

PENSION DE INVALIDEZ - Reconocimiento por incapacidad mental

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE NEGOCIOS GENERALES

Consejero ponente: GUILLERMO GONZALEZ CHARRY

Bogotá, D. E., junio nueve (09) de mil novecientos sesenta y dos (1962)

Radicación número:

Actor: ALFONSO MARIA ARENAS DELGADO

Demandado: MINISTERIO DE GUERRA

Referencia: Resoluciones ministeriales la notificación de los actos administrativos y la caducidad de la acción contenciosa: si la administración no expresa en el acto de la notificación de la providencia los recursos de que es susceptible, estando obligada a hacerlo, inculpe en culpa que no puede perjudicar al particular. Invalideces militares (Oficiales de la Policía). Incapacidad total y absoluta causa por trastornos psíquicos. Aplicación del artículo 723 del Código Judicial a los dictámenes médicos.

El señor N. N., Subteniente que fue de la Policía Nacional, actuando por medio de apoderado, ha intentado acción de plena jurisdicción contra las Resoluciones números 283 de 28 de enero de 1960, dictada por el Comando de las Fuerzas de Policía, y contra las marcadas con los números 4377 y 635 de 30 de septiembre de 1960 y 24 de febrero de 1961, respectivamente, del Ministerio de Guerra, que le negaron una pensión de invalidez, para que sean anuladas y se le restituya en su derecho a recibir tal pensión.

Funda su acción en que prestó servicios a la Policía durante varios años, en que ingresó a ella en buenas condiciones de salud y fue dado de baja por incapacidad física, en que, con base en dicha incapacidad solicitó al Comando una pensión de invalidez que le fue negada tanto, por él como por el Ministerio de Guerra, y que según las actas médicas correspondientes se encuentra incapacitado en forma absoluta para prestar servicios en la Policía o en cualquiera otra entidad "donde requiera hacer esfuerzos mentales" en que no es un trabajador manual, y en que los médicos legistas de Ibagué, según concepto agregado a la demanda, consideran que debe ser asilado para su tratamiento debido a las perturbaciones psíquicas de que padece.

Cita como disposiciones violadas el artículo 1° de la Ley 108 de 1946, según el cual el personal uniformado, los detectives y los dactilcopistas afiliados a la Caja de Protección Social de la Policía Nacional, que sean retirados por invalidez absoluta y permanente adquirida en el servicio, cualquiera que sea el tiempo de éste, tendrá derecho a una pensión vitalicia igual al último sueldo devengado. Aduce como concepto de la violación el de que la norma anterior no ha sido modificada hasta ahora y trae en su defensa la tesis consignada en

el fallo de esta corporación de 2 de octubre de 1951, dictado en el negocio de José Gómez Gaviria.

El señor Fiscal 2° del Consejo ha conceptuado que debe declararse probada la excepción de prescripción de la acción por cuanto que, el actor, en vez de intentar ésta una vez agotada la vía gubernativa, interpuso contra la última Resolución del Ministerio un recurso de apelación para ante el Consejo de Estado que ya había sido legalmente abolido, y sólo intentó la acción cuando éste fue denegado, con lo cual los términos señalados por el artículo 83 del Código Contencioso Administrativo se vencieron en su contra, haciendo imposible el conocimiento de fondo de la acción.

Se considera:

