



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-**2019-00243-00**
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO
DEMANDADO: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL
Tema: PENSION DE INVALIDEZ

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por el señor YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO en contra de la NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL, radicado con el No. 73001-33-33-004-**2019-00243-00**.

1. Pretensiones¹

Según se consignara en la audiencia inicial celebrada el 18 de agosto de 2020, las pretensiones en este asunto se circunscriben a:

“A través del sub lite la parte demandante pretende que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Resolución no. 408 del 04 de octubre de 2018**, por la cual, se revoca la Junta Medico laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017.
- **Resolución no. 609 del 19 de diciembre de 2018**, por la cual, se confirma la Resolución No. 408 de 2018.
- **Oficio No. S-2019/SUDIR-ARMEL-29 del 24 de enero de 2019**, por el cual, se convoca al demandante a nueva Junta Médico Laboral.
- **Oficio No. S-2019-003958 / APRE-GRUPE-1.10 del 30 de enero de 2019**, por el cual, se niega al demandante el reconocimiento de la pensión de invalidez e indemnización reconocida en Junta Médico laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017.
- **Resolución No. 00523 del 21 de febrero de 2019**, por la cual, se declaró la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. 02204 del 03 de mayo de 2018.

A título de restablecimiento del derecho solicita, se ordene a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, reconocer, liquidar y pagar al demandante la pensión de invalidez y los índices de lesión a que tiene derecho de acuerdo a la Junta Médico Laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017, debidamente indexadas.”

¹ No. 010 del Cuad. Ppal.

2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos, según se indicara en la audiencia inicial²:

“1. Que el día 26 de septiembre de 2017, le fue practicada al demandante la junta médico laboral No. 9275, en la cual, le fue reconocida una disminución de la capacidad laboral del 63.11% y el día 22 de mayo de 2018 le fue notificada la Resolución No. 2204 del 03 de mayo de 2018 en la que se disponía su retiro del servicio activo de la Policía Nacional.

2. Que mediante Resolución No. 408 del 04 de octubre de 2018, se le informó al demandante, que el Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional evidenció novedades y solicitó al Jefe del Área de Medicina Laboral de la Dirección de Sanidad la revisión de la citada Junta Médico Laboral, decisión que fuera confirmada a través de Resolución No. 609 del 19 de diciembre de 2018.

3. Que el demandante fue retirado de la nómina de la Entidad desde el mes de septiembre de 2018.

*4. Que mediante **Oficio No. S-2019/SUDIR-ARMEL-29 del 24 de enero de 2019**, el demandante fue citado a una nueva Junta Médico Laboral.*

5. Que mediante Resolución No. 00523 del 21 de febrero de 2019, se declaró la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. 02204 del 03 de mayo de 2018 y se ordenó el reintegro del demandante al servicio activo de la Policía Nacional.

6. Que en la actualidad el demandante se encuentra en tratamiento por las enfermedades calificadas mediante la Junta Médico Laboral No. 9275 y con la actuación de la Entidad demandada se le causaron perjuicios al aquí demandante.

3. Normas violadas y concepto de su violación

El apoderado de la parte demandante aduce que la entidad demandada al expedir los actos acusados, quebrantó las siguientes disposiciones constitucionales: Artículos 2, 4, 6, 11, 13, 20, 25, 29, 47, 48, 49, 53 y 217.

Lo anterior, debido a que a su juicio, de manera arbitraria y sin fundamento legal, la Policía Nacional revocó la **Junta Médico Laboral No. 9275**, por medio de la cual le fue reconocida al señor PADILLA BARRERO, una disminución de su capacidad laboral equivalente al **63.11%**; disminución esta que afirma, le otorgaba legalmente el derecho para poder disfrutar de una pensión de invalidez a la luz de lo consagrado en el Régimen Especial existente en materia de Prestaciones para las Fuerzas Militares y de Policía, el cual se afirma, le fue arrebatado, pese a ostentar la calidad de enfermo mental, debido a su padecimiento de estrés postraumático con síntomas de esquizofrenia.

² Ibidem

4. Contestación de la Demanda³

La parte demanda manifestó que los hechos son ciertos y señaló que se opone a la prosperidad de las pretensiones, en tanto considera que no debe ordenarse el reconocimiento de una pensión de invalidez con base en un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral que fue declarado nulo, aunado a que no existe prueba que demuestre el actual padecimiento del demandante que amerite el reconocimiento solicitado.

5. Actuación Procesal.

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 10 de junio de 2019, correspondió por reparto a este Juzgado, el que mediante auto de fecha 24 de julio del mismo año, ordenó la admisión de la demanda.

Notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro del término de traslado de la demanda, la Entidad demandada contestó la misma.

Luego, mediante auto del 6 de agosto de 2020, se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial, la cual se verificó el 18 de agosto de 2020, habiéndose decretado las pruebas a practicar.

Durante los días 20 de noviembre de 2020 y 3 de febrero de 2023, respectivamente, se celebró la audiencia de pruebas, habiéndose ordenando a las partes dentro de la última sesión, presentar por escrito sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la mentada providencia, habiendo hecho uso de este derecho ambas partes.

6. ALEGATOS DE CONCLUSION

6.1 Parte demandante⁴

A través de su apoderado reiteró que, al haberse revocado de forma ilegal la Junta Médico Laboral No. 9275, se vulneraron diversos derechos fundamentales del actor, principalmente, su derecho al debido proceso, impidiendo incluso que el mismo accediera a una pensión de invalidez a la que conforme a la Ley, afirma tenía derecho.

Lo anterior, bajo el entendido no solo de que la autoridad que decidió sobre dicha revocatoria no era la competente para ello, pues dicha competencia señala, radica exclusivamente en el Tribunal Médico Laboral respectivo, sino también, de que a través del dictamen proferido el 28 de septiembre de 2022, por la Junta Regional de Invalidez del Tolima, el cual por demás aduce, tiene plena validez probatoria al interior de este tipo de actuaciones, al aquí actor le fue determinada una pérdida de la capacidad laboral del 77%, lo que a su juicio, evidencia que efectivamente el señor YEISON EDUARDO presenta unos quebrantos de salud que lo afectan enormemente y le imposibilitan tener

³ Ibidem

⁴ No. 120 del Cuad. Ppal.

una calidad de vida, haciéndose en consecuencia merecedor conforme a las normas aplicables a su caso, de una pensión por invalidez, tal y como se hubiera concluido en los actos que luego fueron revocados por la entidad demandada de forma contraria a derecho.

6.2 Parte demandada⁵

La apoderada de la parte demandada solicita que las pretensiones de la demanda sean denegadas, bajo el argumento principal de que no se encuentra demostrado el desmedro físico y psicológico originado durante la prestación del servicio policial por parte del señor YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO, que lo hace merecedor de la pensión de invalidez cuyo reconocimiento aquí se peticiona.

Lo anterior, por cuanto según afirma la apoderada de la Policía Nacional, si bien es cierto, a través del acta de Junta Médico Laboral No. 9275 de 2017, se reconoció originalmente una disminución de la capacidad laboral del señor PADILLA BARRERO equivalente al 63.11%, también lo es, que en dicha acta se encontraron varias irregularidades que conllevaron a su revocatoria, dado el incumplimiento entre otros, de los requisitos establecidos en los artículos 8, 15, 16 y 19 del Decreto 1796 de 2000 y en los artículos 87 y 88 del Decreto 094 de 1989, atinentes a que las lesiones y/o afecciones calificadas hubieran sido adquiridas en servicio y además, a que se cuente con los soportes respectivos de las mismas.

Aunado a lo anterior, aseveró dicha togada que con posterioridad, en el año 2021 exactamente, se le realizó una nueva JML al actor, en la que se le determinó finalmente una disminución de su capacidad laboral del 23,14% y además se le declaró no apto para el servicio y sin reubicación laboral, decisión esta respecto de la cual señala, el demandante renunció a la convocatoria del Tribunal Médico Laboral, lo cual fue puesto en conocimiento del Director de la Policía Nacional el 2 de febrero de 2022, según radicado No. 000493, solicitándole además, se continuara con el trámite administrativo correspondiente, que no era otro que el reconocimiento de la indemnización respectiva.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, por tratarse de una controversia laboral de un ex empleado público, y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, de acuerdo todo ello con lo previsto en los artículos 104, 138, 155 numeral 2º y 156 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011.

⁵ No. 122 del Cuad Ppal.

2. Problema Jurídico

El Despacho deberá establecer si el demandante *“tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez que reclama, o si, por el contrario, los actos administrativos acusados que revocaron lo determinado en la Junta Médico Laboral que determinó una pérdida de capacidad del 63.11% se encuentran ajustados a derecho...”*.

3. Actos Administrativos Demandados

- **Resolución no. 408 del 04 de octubre de 2018**, por la cual, se revoca la Junta Medico laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017, por parte del Director de Sanidad de la Policía Nacional.
- **Resolución no. 609 del 19 de diciembre de 2018**, por la cual, se confirma la Resolución No. 408 de 2018, por parte del Director de Sanidad de la Policía Nacional.
- **Oficio No. S-2019/SUDIR-ARMEL-29 del 24 de enero de 2019**, por el cual, se convoca al demandante a nueva junta médico laboral para el día 11 de febrero de 2019 en la Dirección de Sanidad de Bogotá.
- **Oficio No. S-2019-003958 / APRE-GRUPE-1.10 del 30 de enero de 2019**, por el cual, se niega al demandante el reconocimiento de la pensión de invalidez e indemnización reconocida en Junta Médico laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017.
- **Resolución No. 00523 del 21 de febrero de 2019**, por la cual, se declaró la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. 02204 del 03 de mayo de 2018.

