peritos un término prudencial para ello, que no podrá exceder de diez días.*

<sup>17</sup> Fl 20 del expediente.

3. Si durante el traslado se pide complementación o aclaración del dictamen, y además se le objeta, no se dará curso a la objeción sino después de producidas aquéllas, si fueren ordenadas.

4. De la aclaración o complementación se dará traslado a las partes por tres días, durante los cuales podrán objetar el dictamen, por error grave que haya sido determinante de las conclusiones a que hubieren llegado los peritos o porque el error se haya originado en éstas.

5. En el escrito de objeción se precisará el error y se pedirán las pruebas para demostrarlo. De aquél se dará traslado a las demás partes en la forma indicada en el artículo 108, por tres días, dentro de los cuales podrán éstas pedir pruebas. El juez decretará las que considere necesarias para resolver sobre la existencia del error, y concederá el término de diez días para practicarlas. El dictamen rendido como prueba de las objeciones no es objetable, pero dentro del término del traslado las partes podrán pedir que se complemente o aclare.

6. La objeción se decidirá en la sentencia o en el auto que resuelva el incidente dentro del cual se practicó el dictamen, salvo que la ley disponga otra cosa; el juez podrá acoger como definitivo el practicado para probar la objeción o decretar de oficio uno nuevo con distintos peritos, que será inobjetable, pero del cual se dará traslado para que las partes puedan pedir que se complemente o aclare.

7. Las partes podrán asesorarse de expertos, cuyos informes serán tenidos en cuenta por el juez, como alegaciones de ellas."

De conformidad con el contenido del anterior artículo, observa esta Sala que una vez presentado el dictamen pericial, se debe correr traslado a las partes, para que los extremos de la litis puedan: (i) soliciten su aclaración y o complementación u (ii) objetándolo por error grave. El ordenamiento procesal general anterior, establecía que de la objeción se correrá traslado a las demás partes para que soliciten pruebas, las cuales serán decretadas o denegadas por el juez, para posteriormente decidir de la objeción presentada en la sentencia o en el auto que resuelva el incidente dentro del cual se practicó el dictamen.

En el presente caso encontramos que de la objeción presentada por la parte accionante contra el dictamen rendido en primera instancia, el a-quo corrió traslado por medio de proveído de 21 de octubre de 2011<sup>18</sup> y por medio de auto de 30 marzo de 2012, la juez directora del proceso en primera instancia señaló que "visto el informe secretarial que antecede observa el despacho que la parte demandada guardó silencio frente al escrito de objeción del dictamen pericial presentado por el apoderado de la parte demandante. Teniendo en cuenta que no es necesario practicar otras pruebas, ni otra prueba pericial para decidir la objeción presentada, el Despacho da aplicación al numeral 6° del artículo 238 del CPC".

Así las cosas, esta Colegiatura no encuentra error en el trámite impartido por la juez de primera instancia, como quiera la norma referida en líneas anteriores, no señala la obligación de correr traslado del dictamen al auxiliar de la justicia, ya que su intervención en el proceso finaliza al momento de rendir dicha valoración, salvo que se determine por parte del juez la necesidad de aclarar o complementar dicha experticia, situación que en el caso de autos no se advirtió en primera instancia.

Contrario a lo afirmado por el actor en su recurso, esta Sala de Decisión encuentra adecuado el trámite impartido por la juez, puesto que al no advertir la necesidad de practicar prueba alguna, o de llevar a cabo una nueva prueba pericial, en auto de 30 de marzo de 2012, precisó que la objeción presentada por la parte actora, sería resuelta en la sentencia que puso fin al proceso,

---

<sup>18</sup> FI 150 del expediente.

decisión que fue notificada en estado de 10 de abril de la misma anualidad y frente a la cual la parte actora guardó silencio. En tal medida se concluye que la juez de primera instancia resolvió la objeción de la parte actora tal y como lo señalaba la normatividad vigente para dicha fecha.

Ahora bien, aún cuando la juez de primera instancia consideró que era innecesaria la práctica de un nuevo dictamen, en sede de apelación, la entonces directora del proceso por medio de auto de mejor proveer, tal y como fue señalado en precedencia ordenó una nueva valoración por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá "teniendo en cuenta de un lado las valoraciones efectuadas por la Junta Médica Laboral de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y las historias clínicas obrantes en el expediente, documentos que serán allegados en su oportunidad con el fin de determinar las patologías del actor"<sup>19</sup>. Por lo anterior, en la valoración realizada con ocasión del referido auto de mejor proveer, fueron tenidos en cuenta, como elementos, las historias clínicas (resumen de historia clínica del Hospital Central de la Policía del 22 de febrero de 2006, la radiografía de Idime del año 2006 y otra radiografía de servicio particular del año 2010) que a su vez detallaron la existencia del proyectil en el organismo del demandante; auto de mejor proveer que decretó la prueba antes mencionada, y que valga resaltar, no fue objeto de reproche por parte del actor.