Respecto de la excepción propuesta por el señor Fiscal se anota lo siguiente: a los folios 3 y 4 y vuelto, constan varias cosas: que en la Resolución 4377, con que el Ministerio de Guerra desató el recurso procedente contra lo resuelto por el Comando de la Policía, no se hizo advertencia alguna al actor sobre los recursos a que tenía derecho; que el 13 de febrero de 1961 y al serle notificada al actor éste manifestó que apelaba ante el Consejo de Estado. El 24 de febrero del mismo año y por Resolución 635, el Ministerio de Guerra apoyado en jurisprudencia del Consejo denegó el recurso interpuesto y al notificarla por edicto que se desfijó el 9 de junio del año citado, advirtió al interesado que quedaba agotada la vía gubernativa. La advertencia que las autoridades administrativas deben hacer a los ciudadanos que ante ella reclaman, según los términos del artículo 74 de la Ley 167 de 1941, y que reprodujo más tarde el Decreto extraordinario número 2733 de 1959, no es una figura literaria sino que persigue una finalidad concreta como es la de que el Estado a través de las autoridades mencionadas colabore con los ciudadanos con la indicación precisa y clara de los recursos a que tienen derecho y de los términos dentro de los cuales deben interponerse. Ello no obsta para que si en cualquier momento el interesado se da por notificado de una providencia e interpone en tiempo los recursos de ley, el acto correspondiente se entienda bien notificado y el procedimiento seguido o el recurso interpuesto ajustado a derecho. Pero si así no ocurre y si por acción o por omisión de la administración el ciudadano interpone un recurso que no es pertinente, o lo hace fuera de los términos legales, las consecuencias no pueden serle deducidas en su contra, pues bien claro está en el artículo 77 de la Ley que aquella obligación se debe cumplir "bajo la responsabilidad del funcionario correspondiente", lo que vale tanto como decir que dicha responsabilidad es imputable al Estado mismo y no al ciudadano reclamante. Así lo ha resuelto en casos similares el Consejo en sus distintas Salas, y así debe resolverse ahora, pues es evidente que si al notificarse la Resolución del Ministerio de Guerra número 4377 se hubiera cumplido con la obligación legal de indicarle al actor que contra ella cabía el recurso no obligatorio de reposición, en vez de guardar silencio, y señalándole los términos dentro de los cuales podía hacerlo, éste no hubiera recurrido a un expediente ilegal como era el de apelar para ante el Consejo de Estado en momentos en que dicho recurso estaba abolido. Si a lo anterior se agrega que el propio Ministerio de Guerra en vez de rechazar de plano e inmediatamente este último recurso, lo desató mediante otra Resolución que al ser notificada

dejó constancia de que en ese momento y con ella quedaba agotada la vía gubernativa, queda claro que la equivocación en que incurrió el demandante tuvo su causa en una culpa de los funcionarios correspondientes del Ministerio y eme por consiguiente no puede fundar válidamente en su contra la excepción de prescripción de la acción. Es, por tanto, del caso entrar a resolver el fondo del litigio, según lo que sigue:

Los actos acusados negaron la pensión solicitada fundándose en que según las actas médicas militares, el señor N. N., quien padece de epilepsia, sufrió una disminución de su capacidad laboral señalada primeramente en un 45,5%, y en segundo lugar, el 74,5%, lo que de acuerdo con el reglamento de invalideces militares permitía señalar un índice lesional de 18, no suficiente para reconocer la prestación pedida, que exigen índice de 21, equivalente a una incapacidad total y absoluta para todo trabajo remunerado. No satisfecho con esta clasificación, el actor trajo al juicio el concepto emitido el 31 de agosto de 1960, por los médicos de la Oficina Central de Medicina Legal de Ibagué (fls. 6), según el cual "presenta una inestabilidad psíquica, alternando momentos de ansiedad con otros de depresión; alteración de reflejos, desequilibrio vago simpático (reflejo óculo motor), con signos subjetivos de cefalea, parestesia, etc., todo lo cual hace deducir la iniciación de un síndrome psiconeurótico para lo cual requiere asilamiento con fines de tratamiento" (se subraya). Dentro del juicio y a solicitud de parte se procuró el dictamen de la oficina de Medicina Industrial del Ministerio del Trabajo, que lleva el número 154-J (fl. 20), según el cual y después de un reconocimiento médico del reclamante y de un estudio de sus antecedentes clínicos, concluyó que "actualmente, y desde hace varios años presenta varias perturbaciones psíquicas de tipo epiléptico que alteran su personalidad con influencia sobre el control emocional y deterioro acentuado de las capacidades intelectuales, cuadro clínico de evolución crónica, de pronóstico reservado en cuanto a curación se refiere y de índole no profesional o enfermedad común que, de acuerdo con las normas establecidas en el reglamento general de incapacidades, invalideces e indemnizaciones de que trata el Decreto número 1403, de junio 21 de 1956, debe catalogarse en el grupo 3, numeral 184, con un índice lesional de 18". Dicho concepto agrega que "aunque la incapacidad laboral que presenta actualmente el señor N. N. debe graduarse en un 75%, una vez aplicada la correspondiente tabla de valuación (A) del citado Decreto, esta jefatura considera que se halla total y definitivamente incapacitado para desempeñar el cargo de Oficial de las Fuerzas de Policía".