4. Tesis Planteadas

4.1. Tesis de la Parte Demandante

Considera la parte demandante que debe reconocerse a favor del actor la pensión de invalidez pretendida, habida consideración que la revocatoria de la Junta Médica Laboral No. 9275 de 2017, se tornó en ilegal y además, que las patologías que le fueran calificadas en ese momento al señor PADILLA BARRERO efectivamente se encuentran debidamente soportadas y determinan su condición de vulnerabilidad y necesidad, haciéndolo así merecedor de la prestación petitionada.

4.2. Tesis de la Parte Demandada

Peticiona que el reconocimiento pensional pretendido por el extremo demandante sea denegado, argumentando que la Junta Médico Laboral 9275 del 26 de septiembre de 2017, en la que se estableció que él mismo ostentaba una disminución de su capacidad laboral equivalente al 63.11% fue revocada debido al incumplimiento de diversas exigencias legales y además, a que con posterioridad se realizó una nueva Junta, en la que se determinó una disminución de la capacidad laboral del actor equivalente al

23,14%, decisión que por demás afirma, no fue controvertida por el extremo demandante, lo que en definitiva demuestra su conformidad con la misma.

4.3. Tesis del Despacho.

La tesis que sostendrá el Despacho se circunscribe a afirmar que no obstante, era legalmente válido que la entidad diera aplicación en el presente caso a la revocatoria directa prevista en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, lo cierto es que ello exigía que se salvaguardara el derecho al debido proceso administrativo del actor, lo cual, no se encuentra evidenciado con el material probatorio obrante al interior del cartulario, motivo por el cual, se declarará la nulidad de las resoluciones **No. 408 del 04 de octubre de 2018**, por la cual, se revocó la Junta Médico laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017, por parte del Director de Sanidad de la Policía Nacional y la **No. 609 del 19 de diciembre de 2018**, por la cual, se confirma la Resolución No. 408 de 2018. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los precitados actos, tiene lugar la pérdida de ejecutoriedad de los demás actos administrativos demandados, en virtud de la causal prevista en el numeral 2º del artículo 91 del CPACA.

Pese a lo anterior, no se accederá al reconocimiento pensional pretendido, dado que, no puede esta instancia judicial, sin invadir la órbita de competencia del ente demandado, reconocer y ordenar pagar una prestación respecto de la cual, debe surtirse un trámite administrativo ante el organismo competente.

5. Fundamentos de la Tesis del Despacho.

5.1. Régimen Jurídico de las Juntas Médico Laborales y del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía

Frente al particular, se tiene que la primera norma que reguló lo concerniente al régimen de las Juntas Médico Laborales y del Tribunal Médico fue el **Decreto 1836 de 1979**, *“Por el cual se terminan las normas relativas a la Capacitación Sicofísicas, las incapacidades, invalideces e indemnizaciones en el personal de Oficiales, y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”*, en el cual, se dispuso en torno a los exámenes de capacidad sicofísica de los miembros de la Fuerza Pública, lo siguiente:

“Artículo 6º - Exámenes de Capacidad Sicofísica. Los exámenes de Capacidad Sicofísica serán practicados siempre que ocurran las siguientes incidencias:

- a. Reclutamiento, Incorporación y Comprobación.*
- b. b. Ingreso.*
- c. Escalafonamiento.*
- d. d. Ascenso.*

- e. *Controles, cambio de arma, de especialidad, cursos especiales, exámenes físicos de control periódico para personal de vuelo, Submarinistas, Buzos y similares.*
- f. *Para salir al exterior en comisión mayor de noventa (90) días.*
- g. *Retiro o licenciamiento.*
- h. *Reintegro.*
- i. *Definición de la situación Médico-Laboral.*
- j. *Cada vez que las autoridades de Sanidad ordenen la revisión de un paciente, aunque no se encuentre en las circunstancias antes enumeradas.*

En el caso previsto en el ordinal f), cuando el interesado viaje al exterior con sus familiares, éstos deben someterse a exámenes Sicofísicos con el fin de identificar y corregir las lesiones o afecciones que puedan tener y que sean susceptibles de tratamiento, antes de viajar. Si no lo hicieren se dejará constancia escrita de tal hecho y el Ministerio de Defensa quedará exonerado de los gastos que los respectivos tratamientos puedan ocasionar en el exterior”.

En lo que respecta a los organismos Médico Militares y de Policía encargados de determinar la capacidad psicofísica del personal de las Fuerzas Militares, el artículo 7º de la misma normatividad, consagró:

“Artículo 7º Organismos Médicos Militares y de Policía. Con excepción de lo determinado en el Artículo 5º, la Capacidad Sicofísica del personal de que trata el presente Decreto será determinado únicamente por las autoridades Médico-Militares y de Policía.

Parágrafo: Son autoridades Médico-Militares y de Policía:

- a. *Los Médicos Generales, Médicos Especialistas, Odontólogos al servicio del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.*
- b. *Junta Médica Científica.*
- c. *Junta Médico-Laboral.*
- d. *Consejo Técnico Médico-Laboral.*
- e. *Tribunal Médico-Laboral de Revisión”.*

En relación con la finalidad y conformación de los organismos médico- laborales Militares y de Policía, la referida disposición normativa, dispuso:

“Artículo 13 Junta Médico-Laboral, Militar o de Policía. Su finalidad es la de llegar a un diagnóstico positivo, clasificar las lesiones y secuelas, valorar la disminución de la capacidad laboral para el servicio y su imputabilidad al mismo y fijar los correspondientes índices para fines de indemnización cuando a ello hubiere lugar.

Estará integrada por tres (3) Médicos, que pueden ser Oficiales de Sanidad o Médicos al servicio de la Unidad o Guarnición entre los cuales debe figurar el Médico Jefe de la respectiva Brigada, Base Naval, Base Aérea o Departamento de Policía: Médicos pertenecientes a la Planta del Hospital Militar Central o a la de otros establecimientos hospitalarios de las Fuerzas Militares o

de la Policía Nacional. Cuando el caso lo requiera, la Junta podrá asesorarse de Médicos Especialistas, Odontólogos y demás profesionales que considere necesarios. La Junta será presidida por el Oficial o Médico más antiguo.

Artículo 14. Consejo Técnico Médico-Laboral, Militar o de Policía. Su finalidad es la de aprobar, modificar o revocar lo actuado en la Junta Médico-laboral y, si es del caso fijar el correspondiente índice de lesión. Toda resolución que adopte el Consejo debe ser motivada.

Estará integrado por el Médico Jefe de la Sección Científica de la respectiva Jefatura de Sanidad, quien lo preside, y por los Especialistas que en cada caso se requieran, tomados preferencialmente de los Servicios de Sanidad y de los establecimientos hospitalarios de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Cuando el Consejo Técnico Médico Laboral se realice en el Hospital Militar Central, un Médico de la Sección Médico-laboral de esta Institución formará parte de él.

Artículo 15. Tribunal Médico-Laboral de revisión, Militar o de Policía. - El Tribunal Médico de Revisión es la máxima autoridad en materia médico militar y policial, como tal conoce en última instancia de las reclamaciones que surjan por razón de la calificación de la capacidad laboral y de la clasificación de las lesiones o afecciones del personal de que trata el presente Decreto. Estará integrado por:

- a) El Médico del Departamento del estado mayor Conjunto.*
- b) Los jefes de sanidad de las Fuerzas Militares y de la policía nacional, si fueren médicos o por los profesionales médicos del respectivo servicio que ellos designen, si no lo fueren, caso en el cual esta designación debe recaer en persona distinta del Jefe de la respectiva Sección Científica.*
- c) Por un Fiscal Médico*
- d) Por un Asesor Jurídico. El Fiscal Médico y el Asesor Jurídico serán designados por el Comando General de las Fuerzas Militares y tendrán voz pero no voto”.*

Posteriormente, se expidió el **Decreto 094 de 1989**, “Por el cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”, el cual, con relación a la práctica de los exámenes de capacidad sicofísica, dispuso que los mismos serán practicados, entre otras, cada vez que las autoridades de sanidad ordenen la revisión de un paciente, aunque no se encuentre en las circunstancias antes anotadas, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

“Artículo 5º EXAMENES DE CAPACIDAD SICOFISICA. Los exámenes de capacidad sicofísica serán practicados siempre que ocurran las siguientes circunstancias:

- a) Reclutamiento, incorporación y comprobación.*
- b) Ingreso.*
- c) Escalafonamiento.*
- d) Ascenso.*

e) Controles, cambio de clasificación, de especialidad, cursos especiales, exámenes físicos de control periódico para personal de vuelo, submarinistas, buzos y similares.

f) Para salir al exterior en comisión mayor de noventa (90) días.

g) Retiro o licenciamiento.

h) Reintegro.

i) Definición de la situación médico-laboral.

j) Cada vez que las autoridades de sanidad ordenen la revisión de un paciente, aunque no se encuentre en las circunstancias antes anotadas.

En el caso previsto en el ordinal f), cuando el interesado viaje al exterior con sus familiares, éstos deben someterse a exámenes sicofísicos con el fin de identificar y corregir las lesiones o afecciones que puedan tener y que sean susceptibles de tratamiento, antes de viajar. Si no lo hicieren se dejará constancia escrita de tal hecho y el Ministerio de Defensa quedará exonerado de los gastos que los respectivos tratamientos puedan ocasionar en el exterior.”