Del nuevo dictamen rendido por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá de fecha 30 de abril de 2015, visible a folios 339 a 342, se corrió el traslado correspondiente de que trata el artículo 328 del CPC a las partes, sin que la parte accionante se pronunciara sobre los resultados ahí expuestos o manifestara inconformidad alguna.

#### 5.5.2.2 En lo que respecta a la imputación de la lesión

Afirma la parte accionante que el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía incurrió en una extralimitación de sus funciones al desmejorar los derechos del señor Benavides Sierra desconociendo el informativo administrativo por lesiones núm. 020-2003 respecto de los hechos ocurridos el 7 de octubre de 2002.

Al respecto conviene tener en cuenta que el Decreto 1796 de 2000<sup>20</sup> en su artículo 24 establece que "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".

Dicha norma también señaló que "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".

<sup>19</sup> Fl 275-276 del expediente.

<sup>20</sup> "Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993"

Respecto de la relevancia del informe administrativo por lesiones, la Corte Constitucional sostuvo en sentencia C-640 de 2009, lo siguiente:

*“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”.*

En este orden de ideas es dable concluir que la imputabilidad del servicio corresponde en primera medida al Comandante o Jefe respectivo, por lo que ante la existencia de dicho documento no le es dable a los organismos médicos laborales modificar la imputabilidad del mismo, ya que su función de conformidad con el numeral 5 del artículo 15 del Decreto 1796 de 2000 se traduce en el registro de dicha imputabilidad al servicio, en los estrictos términos consignados en el informe administrativo por lesiones.

Bajo este hilo, se concluye que el informe administrativo por lesiones constituye un elemento esencial para la adopción de las calificaciones e imputaciones que deban ser realizadas por los organismos médico-laborales militares y de policía, de manera que, estos deben estar sujetos al contenido e imputación establecidos en el referido informe, y deben establecer la imputación de las lesiones según los documentos oportuna y legalmente allegados por el interesado.

Descendiendo al caso que nos ocupa, encontramos que el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía en la valoración realizada al accionante el día 3 de mayo de 2010, señaló que la lesión de *“fractura de platillo tibial rodilla derecha tratado con artroscopia que deja como secuela: Gongalgia”* es un accidente común, como quiera que no figura informe administrativo.

No obstante se advierte que a folio 30 a 33 es visible la solicitud de convocatoria al Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía elevada por el actor el día 14 de enero de 2010, en la cual, se puso de presente la existencia del informativo administrativo por lesiones 020-2003 del 28 de febrero de 2003 y la imputabilidad ahí contenida, informativo que, según afirma el actor en su escrito [de convocatoria], fue anexado, informativo por lesiones que en ningún momento fue controvertido en este proceso judicial.

Siendo ello así, esta Corporación encuentra que la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos demandados, resulta desdibujada, como quiera que se verificó que la autoridad competente para ello, es decir el Jefe del Área de Policía Comunitaria realizó la calificación de la imputación de los hechos ocurridos el 7 de octubre de 2002 y no podía el organismo médico laboral pasarla por alto.

Así las cosas, fuerza entonces que esta Sala de decisión modifique la imputabilidad realizada por el organismo médico laboral y disponer que para todos los efectos se debe entender que la lesión A2 que deviene de los hechos ocurridos el día 07 de octubre de 2002 se enmarca en el literal B del artículo 24 del Decreto 1796 de 2000, es decir ". En el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo".

### 5.6 Conclusiones

Del análisis realizado en precedencia se concluye que para todos los efectos:

- (i) El porcentaje de pérdida de capacidad laboral del accionante corresponde al señalado por la Junta regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca. en el dictamen de fecha 30 de abril de 2015, es decir del 25.80%
- (ii) La imputabilidad de la lesión A2 consignada en la valoración del Tribunal Médico Laboral de "fractura de platillo tibial rodilla derecha tratado con artroscopia que deja como secuela: Gongalgia" corresponde a una lesión adquirida en el servicio por causa y razón del mismo, tal y como lo consignó el informativo administrativo 020-2003 del 28 de febrero de 2003.

Finalmente, en lo que respecta a la pretensión de reconocimiento de la indemnización por daños morales, entendidos como "la afectación sufrida de bienes no patrimoniales que causa a una persona un acto contrario a derecho. Con su reconocimiento se busca compensar el dolor antijurídico, el impacto sentimental, que sufrió una persona como consecuencia del proceder del Estado<sup>21</sup>", se estima que carece de vocación de prosperidad, ya que su reconocimiento únicamente es procedente en la medida en que se encuentren acreditados dentro del proceso, por parte de quien alega haberlos sufrido, de acuerdo con lo previsto por el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, carga procesal que fue desatendida por la parte actora, puesto que no basta pretender dicho reconocimiento para acceder al mismo, sino que este debe fundarse en pruebas claras que indiquen al operador judicial sin duda alguna la existencia de dicha afectación.