Como puede observarse este concepto coincide con el de los médicos militares en lo esencial y en cuanto a la graduación de la incapacidad laboral (hay una diferencia de 5%), con la diferencia de que mientras el primero indica una incapacidad total y definitiva para la vida militar, el segundo señala una incapacidad permanente parcial, lo que en equivalencias legislativas y técnicas demuestra armonía, pues en realidad de verdad el Decreto 1403 llama "incapacidad relativa permanente" a la que inhabilita de modo completo y exclusivo para las actividades militares, esto es, para las que se cumplen al servicio de las Fuerzas Armadas (artículo 3°). Empero, para el Consejo no quedó claro que un enfermo de las condiciones que el actor presenta según la historia clínica y los aludidos dictámenes, en especial el número 154, pudiera

estar incapacitado total y definitivamente sólo para ser oficial de la Policía y no para el desempeño de otras actividades de índole social parecida, por lo cual, y para mejor proveer, dispuso que se aclarara en la forma ordenada en el folio 28. Se produjo así un nuevo dictamen, el número 32-J de abril 26 de 1962, según el cual las perturbaciones que padece el demandante son incurables en la generalidad de los casos; su tratamiento es simplemente sintomático y sigue un curso progresivo hacia la involución del psiquismo con integración imperfecta de las percepciones, reacción pesada y torpe a los estímulos intelectuales, disminución de la memoria de evocación, y afasia amnésica, lo cual implica una alteración permanente de las facultades mentales, pero no su pérdida definitiva actual o futura. Agrega el nuevo dictamen que el cargo de Oficial de Policía exige preferencialmente una completa normalidad psíquica, la que, no dándose en el demandante por lo que se deja anotado, funda la pérdida del 75% de su capacidad laboral, aunque, termina, "persista una discreta y escasa capacidad laboral del 25% para otras actividades remunerativas".

Del examen anterior y del estudio detenido de la historia clínica del reclamante, se deduce que éste fue retirado del servicio por "incapacidad física" consistente en graves trastornos de tipo mental de origen epiléptico, que han ido avanzando o agravándose con inusitada rapidez hasta el punto de que la primera graduación de la incapacidad, hecha en un 45%, debió ser corregida poco tiempo después para señalarla en un 74,5% o 75%, que lo dejan en situación de ser completa y definitivamente inepto para el cargo militar que desempeñaba. Repárese, sin embargo, en que la incapacidad que aqueja a N. N. no es de tipo físico o proveniente de lesiones que, como la pérdida de un órgano o su lesión, dejan intactas las facultades mentales o su organización psíquica y cerebral, al punto que le permitan orientar su personalidad hacia actividades o menesteres que aunque no se relacionen con su oficio habitual, le ofrezcan una posibilidad remunerativa o una oportunidad de rehabilitación. Por el contrario, según los varios diagnósticos que antecedieron al que se produjo en el juicio, las lesiones son de tipo mental, le han determinado un trastorno psíquico general, grave y prácticamente incurable, lo que suscita de sí la idea de que la posibilidad de rehabilitación o reparación es nula. Para tener una medida del desequilibrio padecido por N. N., basta saber que en el acta número 61 MT., de 6 de junio de 1957 (fls. 12 C. A.) al ser reexaminado por los especialistas oficiales, se recuenta que en sesión anterior y "durante el interrogatorio presentó varios accesos de llanto inmotivado y relata (el paciente) que esa misma mañana sintió deseos casi irrefrenables de clavarle un tenedor a su hijita en los ojos. Relata nuevamente sus deseos de atacar a las personas y cuando maneja automóvil de atropellarlas con el mismo". Además téngase en cuenta que a folio 115 y ya en 31 de agosto de 1960, es decir, aproximadamente tres años después del examen médico anterior, los médicos legistas de Ibagué, preguntados por el Jefe de la Sección de Justicia Municipal, si N. N. sufría de alguna afección mental que imponga su asilamiento en el respectivo manicomio, contestaron afirmativamente diciendo que "todo lo cual hace deducir la iniciación de un síndrome siconeurótico para lo cual requiere asilamiento con fines de tratamiento". Si lo anterior es evidente, como verdad procesal y real, hay que concluir que el tipo de incapacidad que ofrece el demandante no es sólo para ser Oficial de la Policía, sino también