En lo que atañe a los organismos médico laborales Militares y de Policía, la norma en comento, elimina lo concerniente al Consejo Técnico Médico-Laboral, y establece que serán autoridades Médico-Militares y de Policía únicamente las siguientes:

“Artículo 19. ORGANISMOS MEDICO-LABORALES MILITARES Y DE POLICIA. Con excepción de lo determinado en los artículos 6º y 7º para los exámenes sicofísicos en el exterior, la capacidad sicofísica del personal de que trata el presente Decreto, será determinada únicamente por las autoridades Médico-Militares y de Policía.

Parágrafo. Son autoridades Médico-Militares y de Policía:

a) Los Médicos Generales, Médicos Especialistas y Odontólogos al servicio del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

b) Junta Médica Científica.

c) Junta Médico-Laboral.

e) Tribunal Médico Laboral de Revisión”.

En lo que respecta a las funciones y convocatoria del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, señala:

“Artículo 25. TRIBUNAL MEDICO-LABORAL DE REVISION MILITAR Y DE POLICIA. El Tribunal Médico-Laboral y de Revisión, es la máxima autoridad en materia Médico Militar y Policial como tal conoce en última instancia de las reclamaciones que surjan contra las decisiones de las Juntas Médico-Laborales.

En consecuencia, podrá aclarar, ratificar, modificar o revocar tales decisiones.

También conocerá el Tribunal de las modificaciones que pudieren registrarse en las lesiones o afecciones ya calificadas por una Junta Médico-Laborales, cuando la persona haya continuado en servicio activo.

Parágrafo. En casos excepcionales podrá el Tribunal disponer la práctica de nuevos exámenes sicofísicos.

(...)

Artículo 27. CONVOCATORIA DEL TRIBUNAL MEDICO-LABORAL DE REVISION MILITAR DE POLICIA. La convocatoria del Tribunal Médico se hace por orden del Comandante General de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía Nacional, o Secretario General del Ministerio de Defensa, según el caso, a solicitud escrita del interesado o de la respectiva Dirección de Sanidad.”

De lo anterior se desprende, que es competencia del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, aclarar, modificar o revocar las decisiones que hayan sido tomadas por las Juntas Médico laborales, y se reunirá, en el caso de la Policía Nacional, por orden del Director General de la Policía Nacional a solicitud bien sea del interesado o de la respectiva Dirección de Sanidad.

Por su parte, el **Decreto 1796 de 2000**, “*Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993*”, frente los organismos y autoridades médico- laborales militares y de policía, dispuso en su artículo 14:

“ARTICULO 14. ORGANISMOS Y AUTORIDADES MEDICO-LABORALES MILITARES Y DE POLICIA. *Son organismos médico-laborales militares y de policía:*

- 1. El Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía*
- 2. La Junta Médico-Laboral Militar o de Policía*

Son autoridades Medico-Laborales militares y de policía:

- 1. Los integrantes del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.*
- 2. Los integrantes de las Juntas Médico-Laborales.*
- 3. Los médicos generales y médicos especialistas de planta asignados a Medicina Laboral de las Direcciones de Sanidad de las Fuerzas Militares y Policía Nacional”.*

Así, como **funciones de la Junta Medico- Laboral o de Policía**, en el artículo 15 de la mentada disposición normativa, se establecieron las siguientes:

“ARTICULO 15. JUNTA MEDICO-LABORAL MILITAR O DE POLICIA. *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 psicofísica 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.”

Por su parte, el artículo 20 de la referida disposición, señala las funciones del Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía, así:

“ARTICULO 21. TRIBUNAL MEDICO-LABORAL DE REVISION MILITAR Y DE POLICIA. 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. **PARAGRAFO 1o.** El Gobierno Nacional determinará la conformación, requisitos de los miembros, funciones, procedimientos y demás aspectos relacionados con el Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía. **PARAGRAFO 2o.** Las normas correspondientes al funcionamiento del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía contenidas en el decreto 094 de 1989, continuarán vigentes hasta tanto se adopte la correspondiente normatividad por parte del Gobierno Nacional.”

Del recuento normativo efectuado en procedencia es del caso concluir, que a la Junta Médico-Laboral Militar le corresponde en primera instancia, entre otras cosas, determinar la disminución de la capacidad psicofísica de los miembros de las fuerzas militares y, además, decidir sobre su incapacidad psicofísica y aptitud para el servicio, función en la que puede, de acuerdo con el ordinal 3º del artículo 15 citado recomendar la reubicación laboral cuando así lo amerite. Por su parte, al Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía le compete, decidir sobre las impugnaciones que se hagan respecto de las decisiones que tome la junta médica.

5.2. Naturaleza de los actos administrativos expedidos por las Juntas Médico Laborales y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía.

Frente al particular, el H. Consejo de Estado mediante sentencia de fecha 11 de junio de 2020, proferida dentro del expediente No. 44001-23-33-000-2013-00126-01 (4710- 14), con ponencia del Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, se pronunció en los siguientes términos:

“El Decreto 094 de 1989 dispone que la capacidad psicofísica del personal de la Fuerza Pública debe ser determinada por las autoridades médico militares y de Policía, entre ellas la Junta Médico Laboral Militar o de Policía, en los siguientes términos:

“Artículo 21. Junta Médico Laboral Militar y de Policía. Su finalidad es la de llevar a un diagnóstico positivo, clasificar las lesiones y secuelas, valorar la disminución de la capacidad laboral para el servicio y fijar los correspondientes índices para fines de indemnizaciones cuando a ello hubiere lugar”.

Las Juntas Médico-Laborales deberán estar fundamentadas en la ficha de aptitud sicofísica, ordenada para tal efecto, el examen clínico general correctamente ejecutado, los antecedentes remotos o próximos, diagnósticos, evolución o tratamiento y diagnóstico de las lesiones o afecciones basados en conceptos escritos de especialistas.

Por su parte, el Artículo 23 ibidem, señala las causales para la convocatoria de dicha Junta, así:

“Artículo 23. Causales de Convocatoria Junta Médico Laboral. Cuando en la práctica de un examen físico se encuentre en una persona lesiones o afecciones que ocasionen disminución de su capacidad laboral, los servicios de Sanidad de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional deben determinar mediante Junta Médico-Laboral el índice de distinción de la capacidad laboral y la capacidad sicofísica para el servicio”.

Cuando en la práctica de una Junta Médico-Científica se encuentren al examinado lesiones o afecciones que disminuyan su capacidad sicofísica e interfieran en la prestación regular del servicio, la Dirección de Sanidad de la respectiva fuerza, debe ordenar inmediatamente la práctica de una Junta Médico-Laboral para definirle su situación.

Si después de una Junta Médico-Laboral definitiva, la persona continúa al servicio de la entidad y presenta más tarde lesiones o afecciones diferentes, serán precisadas y evaluadas mediante nueva Junta Médico-Laboral.

El trámite de la administración termina en este estadio, con la expedición de las actas en las que se valoraron la clasificación de las lesiones, la evaluación del porcentaje de la pérdida de la capacidad laboral, la imputabilidad al servicio y el índice lesional, lo que conlleva, si es del caso, al correspondiente reconocimiento del derecho a ser indemnizado y/o a adquirir una pensión de invalidez, conforme a la disminución psicofísica establecida.

De igual manera, el decreto en mención, en el artículo 29,8 prevé la posibilidad por parte del interesado de solicitar convocatoria del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que se le notifiquen las actas correspondientes, al no estar conforme con las valoraciones contenidas en las actas proferidas por la Junta Médico Laboral.

El artículo 25 ibidem consagra al Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía como máxima autoridad en materia de sanidad al señalar:

“Artículo 25. Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía. El Tribunal Médico-Laboral y de Revisión, es la máxima autoridad en materia Médico-Militar y Policial como tal conoce en última instancia de las reclamaciones que surjan contra las decisiones de las Juntas Médico-Laborales”.

En consecuencia, podrá aclarar, ratificar, modificar o revocar tales decisiones. También conocerá el Tribunal de las modificaciones que pudieren registrarse en las lesiones o afecciones ya calificadas por una Junta Médico-Laborales, cuando la persona haya continuado en servicio activo. Respecto de las decisiones proferidas por este Tribunal, el artículo 31 establece:

“Artículo 31. Irrevocabilidad. Las decisiones del Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía, no podrán ser modificadas. Se exceptúan de esta norma los casos especiales de modificación de la invalidez a que se refiere el artículo 10 del presente Decreto”.

Según esta última disposición, las decisiones del Tribunal Médico son irrevocables, constituyen actos definitivos y contra ellas sólo proceden las acciones jurisdiccionales pertinentes. Frente a este tema la Sala Plena de la Sección Segunda, en auto del 16 de agosto de 2007, precisó:

Los actos expedidos por la Junta Médica Laboral y recurridos ante el Tribunal Médico Laboral, en cuanto determinan una incapacidad inferior a la requerida para tener derecho a la pensión de invalidez, son actos definitivos en la medida en que impiden seguir adelante con la actuación”.

En las anteriores condiciones, no es posible exigir al interesado que a pesar de no alcanzar el porcentaje mínimo de incapacidad para tener derecho a la pensión de invalidez, acuda ante la entidad en procura de tal derecho, siendo en cambio procedente, ante la irrevocabilidad de tales actos, acudir en su demanda para que se estudie si estuvo bien fijado el índice lesional, y si además la pérdida de la capacidad es imputable al servicio, lo que conllevaría, en caso de ser favorable al actor, al reconocimiento de la prestación.