Ahora bien, como quiera que será ordenado el pago de sumas de dinero, las cantidades que resulten en favor de la parte demandante, se ajustarán en su valor conforme al inciso final del artículo 178 del CCA, dando aplicación a la siguiente fórmula:\*

$$R = Rh \left( \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}} \right)$$

En la que el valor presente "R" se determina multiplicando el valor histórico "Rh", que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto de las diferencias que surjan a partir del incremento de 1.33% y de la imputación por causa u ocasión del servicio de la lesión que dispone esta sentencia para la lesión A2, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, es decir la fecha de efectividad del reconocimiento de la indemnización, si hubo lugar a ello.

En este orden de ideas, esta Sala de decisión revocará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 24 Administrativo de Bogotá de fecha 22 de junio de 2012, en el sentido de ordenar a la Policía Nacional que reconozca los mayores valores a que hubiere lugar con ocasión a la

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia del 12 de marzo de 2009, Radicación número: 44001-23-31-000-2003-00499-01(7150-05), Actor: Samuel Santander Lanao Robles, C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

modificación en el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y a la imputación de la lesión A2 consignada en la valoración del Tribunal Médico Laboral en los términos aquí señalados.

#### **5.7. Costas en segunda instancia**

De otra parte, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 171 del CCA, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- REVÓCASE** la sentencia proferida el 22 de junio de 2012, por el Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Francisco Javier Benavides Sierra contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, en lo concerniente al porcentaje de pérdida de capacidad laboral, la cual asciende a 25.80% y a la imputabilidad de la lesión A2 de “fractura de platillo tibial rodilla derecha tratado con artroscopia que deja como secuela: Gongalgia”, contenida en los actos demandados.

**SEGUNDO.-** En consecuencia, **DECLÁRASE** la nulidad de Junta Médico Laboral Nro. 1164 del 23 de septiembre de 2009 y Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. 4163 del 3 de mayo de 2010, notificada el 16 de julio de 2010.

**TERCERO.-** A título de restablecimiento del derecho, **ESTABLECER Y DETERMINAR**, para todos los efectos legales, que a) el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del accionante corresponde al señalado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca. en el dictamen de fecha 30 de abril de 2015, es decir del 25.80% y b) la lesión A2 de “fractura de platillo tibial rodilla derecha tratado con artroscopia que deja como secuela: Gongalgia” ocurrió en el servicio por causa y razón del mismo.

La Policía Nacional reliquidará los efectos prestacionales y laborales correspondientes, y pagará los mayores valores que se generen por la nueva imputación de la lesión aquí adoptada.

**CUARTO.- PAGAR** al demandante, las sumas que correspondan como mayor valor frente al reconocido en su indemnización por pérdida de la capacidad laboral, suma que deberá ser ajustada en los términos del artículo 178 del CCA, teniendo en cuenta la fórmula de indexación señalada en la parte motiva de esta sentencia.

378

**QUINTO.- DÉSE CUMPLIMIENTO** a la presente providencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 176 a 178 del CCA.

**SEXTO.- NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**SÉPTIMO.-** Sin condena en costas, en la instancia.

**OCTAVO.-** En firme esta sentencia, por la Secretaría de la Subsección **devuélvase** el proceso al **Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, previas las anotaciones y constancias que correspondan.

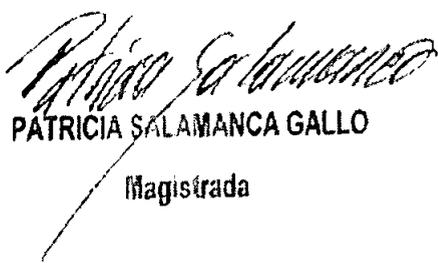
**Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y cúmplase.**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.



**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

Magistrado



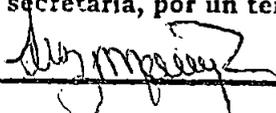
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**

Magistrada

**AUSENTE CON EXCUSA**

**Beatriz Helena Escobar Rojas**

Magistrada

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA (2) CONSTANCIA DE FIJACIÓN EDICTO # 12</p> <p>Bogotá, D.C. 7 SEP 2020</p> <p>HAGO CONSTAR que para notificar a las partes la anterior SENTENCIA se fijó el EDICTO en un lugar público de la secretaria, por un término legal.</p> <p>Oficial mayor </p>
--

SEP 10 '20 PM 4:53