para desempeñar u ocuparse en cualquier labor o actividad que exija condiciones personales similares o iguales a las requeridas por el oficio de las armas. Efectivamente, facultades como la voluntad, la memoria, el control de la personalidad, y condiciones tales como la capacidad de estudio, de discernimiento frente a situaciones sencillas o difíciles, y el don de mando, con ser esenciales para desempeñar el cargo de Oficial, lo son también, quizás con excepción de la última, para el ejercicio de cualquier actividad en la vida de relación y para el normal comportamiento en la lucha por la vida, de modo tal, que muchas de ellas y en particular las primeras aun lo son para el desempeño de oficios donde prime la sola actividad material. Por donde se concluye que la "discreta y escasa capacidad laboral" que aún queda al demandante y que se gradúa en un 25%, nada representa como posibilidad remunerativa habida cuenta de la gravedad de su estado mental, y que, por tanto, la incapacidad debe ser considerada como total y absoluta para toda ocupación y oficio. Finalmente debe tenerse en cuenta que de acuerdo con tesis reiterada de esta Sala la incapacidad de un sujeto debe ser examinada en relación directa con sus actividades habituales, con los oficios para los cuales está adecuado y es apto, de suerte que si las lesiones orgánicas o perturbaciones funcionales que padezca lo dejan en situación de imposibilidad para desempeñarse en este campo, debe tenerse por inepto, a menos de demostrarse científicamente que en otra actividad o mediante una rehabilitación pueda proporcionarse de modo relativo o completo su subsistencia, y es claro, por lo que se ha visto, que esa conclusión no puede tomarse de los dictámenes discutidos.

Las razones anteriores y la facultad contenida en el artículo 723 del Código Judicial llevan a la Sala a separarse del dictamen médico producido en los autos así como del emitido por los médicos militares, en cuanto señalan al actor una incapacidad relativa, esto es limitada a la actividad militar, para considerar, en cambio, que ella comprende también las actividades remunerativas propias de la vida civil, y a declarar, que, como consecuencia, tiene derecho a que se le reconozca y pague la pensión consagrada por el artículo 1° de la Ley 108 de 1946, infringido por el Ministerio al dictar los actos acusados.

Además, y en razón de la situación psíquica del actor, a que se refiere el acta médica militar número MT 61, que se dejó en parte transcrita, se ordenará pasar una copia de este fallo al Alcalde Municipal de Ibagué para lo de su cargo.

Esto no obsta para que se ejerza sobre N. N. un control médico permanente, como lo dispone el Decreto 1403 de 1956, pues siendo la pensión de invalidez tan durable como la incapacidad que la causa, es claro que si ésta se suspende o si la enfermedad regresa hasta dejar al paciente en condiciones de ocuparse nuevamente en sus actividades habituales, la pensión no puede subsistir.

En cuanto a la fecha a partir de la cual debe reconocerse la pensión, ella será el 19 de abril de 1957, que fue la del retiro del servicio por incapacidad física, pues entre ella y la en que se reclamó administrativamente la prestación, diciembre 16 de 1958 (fl. 56 C. A.), se interrumpió legalmente el término de

prescripción señalado por el artículo 151 del Decreto 2158 de 1948, interrupción que beneficia al actor por el tiempo indicado.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, en desacuerdo con el parecer del señor Fiscal, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

FALLA

Primero. Declárase no probada la excepción de prescripción de la acción propuesta por el señor Fiscal.

Segundo. Anulense los actos acusados en cuanto negaron a N. N. una pensión de invalidez y en su lugar, y a título de restablecimiento de su derecho se dispone que a cargo del Comando General de las Fuerzas de Policía se le pague una pensión mensual de invalidez en cuantía igual al valor del último sueldo devengado, a partir del primero (19) de abril de 1957, y hasta cuando la invalidez subsista.

Tercero. Por la Secretaría, y una vez en firme, envíese copia de este fallo al Alcalde Municipal de Ibagué, para lo de su cargo.

Copíese, notifíquese y devuélvase el expediente administrativo.

**ALFONSO MELUK, JORGE DE VELASCO ALVAREZ, JOSE URBANO
MUNERA, GUILLERMO GONZALEZ CHARRY - MARCO A. MARTINEZ B,
SECRETARIO**