En conclusión, si el acto del Tribunal Médico Laboral impide continuar con la actuación en la medida en que no permite al afectado solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez, no se le puede dar el calificativo de simple acto de trámite y en tal caso, es susceptible de demanda ante esta jurisdicción”. (Se destaca)

En igual sentido se pronunció dicha Corporación mediante sentencia de fecha 04 de mayo de 2016, proferida dentro del expediente 05001-23-31-000-2003- 1933.01 (1237-14) con ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve, al señalar:

“Bajo las consideraciones que anteceden, estima la Sala que siempre que las actas emitidas por un Tribunal Médico Laboral determinen un porcentaje por pérdida de la capacidad laboral inferior al exigido por la ley, para el reconocimiento de una prestación pensional por invalidez, las mismas deben considerarse como un acto administrativo definitivo. Lo anterior, resulta lógico, toda vez que ante la imposibilidad de continuar con la actuación administrativa, por la cual se pretende el reconocimiento pensional, el interesado no cuenta con otro camino distinto que acudir a esta Jurisdicción para controvertir el contenido de las valoraciones, esto, con el fin de que el índice de pérdida de la capacidad laboral, previamente asignado, sea revaluado y, en consecuencia, se pueda acceder al reconocimiento pensional.

En otras palabras, advierte la Sala que basta con que el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de un servidor sea inferior al exigido por la ley, frente al reconocimiento pensional por invalidez para que éste pueda, a través de la correspondiente acción contencioso administrativa, solicitar la nulidad del referido dictamen y pedir el consecuente restablecimiento del derecho, sin que en ningún caso sea necesario, provocar por parte de la administración, en sede de la vía gubernativa, un pronunciamiento expreso en relación con dicha pretensión”. (Se destaca)

5.3. Posibilidad de recalificación del porcentaje de pérdida de capacidad laboral en el régimen de las Fuerzas Armadas

Al respecto es menester señalar lo establecido en los artículos pertinentes del Decreto 1796 de 2000, así:

“ARTICULO 8o. EXAMENES PARA RETIRO. El examen para retiro tiene carácter definitivo para todos los efectos legales; por tanto, debe practicarse dentro de los dos (2) meses siguientes al acto administrativo que produce la novedad, siendo de carácter obligatorio en todos los casos. Cuando sin causa justificada el retirado no se presentare

dentro de tal término, dicho examen se practicará en los Establecimientos de Sanidad Militar o de Policía por cuenta del interesado.

Los exámenes médico-laborales y tratamientos que se deriven del examen de capacidad sicofísica para retiro, así como la correspondiente Junta Médico-Laboral Militar o de Policía, deben observar completa continuidad desde su comienzo hasta su terminación.

ARTICULO 9o. EXAMENES PERIODICOS Y SU OBLIGATORIEDAD. *Las Direcciones de Sanidad podrán disponer la práctica de los exámenes periódicos que estimen indispensables para establecer el estado de capacidad sicofísica en que se encuentra el personal activo de que trata el presente decreto. Es obligatorio someterse a tales exámenes y a las revisiones, tratamientos, prácticas y restricciones que se ordenen.*

ARTICULO 10. EXAMENES DE REVISION A PENSIONADOS. *La Dirección de Sanidad de cada Fuerza o de la Policía Nacional, realizará por lo menos una vez cada tres (3) años exámenes médicos de revisión al personal pensionado por invalidez.*

En caso de evidenciarse que no persiste la patología que dio origen a la prestación, el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía procederá a revisar el caso.

PARAGRAFO 1o. *La evaluación se llevará a cabo aplicando las mismas normas con las cuales se otorgó el derecho a pensión.*

PARAGRAFO 2o. *El incumplimiento de esta disposición por parte del pensionado, previo requerimiento en dos (2) oportunidades, dará lugar a la suspensión del pago de la pensión hasta cuando cumpla el requisito exigido.*

PARAGRAFO 3o. *Cuando la pensión sea originada por patologías psiquiátricas se deberá presentar certificación del tratamiento realizado y concepto actualizado del médico psiquiatra tratante.*

PARAGRAFO 4o. *El Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional señalará los procedimientos generales que seguirán para la realización de dichos exámenes". (Negritas fuera de texto)*

De acuerdo con lo anterior, el legislador previó la posibilidad de recalificaciones de la capacidad laboral únicamente en relación con el personal activo y/o el pensionado, pero no con el retirado del servicio.

Ahora bien, ello no es óbice para indicar que la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional determinara y hubiera decantado diferentes subreglas en relación con el punto. Señaló la Corporación entonces que la posibilidad de recalificación **responde al deber constitucional que tiene el Estado de garantizar las condiciones necesarias para materializar una igualdad real y efectiva entre todas las personas, lo cual supone la adopción de medidas diferenciales a favor de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, que les generan desventajas frente al resto de la población**⁶.

Es así como en la sentencia T-140 de 2008, se previeron tres presupuestos para establecer la procedencia de una nueva valoración médica **en los casos de no pensionados de las Fuerzas Militares y de Policía,** estos son: **“(i) [la existencia de]**

⁶ Sentencia T-717 de 2017

una conexión objetiva entre el examen solicitado y una condición patológica atribuible al servicio; **(ii)** [que] dicha condición [recaiga] sobre una patología susceptible de evolucionar progresivamente; y **(iii)** que la misma se [refiera] a un nuevo desarrollo no previsto en el momento del retiro”⁷.

Lo anterior ha sido reiterado en las sentencias T- 696 de 2011, T-539 de 2015 y T-717 de 2017, concluyendo que “en los casos señalados, resulta procedente la recalificación, pues, aunque formalmente la persona no fue considerada en estado de invalidez en el dictamen inicial, materialmente **sí puede estarlo años después, por un empeoramiento progresivo de la patología que adquirió mientras prestó sus servicios a la Fuerza Pública**. De allí que, las valoraciones que se hagan de la capacidad laboral deban ser integrales, e incluir conceptos médicos actualizados”. (Negrillas fuera de texto)

5.4. De la Revocatoria Directa

La revocatoria directa es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado, para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico, aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública.

En la Ley 1437 de 2011, se dispuso lo siguiente con respecto a las causales de revocación de los actos administrativos, a saber:

“ARTÍCULO 93 Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

A su vez, en el mismo texto normativo frente a la revocatoria de actos de carácter particular o concreto, se dispuso:

“ARTÍCULO 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

⁷ *Ibidem*.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.”* (Subrayado fuera del texto)

5.5. De la Revocatoria Directa de los Actos Administrativos en materia pensional.

En desarrollo de los principios de objetividad, transparencia, moralidad, eficacia y economía que gobiernan la función administrativa, y de la protección especial que demanda el erario público, el legislador consagró en la Ley 797 de 2003, una modalidad especial de revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y concreto, a través de los cuales se dispone el reconocimiento de una prestación económica.

Ciertamente, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, faculta a los representantes legales de las instituciones de seguridad social para que en forma oficiosa verifiquen el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para el reconocimiento de un derecho prestacional, entre ellos los de naturaleza pensional y, así mismo, de la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para acreditar la totalidad de los requisitos a los que previamente se hace relación.

En este sentido, la precitada normativa preceptuó:

“ARTÍCULO 19. REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE: *Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes...”*

La anterior disposición fue declarada exequible condicionalmente por la H. Corte Constitucional mediante la sentencia C-835 de 2003.

Al estudiar la constitucionalidad de la norma reseñada, el máximo Tribunal Constitucional hizo énfasis en el concepto de ostensible ilegalidad que supone el incumplimiento de esos requisitos y el empleo de documentación falsa con el propósito de beneficiarse de una prestación pensional. Así las cosas, no se trata de una actuación sujeta al capricho de la administración sino, por el contrario, fundada en hechos ciertos y objetivos que

deben hacer racional y necesaria la verificación, en cada caso particular, de los supuestos legales exigidos para el reconocimiento de una determinada prestación social.

Bajo dicho entendido, el Alto Tribunal Constitucional sostuvo⁸:

“Cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, “(...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias” (Negritas fuera de texto).

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha dicho⁹:

“Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso. Igualmente, mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración.”

En el mismo sentido, la Corporación en cita sostuvo en pronunciamiento anterior¹⁰ que:

“...podrá la administración disponer la revocatoria directa del acto administrativo, sin el pertinente consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho cuando

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 835 de 23 de septiembre de 2003. Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería. Expediente: D-4515.

⁹ Sentencia del 4 de abril de 2019. Rad. 47001-23-33-000-2014-00036-01(3886-15). CP. GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ.

¹⁰ 5 Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A. Sentencia de 29 de octubre de 2018 - Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02217-01(3777-16)- Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

advierta una circunstancia de ostensible ilegalidad, esto es, frente al incumplimiento de los requisitos o la verificación del uso de documentación falsa que incluso tipifique un delito. Salvo, como quedó visto, en los casos en que los motivos que hacen suponer a la administración que el reconocimiento prestacional fue indebido o se refieran a problemas de interpretación del derecho...”

En data reciente la H. Corte Constitucional unificó su jurisprudencia respecto al alcance del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, a través de la **sentencia SU182 de 2019** en la que se resaltaron los siguientes aspectos:

“A partir del análisis realizado en los capítulos anteriores, se concluye que es necesario precisar el alcance del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, así como reiterar los principios y criterios trazados por la Sentencia C-835 de 2003; y complementarlos para superar las diferencias que se han producido entre las salas de revisión, de la siguiente manera:

- (i) **Solo son dignos de protección aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título.** Según dispone el artículo 58 de la Carta Política, la protección de los derechos adquiridos, implica que su obtención se dio “con arreglo a las leyes vigentes”. Los derechos que se obtienen irregularmente no pueden aspirar a la misma protección e inmutabilidad de la que gozan los derechos obtenidos con apego a la Ley¹¹.
- (ii) **La verificación oficiosa del cumplimiento de los requisitos pensionales es un deber.** Las administradoras de pensiones o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, no solo están facultadas, sino que es su deber verificar de oficio, el cumplimiento de los requisitos para la adquisición de un derecho prestacional. Sin embargo, mientras no surjan nuevos motivos o causas fundadas de duda, no puede la administración reabrir periódicamente investigaciones que afecten derechos adquiridos, y propicien escenarios injustificados de inseguridad jurídica¹².
- (iii) **Solo motivos reales, objetivos, trascendentes, y verificables, que pudieran enmarcarse en un comportamiento criminal justifican la revocatoria, sin el consentimiento del afectado.** Con este criterio, la jurisprudencia busca evitar que el ciudadano quede al arbitrio de la administración. La simple sospecha, inconsistencias menores en el cumplimiento de los requisitos, o debates jurídicos alrededor de una norma, no habilitan el mecanismo de la revocatoria unilateral¹³. Estos motivos deben ser lo suficientemente graves como para que pudieran enmarcarse en una conducta penal¹⁴.
- (iv) **No es necesario aportar una sentencia penal para desvirtuar la buena fe del beneficiario de la pensión.** Los supuestos que trae el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 deben entenderse como el resultado de conductas u omisiones especialmente graves, al punto que pudieran enmarcarse en algún tipo penal; y no simplemente tratarse de discrepancias jurídicas, o inconsistencias menores en el cumplimiento de los requisitos¹⁵. Esto supone un estándar alto de prueba a cargo de la administración, pero no implica una suerte de prejudicialidad, que restrinja la actuación de la administración a la espera que se produzca una sentencia penal condenatoria.

¹¹ Constitución Política. Art. 58. Sentencias T-639 de 1996 MP. Vladimiro Naranjo; C-672 de 2001. MP. Álvaro Tafur Galvis; C-1007 de 2002. MP. Clara Inés Vargas; C-835 de 2003 MP. Jaime Araujo; SU-240 de 2015. MP. Martha Victoria Sáchica.

¹² Sentencia C-835 de 2003 MP. Jaime Araujo.

¹³ Sentencias T-347 de 1994. MP. Antonio Barrera Carbonell y T-611 de 1997. MP. Hernando Herrera.

¹⁴ Sentencia C-835 de 2003 MP. Jaime Araujo.

¹⁵ Sentencias C-835 de 2003 MP. Jaime Araujo; y T-479 de 2017. MP. Cristina Pardo Schlessinger.

- (v) **Tampoco hace falta que el afiliado sea el que haya concertado o inducido en error a la administración, pues el ordenamiento jurídico sanciona a quién se aprovecha de estos escenarios.** El cumplimiento de las normas es un presupuesto básico del Estado social y democrático de derecho. Actuar con rectitud y honestidad es una exigencia que se deriva del principio general de la buena fe y que permite crear un ambiente de confianza mutuo, imprescindible para el buen funcionamiento del sistema pensional. El orden constitucional no protege la posición de quien pretende aprovecharse del error o infortunio ajeno para obtener un beneficio particular¹⁶.
- (vi) **Sujeción al debido proceso.** La administración o autoridad competente no puede suspender un derecho pensional, sin antes haber agotado un debido proceso que garantice al afectado su defensa. En este proceso, la carga de la prueba recae sobre la administración a quien corresponde desvirtuar la presunción de buena fe que cubre al pensionado. Durante el mismo, debe prestarse especial atención a los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción¹⁷. Frente a una “censura fundada”¹⁸ de la administración, la carga de la prueba se traslada al afiliado.
- (vii) **El derecho fundamental al habeas data y la prueba supletiva de la historia laboral.** Tanto el empleador¹⁹ como las administradoras de pensiones²⁰ son las principales responsables de velar por la correcta expedición y custodia de los certificados que den cuenta fielmente de la trayectoria laboral de una persona. Pero, teniendo en cuenta que aún subsisten fallas en el manejo de la información, las administradoras de pensiones no pueden, sin más, modificar la historia laboral de un afiliado, salvo que cuenten con una “justificación bien razonada”²¹ y sujeta a un debido proceso. El afiliado, por su parte, está en el derecho de controvertir el dictamen de la administración, y para ello podrá hacer uso de los medios supletivos de prueba a su alcance. El análisis del nivel de certeza que ofrecen estos medios alternos deberá hacerse caso a caso, y teniendo en cuenta, también, que la tutela no es el escenario para adelantar un examen probatorio a fondo, ni reemplaza la competencia del juez ordinario, quien tiene la palabra definitiva.
- (viii) **El procedimiento administrativo de revocatoria no debe entenderse como un escenario puramente adversarial.** Atendiendo las fallas históricas en el manejo de la información laboral, y considerando que el trabajador es la parte débil²² del sistema, las administradoras de pensiones no pueden asumir el procedimiento de revocatoria como una instancia meramente adversarial. Están obligadas a utilizar sus competencias de investigación e inspección, incluso de oficio, para corroborar o desestimar los argumentos y pruebas que ponga de presente el trabajador²³. En caso de que el afiliado allegue algún medio de prueba que soporte razonablemente su versión, no se podrá revocar su derecho, hasta tanto la administración agote los medios a su alcance para verificar las pruebas e intentar aproximarse a la realidad fáctica de lo sucedido.

¹⁶ Constitución Política, Arts. 1, 83 y 95. Sentencia SU-240 de 2015. MP. Martha Victoria Sáchica.

¹⁷ Sentencia C-835 de 2003. MP. Jaime Araujo.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. CP: Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia del 16 de julio de 2002. Radicación número: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029).

¹⁹ Para el sector público, ver Ley 4 de 1913, Ley 43 de 1913, Decreto 2842 de 2010; y en el sector privado, ver Código sustantivo del trabajo (Art.57 y 264).

²⁰ Ley 100, Art 53. Ver, entre muchas otras, sentencias T-144 de 2013. MP. María Victoria Calle; T-494 de 2013. MP. Luis Guillermo Guerrero; T-463 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz.

²¹ Sentencias T-208 de 2012. MP. Juan Carlos Henao y T-463 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz.

²² Sentencia T-058 de 2017. MP. Gabriel Eduardo Mendoza.

²³ Ver sentencias T-144 de 2013. MP. María Victoria Calle y T-463 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz.

- (ix) **Efectos de la revocatoria.** La revocatoria directa solo tiene efectos hacia el futuro (ex nunc)²⁴. La administración no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través de este mecanismo, sino que debe acudir al juez administrativo, quién sí es competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho²⁵.
- (x) **Alcance de la revocatoria y recurso judicial.** La revocatoria unilateral es un mecanismo de control excepcional promovido por la propia administración. Esta no resuelve definitivamente sobre la legalidad de un acto administrativo, ni tiene la competencia para expulsar del ordenamiento un acto pensional y retrotraer sus efectos. Tanto la administración como los particulares podrán acudir ante el juez competente para resolver de forma definitiva las diferencias que surjan en torno a un reconocimiento pensional”.

6. CASO EN CONCRETO

Efectuadas las anteriores acotaciones normativas y jurisprudenciales, corresponde al Despacho establecer si los actos administrativos demandados adolecen de nulidad y en consecuencia, si el señor YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez pretendida, o si por el contrario, dichos actos conservan su presunción de legalidad, previo a lo cual se realizará un recuento de los elementos de convicción que reposan al interior del presente cartulario, así:

- Junta Médico Laboral 9275 del 26 de septiembre de 2017, mediante la cual se concluye que el PT PADILLA BARRERO YEISON EDUARDO, presenta una disminución de su capacidad laboral del 63.11%, enfermedad de origen común, siendo declarado no apto para la labor policial y sin recomendación de reubicación laboral por tratarse de una patología psiquiátrica. La decisión fue notificada al actor el 3 de octubre de 2017.²⁶
- Resolución No. 02204 del 3 de mayo de 2018, mediante la cual, se retira del servicio al actor, por una disminución de su capacidad psicofísica, la cual le fuera notificada al actor el 22 de mayo de 2018.²⁷
- Resolución No. 408 del 4 de octubre de 2018, a través de la cual, se revoca la Junta Médico Laboral 9275 del 26 de septiembre de 2017 y se ordena la realización de una nueva Junta al señor patrullero PADILLA BARRERO YEISON EDUARDO. Lo anterior, porque según se indicó en dicho acto:

“...Se tiene que si bien es cierto el señor patrullero ® PADILLA BARREO YEISON EDUARDO...le fue practicada acta de Junta Médico Laboral No. 9275, la cual le determinó una disminución de la capacidad laboral total del 63.11%, no es lo menos que con posterioridad se le realizó REVISION de dicha Junta Médico Laboral, en la cual se determinó que las patologías: A 1 trastorno de estrés

²⁴ Sentencia C-835 de 2003 MP. Jaime Araujo. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. CP: Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia del 16 de julio de 2002. Radicación número: 23001-23-31-000- 1997-8732-02 (IJ 029).

²⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Arts. 138 y 164, núm. 1º, literal c.

²⁶ Fls. 20 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 1

²⁷ Fls. 25 y ss del Cuad. PPal. Tomo 1

postraumático, NO FUE ADECUADAMENTE DOCUMENTADA Y NO TIENE RELACIÓN O MOTIVO DIRECTO CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DENTRO DE LA POLICIA NACIONAL. A2 hipoacusia neurosensorial severa derecha NO FUE ADECUADAMENTE DOCUMENTADA y A3 leve tendinopatía patelar derecha sin desgarro, NO FUE ADECUADAMENTE DOCUMENTADA, es decir, las patologías y/o secuelas no están claras, toda vez que para el caso de la patología mental, en los documentos analizados no hay una descripción completa de la historia natural de la enfermedad, que incluya precisión de los síntomas desencadenantes y criterios diagnósticos; para el caso de la patología auditiva se concluyó la existencia de la misma con una de las tres audiometrías obligadas por el artículo 82 del Decreto 094 de 1986; para el caso de la patología de tejidos blandos de rodilla derecha, se tuvo en cuenta lo descrito en una imagen diagnóstica, sin que mediara interpretación clínica o concepto médico laboral de médico especialista en ortopedia...

...Que por los anteriores hechos y a fin de establecer responsabilidades, se presentó denuncia penal mediante comunicación oficial No...a la Fiscalía Seccional Tolima, radicada el día 30 de julio de 2019...

...La Dirección de Sanidad con oficio No...solicitó concepto a la Secretaría General de la Policía Nacional, para proceder a revocar los actos administrativos previos al reconocimiento de pensión, quien señaló la viabilidad de revocar las juntas médico laborales en que se cumplen los presupuestos señalados en la norma transcrita -Artículo 19 de la Ley 797 de 2003-...".²⁸

- Resolución No. 609 del 19 de diciembre de 2018, a través de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución No. 408 de 2018, confirmando en su integridad la decisión recurrida.²⁹
- Oficio del 24 de enero de 2019, mediante el cual, el jefe del área de medicina laboral de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, cita al señor PADILLA BARRERO para la realización de una nueva Junta Médico Laboral, el 11 de febrero de ese mismo año.³⁰
- S-2019-003958/ APRE-GRUPE-1.10 del 30 de enero de 2019, mediante el cual, se le indica al actor que "...de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del decreto 1157 de 2014, norma vigente para la fecha de retiro, el señor patrullero ® YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO, no tiene derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez, ni a la indemnización por disminución de la capacidad laboral, por cuanto el acto administrativo preparatorio la Junta Médico Laboral de Policía No. 9275 del 26 de septiembre de 2017, fue revocada en su totalidad por la Dirección de Sanidad".³¹
- Resolución No. 00523 del 21 de febrero de 2019, por la cual se declara la pérdida de ejecutoriedad de la resolución No. 02204 del 3 de mayo de 2018, mediante la

²⁸ Fls. 27 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 1

²⁹ Fls. 34 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 1

³⁰ Fl. 39 del Cuad. Ppal. Tomo 1.

³¹ Fls. 40 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 1

cual se había retirado del servicio activo al aquí actor y en consecuencia, se dispone su reintegro en el cargo de patrullero.³²

- Recibo de pago del sueldo del actor, correspondiente a los meses de julio y agosto de 2019.³³
- Historia clínica del demandante de la cual es posible extraer las siguientes anotaciones³⁴:

“Clínica Los Remansos

Epicrisis

Paciente: PADILLA YEISON EDUARDO

Fecha Ingreso: 2016.04.09 Fecha Egreso: 2016.04.18

Impresión Diagnostica: Episodio Depresivo Grave sin síntomas psicóticos.

Riesgo de Suicidio Alto...

...Incapacidad de 9 días otorgada por la Clínica los Remansos al actor, desde el 10 de abril hasta el 18 de abril de 2016 por cursar con episodio depresivo grave... (Dicha incapacidad fue ampliada hasta el 25 de abril de 2016 por la misma entidad).

... Incapacidad de 15 días otorgada por sanidad de la Policía Nacional-Comando Tolima al actor, desde el 25 de abril hasta el 9 de mayo de 2016 por cursar con episodio depresivo moderado...(Dicha incapacidad fue ampliada hasta el 8 de junio de 2016 por la misma entidad y luego, hasta el 8 de julio de 2016, por diversos problemas no especificados relacionado con el empleo.).

...Clínica Los Remansos

Epicrisis

Paciente: PADILLA YEISON EDUARDO

Fecha Ingreso: 2016.07.08 Fecha Egreso: 2016.07.21

Análisis: Paciente con antecedente de trastorno de estrés postraumático con síntomas psicóticos en el momento de la valoración, se considera manejo intrahospitalario...

... Incapacidad de 30 días otorgada por sanidad de la Policía Nacional-Comando Tolima al actor, desde el 31 de julio hasta el 29 de agosto de 2016 por cursar con trastorno de la personalidad emocionalmente inestable...”.

...Evolución ambulatoria fecha: 2016.08.26

Clínica Los remansos

Se continua medicación, incapacidad y control por psiquiatría...

...Incapacidad de 30 días otorgada por la Clínica los Remansos al actor, desde el 30 de agosto hasta el 28 de septiembre de 2016, por cursar trastorno de estrés postraumático...

³² Fl. 42 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 1

³³ Fls. 45 y ss del Cuad. PPal. Tomo 1

³⁴ Fls. 67 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 1

...Evolución ambulatoria fecha: 2016.09.28

Clínica Los remansos

Paciente con depresión psicótica asociado a estrés postraumático...

... Incapacidad de 30 días otorgada por sanidad de la Policía Nacional-Comando Tolima al actor, desde el 29 de septiembre hasta el 28 de octubre de 2016 por cursar con trastorno de estrés postraumático..."

...Evolución ambulatoria fecha: 2016.10.27

Clínica Los remansos

Paciente con depresión psicótica asociado a estrés postraumático. Se continua con incapacidad total y medicamentos...

...Incapacidad de 30 días otorgada por la Clínica los Remansos al actor, desde el 29 de octubre hasta el 27 de noviembre de 2016, por cursar con trastorno de estrés postraumático...

...Evolución ambulatoria fecha: 2016.11.22

Clínica Los remansos

Paciente con depresión psicótica asociado a estrés postraumático. Se continua con incapacidad total y medicamentos...Se recomienda apoyo por parte de familiares.

...Incapacidad de 30 días otorgada por la Clínica los Remansos al actor, desde el 28 de noviembre hasta el 27 de diciembre de 2016, por cursar con trastorno psicótico agudo polimorfo con síntomas...

...Consulta de control por depresión psicótico asociado a estrés postrauma del 23 de diciembre de 2016...se continua con medicamentos y se concede nueva incapacidad de 30 días a partir del 28 de diciembre de 2016 hasta el 27 de enero de 2017...Incapacidad Médica Labora otorgada por dicho lapso por parte de la Dirección de Sanidad de Ibagué...

...EPICRISIS

Fecha Ingreso: 2017.01.14 INTRAHOSPITALARIO Fecha egreso: 2017.01.24

Paciente con síntomas psicóticos, agresivo, siendo un peligro para sí mismo y su familia, se considera que cursa con trastorno de estrés postraumático, trastorno psicótico agudo poliformo con síntomas de esquizofrenia... Hospitalizar...

Egreso: 2017.01.24...sin clara conciencia de enfermedad mental...

...Cardiología siglo XXI

Paciente: YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO

Fecha: 06/04/2017

Conclusión:

Tensión arterial dentro de límites normales

Cargas de presión, sistólica y diastólica normales...

Frecuencia cardíaca con tendencia a la taquicardia..."

...Evaluación audiológica abril de 2017 del actor

Audición normal en oído izquierdo-hipoacusia neurosensorial en oído derecho...

...Valoración por la especialidad en dermatología del actor el 10 de mayo de 2017...diagnóstico: dermatitis seborreica...

...Incapacidad de 60 días otorgada por la Clínica los Remansos al actor, desde el 22 de julio de 2017 hasta el 19 de septiembre de 2017, por enfermedad general...

...Incapacidad de 29 días otorgada por la Clínica los Remansos al actor, desde 24 de mayo de 2017 hasta el 21 de junio del mismo año...diagnóstico Trastorno de estrés postraumático...

... Incapacidad de 29 días otorgada por sanidad de la Policía Nacional-Comando Tolima al actor, desde el 2 de febrero de 2017 hasta el 2 de marzo del mismo año por cursar con trastorno de estrés postraumático..."

... Incapacidad de 4 días otorgada por sanidad de la Policía Nacional-Comando Tolima al actor, desde el 28 de enero de 2017 hasta el 31 del mismo mes y año por cursar con trastorno de estrés postraumático..."

... Incapacidad de 30 días otorgada por sanidad de la Policía Nacional-Comando Tolima al actor, desde el 28 de diciembre de 2016 hasta el 26 de enero de 2017 por cursar con episodio depresivo grave sin síntomas psicóticos...

...Resonancia de rodilla derecha simple practicada al actor el 20 de mayo de 2017, arrojando como resultado: Leve tendinopatía por engrosamiento hacía la inserción del patelar sin desgarro...

...Resonancia de columna lumbar simple practicada al actor el 20 de mayo de 2017, sin que se observen alteraciones en el examen...

- Sentencia del 15 de enero de 2019 proferida por el Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué, mediante la cual, declara improcedente el amparo deprecado pero exhorta a la Dirección General de la Policía Nacional, para que informe al aquí actor el estado actual de su vinculación para con dicha entidad, así como sobre el reconocimiento y pago de las prestaciones a las que pueda tener derecho, junto con la sentencia de la Sala Penal del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, calendada 18 de febrero de 2019 mediante la cual, la primera de las mencionadas fuera confirmada.³⁵
- Resumen de la epicrisis del actor en la Clínica Los Remansos del 9 de marzo hasta el 15 de marzo de 2019, por hospitalización por trastorno depresivo recurrente, episodio depresivo grave presente con síntomas psicóticos. El 13 de

³⁵ Fls. 224 del Cuad. Ppal. Tomo 2.

marzo de 2019 se advierte la siguiente anotación: “Diagnóstico principal Esquizofrenia indiferenciada...”.

- Oficio del 13 de junio de 2018 mediante el cual, el Jefe del Área de Prestaciones Sociales de la Secretaría general de la Policía Nacional presenta un listado de policiales, incluido el aquí actor, quienes se encuentran pendientes de reconocimiento de prestaciones y en situación administrativa de tres meses de alta y pendientes de retiro.³⁶
- Oficio del 27 de junio de 2018, mediante el cual la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, revisa el caso del aquí actor indicando³⁷:

“...la patología mental es calificada con conceptos emitidos por red externa, sin que se establezca un diagnostico definitivo y sus desencadenantes.

La patología auditiva es calificada sin los elementos de juicio suficientes requeridos por la norma.

La patología en tejidos blandos rodilla derecha es calificada sin los elementos de juicio suficientes puesto que, si bien es cierto que el estudio de RNM muestra una alteración, también lo es que el examen físico hecho al paciente no concluye una alteración funcional, ni tampoco se pidió concepto médico especializado de ortopedia con el fin de establecer las opciones terapéuticas para el caso.

La patología cutánea está correctamente calificada.

La patología visual es calificada sin los elementos de juicio suficientes requeridos por la norma...por lo anterior se concluye:

1. *Señor patrullero PADILLA BARRERO YEISON EDUARDO...le fue realizada la JML 9275 del 26 de septiembre de 2017, asignándole una disminución de capacidad laboral total de 63.11% donde la patología mental calificada no presenta soporte clínico ni de registro en historia clínica de diagnóstico definitivo, por tal razón se debió haber asignado un DCL de 20.50%.*
2. *El inicio de estudio fue realizado excusa prolongada por salud mental, donde no se solicitan conceptos médicos especializados. Los conceptos de las otras patologías fueron solicitados posterior, motivado por lo manifestado por el apoderado del paciente, sin que existieran antecedentes en la historia clínica que soportara esa acción excepto para dermatología.*
3. *Llama la atención que el formato de solicitud de inicio de estudio, de formato de control de legalidad previo la Junta, el formato de control de legalidad de la JML, el formato de citación a notificación de resultados de JML, se diligenciaron todos al mismo tiempo el 27 de septiembre de 2017.*

³⁶ Fls. 310 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 2

³⁷ Fls. 314 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 2

4. *Se considera que la patología mental calificada no está adecuadamente documentada por parte de los especialistas tratantes, puesto que no se descartaron diagnósticos diferenciales; al contrario, una y otra vez se registró en los documentos de historia clínica, múltiples diagnósticos que según la medicina basada en la evidencia y los protocolos clínicos vigentes, no pueden ser concomitantes. Tampoco se buscaron los desencadenantes de la posible patología mental, por parte de los tratantes ni de medicina laboral.”.*

- Concepto sobre la aplicabilidad de la Ley 797 de 2003 expedido por oficina de asuntos jurídicos de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, en el que se concluye que la Dirección de Sanidad es una institución de Seguridad Social que emite Juntas Médico laborales que si bien no reconocen prestaciones económicas, si son el fundamento para que el área de prestaciones sociales de la Secretaría General de la Policía Nacional reconozca la indemnización o pensión, razón por la cual facultaría al señor Director de Sanidad para revocar las JML cuando en las mismas se compruebe el incumplimiento de los requisitos.³⁸
- Denuncia penal formulada por el jefe del área de sanidad del Tolima, con ocasión de las anomalías evidenciadas en la calificación de 49 JML realizadas por el área de sanidad Tolima-grupo médico laboral, incluida la del aquí actor.³⁹
- Concepto jurídico emitido por la Secretaría General de la Policía Nacional, en relación con la procedencia de aplicar lo preceptuado en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 a las actas expedida por la JML, según el cual, dichos actos son de naturaleza preparatoria y en esa medida no son susceptibles de los recursos administrativos ni de revocatoria directa Se indica que la forma para revocar o modificar dichas actas es aplicando el artículo 29 del decreto 094 de 1989.⁴⁰
- Oficio del 22 de agosto de 2018 mediante el cual, el grupo de asuntos jurídicos verifica el alcance del concepto anterior, precisando la procedencia de aplicabilidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 a los casos de las actas de JML que no cumplan con las normas aplicables.⁴¹
- Copia integra de la historia clínica del actor, procedente de la Clínica Los Remansos.⁴²
- Historia laboral (hoja de vida) del señor YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO.⁴³
- Antecedentes de la revocatoria de la JML 9275 del 26 de septiembre de 2017.⁴⁴
- Historia clínica -digitalizada- del actor procedente de la Clínica Los remansos.⁴⁵

³⁸ Fls. 317 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 2.

³⁹ Fls. 320 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 2.

⁴⁰ Fls. 330 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 2.

⁴¹ Fls. 351 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 2.

⁴² Fls. 491 y ss del Cuad. Ppal. Tomo 3

⁴³ Cd. Folio 462 del Cuad. Ppal.

⁴⁴ Cd. Folio 482 del Cuad. Ppal.

⁴⁵ Cd. Folio 507 del Cuad. Ppal.

- Declaración del Mayor CARLOS ANDRES CAMACHO VESGA⁴⁶, quien durante el lapso comprendido entre el 20 de enero de 2014 y el 10 de junio de 2019, ejerció el cargo de Jefe del área de Sanidad Tolima. Refirió inicialmente que dentro de dicha área, existía el grupo de medicina laboral -4 médicos de planta- cuya misión era calificar la capacidad psicofísica del personal uniformado o de los retirados hasta cuando prestaron su servicio en la Policía, lo cual indica, se verificaba a través de actos administrativos que calificó como autónomos, pues se expedían por dicho grupo en su calidad de profesionales de la salud. A renglón seguido señaló, que se presentaron inconvenientes y/o novedades con varias JML que ellos realizaron, 69 específicamente y entre esas, las del aquí actor y que incluso, en virtud de dicha situación, se formuló la respectiva denuncia penal, a fin de que se investigaran las presuntas irregularidades que se cometieron en tales casos, las cuales se evidenciaron cuando dichas JML llegaron al área de prestaciones sociales de la Policía Nacional, área esta que ordenó adelantar una auditoría sobre las mismas, la cual fue llevada a cabo por médicos del área de medicina laboral de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, quienes luego de conocer la formulación de la denuncia, se declararon impedidos para continuar adelantando aclaraciones respecto de las mismas.

Seguidamente manifestó que en más del 50% de las JML en las que se evidenciaron los errores por la auditoría realizada por la Dirección de Sanidad en su área de medicina laboral, las novedades se relacionaban con conceptos de psiquiatría; adujo también, que dichas novedades se presentaron básicamente por dos situaciones: 1) Porque no estaba demostrado que las patologías calificadas fueron adquiridas durante la prestación del servicio y 2) Porque no se contaba con concepto de médico especialista frente a dichas patologías y su posibilidad de recuperación o no.

En el caso del aquí actor, sostuvo que dichas novedades consistían en que no se realizaron procedimientos diagnósticos para apoyar el concepto del psiquiatra; que no recuerda si en este caso tuvo lugar algo que si se evidenció en otros y es que el paciente ingresaba por una patología que era variada con el trasegar del tiempo. Además, aseveró que los auditores señalaron que hay patologías psiquiátricas que no se adquieren de la noche a la mañana.

Resaltó que la salud mental es lo que más ponderación da para la disminución de la capacidad laboral, teniendo en cuenta que, en muchos casos la misma, no permite la reubicación laboral por los riesgos que ello implica.

De otra parte, reiteró que las JML además de ser actos autónomos de los médicos, son los actos preparatorios para una resolución de pensión y todo depende de la ponderación que allí se hace.

Al responder al Despacho si recuerda autorizaciones de servicios o medicamentos en el caso del aquí actor, expresó que no, pero indicó que en el área de salud mental y bajo la normatividad de la Ley 80, se tenía contratada una red externa

⁴⁶ No. 029 del Exp. Digitalizado.

que era la clínica Los Remansos, resaltando la dificultad en el caso de la salud mental, para identificar si efectivamente se presentaba la enfermedad mental que generaba la incapacidad y la realización de reuniones periódicas entre los médicos de dicha clínica y los del área de medicina laboral.

- Declaración de la doctora CARVAJAL CABALLERO⁴⁷, quien trabaja en la Policía Nacional desde el 2006, indicando frente a los hechos objeto de debate que, al área de medicina laboral llegó una solicitud de la Secretaría General de la Policía Nacional, hacía junio de 2018, a fin de revisar el acta de JML 9275 de 2017 del aquí actor, específicamente, lo atinente a la veracidad de los diagnósticos allí calificados, si se habían cumplido los requisitos aplicables a ese tipo de juntas y si esos diagnósticos tenían un nexo causal con el servicio de policía, debido a que tal Junta se realizó cuando aquél estaba activo.

En virtud de tal solicitud, manifiesta que se realizó un informe de revisión del caso, para ello se tuvieron en cuenta todos los documentos que reposaban en la historia clínica del dispensario del Tolima y se revisaron los registros sistemáticos de la historia clínica del subsistema de la Policía Nacional; que dicho informe se emitió mediante una comunicación oficial en junio de 2018 y que en el mismo se inició haciendo mención a la razón de la convocatoria de la Junta a analizar, que fue la incapacidad prolongada del actor -7 meses-, así como una serie de atenciones médicas, 3 de ellas realizadas en la Clínica Los remansos, una valoración por audiometría, una por dermatología, otra por oftalmología y unas imágenes diagnosticas -resonancia de rodilla y columna; que a renglón seguido se mencionaron los diagnósticos establecidos en la precitada Junta y las calificaciones efectuadas con base en los mismos.

Luego de lo anterior, señaló que en el informe de auditoria se revisaron cada uno de estos diagnósticos y que les llamó mucho la atención que el inicio de estudio, el formato de revisión del caso, todas las notificaciones de tales documentos y la misma JML, son de la misma fecha, cuando lo cierto es que los procesos médicos laborales tienen unos pasos. Destaca que no hay registros en la historia médica analizada durante el tiempo que el actor se encontraba en la institución hasta antes de la Junta, en donde se hiciera mención de síntomas mentales específicos.

A continuación, adujo la testigo que en el informe de revisión estipuló que en el caso del actor, los síntomas de alteración mental y emocional iniciaron en el primer semestre de 2016, los cuales por demás manifestó, eran muy diversos e inespecíficos; que para el momento de la realización de la Junta, al actor le habían realizado 6 diagnósticos diferentes y de esos, señala que se escogió uno en la precitada Junta. Precisa, que la aludida Junta no cumple con los presupuestos legalmente establecidos para su validez, máxime si se tiene en cuenta que todas las patologías requieren un largo periodo de observación, de aplicar paraclínicos y de verificar medicamentos, más aún en el caso de las enfermedades mentales y concluye, que en el caso del actor, ni siquiera había un diagnóstico definitivo.

⁴⁷ Ibidem

También refirió en cuanto al diagnóstico relacionado con la salud auditiva del actor, que el mismo se cimentó solamente sobre una audiometría, cuando la norma es clara en mencionar que al menos debe edificarse sobre 3 que se practiquen de forma seriada y que además, llama la atención en su caso, no solo su edad, porque la regla general es que con el paso de los años se pierda audición, pero él se trataba de una persona muy joven, sino también el hecho de que no había ni un solo antecedente claro en su historia clínica de por qué hubo la pérdida auditiva. Concluye entonces que el diagnóstico de pérdida auditiva al igual que el relacionado con la salud mental, no debió ser calificado en JML ante la falta de documentación. Con lo anterior, precisa la profesional declarante, de modo alguno se pretende significar que el actor sufra o no de tales dolencias, sino los pasos clínicos y médico laborales, no se cumplieron.

Respecto al tercer diagnóstico relacionado con la inflamación de los tendones de la rodilla derecha, adujo que se trata de un hallazgo de unos rx pero que no hubo una intervención de ortopedista, rehabilitador o fisiatra que permitiera establecer cuál era el diagnóstico, el tratamiento a seguir y que pasó luego de haberse realizado este último.

Después de todo lo anterior, concluyó la declarante que la JML 9275 no cumplió con los requisitos legales para haber sido llevada a cabo.

Al absolver la pregunta formulada por la apoderada de la Policía Nacional, en relación con la razón por la cual puede realizar revisiones de JML en el área de medicina laboral, indicó dicha galena que lo primero es su nombramiento que se hizo como autoridad médico laboral de planta, adscrita la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, en virtud del cual, puede realizar todas las funciones para las cuales fue vinculada, de acuerdo al Decreto 094 de 1989 y 1796 de 2000 entre otras y que justamente en virtud de dichas normas, entre sus funciones está el hacer procedimientos médico laborales, JML y la revisión de las mismas. Aseguró, que la revisión de las JML implica procesos anteriores como inicio de estudios, exámenes paraclínicos y posteriores como revisiones de las JML, para determinar por ejemplo, si van a Tribunales Médico Laborales o si son susceptibles de indemnización, entre otros. En definitiva, concluye que, dichas normas y consecuentemente las funciones que tiene a su cargo como médico laboral, la obligan más que facultarla, a realizar revisiones de procesos médico laborales como el presente caso.

En relación con la pregunta formulada por la misma togada, sobre el curso que le dio la testigo al aludido informe de revisión, la misma señaló que, este se plasmó en un documento oficial cargado y numerado conforme al Sistema y se lo entregó a su jefe directo del área de medicina laboral.

Refirió la testigo la importancia de la fecha de estructuración de la patología, a fin de establecer su conexidad o no con el servicio.

Sostuvo la testigo que, las patologías mentales tienen diversas causas, como por ejemplo a) exposiciones a factores estresantes, b) factores genéticos, c) factores de alteración a la personalidad, d) el consumo de sustancias psicoactivas o

incluso, e) por factores funcionales u hormonales; que dichas patologías no tienen cabida de un día para otro, a no ser que, se trata de un trauma, por ejemplo, de un trauma craneoencefálico. En torno a este tema indicó que todos los policías del país están expuestos dentro de su trabajo a una serie de actividades que retan su forma de ser, que los obligan a tener aplomo y dominio propio; que dichas actividades desencadenen en sí mismos una patología mental, es algo que no se puede concluir, porque cada caso es particular y además, primeramente debe descartarse un origen orgánico.

Respecto al caso concreto del señor YEISON EDUARDO PADILLA, precisó la testigo que, teniendo en cuenta que la calificación que se le dio al actor en la JML fue justamente por estrés postraumático, por definición, dicha patología obedece a una exposición de un trauma que debe ser específico en las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que tuvo ocurrencia. En el mismo sentido expresó que los síntomas del estrés postraumático se presentan entre 1 y 2 años posteriores al evento que lo desencadena. Sin embargo, en los documentos que integran la historia clínica del actor, se evidencia que éste manifestó a sus médicos que en el año 2008, él estuvo cerca de unos enfrentamientos con grupos guerrilleros. Por ello, en el informe se deja constancia de que llama la atención, el hecho de que si dicha exposición a tales enfrentamientos se verificó en el 2008, solamente hasta el año 2016, es decir, 8 años después, se haya manifestado la sintomatología, pues lo cierto es que se evidencia que en ese lapso de 8 años el señor PADILLA asistió a muchas citas médicas por diferentes condiciones de salud y en ninguna de ellas se hace mención a síntomas de alteración mental o emocional ni tampoco a ningún evento que desencadenara ello. Aunado a lo anterior refirió la testigo que tampoco se evidenció la existencia de ningún informe administrativo por lesiones en relación con dicha situación, lo cual también dejó plasmado en su informe. Concluye afirmando que *“dentro del proceso atencional que se le practicó al señor PADILLA, no se documentó ni en historia clínica ni en documentos administrativos, ni en su historia laboral, que él tuviera un evento traumático derivado del servicio o sin que lo fuere, para haber podido concluir que sufría de estrés postraumático”*.

- Declaración del doctor SAMUEL AUGUSTO ANGEL BLANCO, quien labora con la Policía Nacional desde 1999, quien manifestó conocer el caso del aquí actor, incluso hasta la fecha, resaltando que se ha hecho seguimiento a su caso para saber si se puede hacer la convocatoria a una nueva Junta. Afirma que al demandante se le realizó una JML en el año 2017, la cual fue revocada por una resolución de la Dirección de Sanidad, luego de evidenciarse en la misma algunas inconsistencias respecto de los índices lesionales allí establecidos, siendo necesario en su caso, convocar nuevamente a una JML, lo cual no ha podido verificarse hasta la fecha de la declaración, debido a que cuando lo citaron para tal efecto en febrero de 2019, la misma se suspendió y se solicitaron unas pruebas de neuropsicología para establecer si el actor tiene algún déficit cognitivo, unas pruebas de personalidad, para poder establecer un diagnostico en salud mental y con los resultados de esas pruebas, afirma que se tiene que realizar una junta de salud mental, en la cual se reúnen médicos psiquiatras en plural, ojala 2 o 3, un psicólogo y un trabajador social y se establece un diagnostico para el caso en particular. En el mismo sentido, afirma que se solicitaron unos potenciales

auditivos evocados multifrecuencia, para verificar la pérdida auditiva con la que cursa el evaluado.

Indicó también, que no tuvo participación alguna en la revisión de la JML que se le practicó al actor en el año 2017.

Posteriormente señaló que es conocedor de que el aquí actor fue reincorporado, en razón de que se “cayó” su retiro, al haberse revocado la precitada Junta. Sin embargo, afirma que estuvo revisando y encontró que tiene excusas de servicio, prorrogadas de manera permanente o periódicas.

Adujo el testigo que debido a que en el caso del actor se presentaron 6 diagnósticos diferentes en relación con su salud mental, no puede concluirse que al respecto, exista un diagnóstico definitivo en su caso, lo que justifica la necesidad de la convocatoria a la nueva JML, pero con los resultados de los exámenes y valoraciones solicitadas.

Refiere el testigo que lo que refleja el sistema de la red propia, red policial, es que el actor no asistió a los exámenes que le fueron prescritos, dejándose la anotación de que estaba enfermo, sin que se evidencie la constancia de una nueva citación y en otra ocasión, frente a otros exámenes, aduce que se dijo consignado que no se pudieron terminar, debido a que el demandante se durmió.

- Declaración de la doctora (psiquiatra) YOLANDA DEL PILAR HERNANDEZ ⁴⁸, quien refirió que fue citada cuando al actor le iban a realizar una JML que cree pero no recuerda bien, fue en el año 2018 y que al revisar su historia clínica evidenció que en la misma, no estaba claro su diagnóstico, razón por la cual indica que no emitió concepto sino que solicitó valoración al paciente, para clarificar su caso; que ello fue así, porque todo era clínico pero se necesitaba la realización de pruebas y que por ello, la JML no se llevó a cabo. Refirió la testigo, que después de dicha situación, no volvió a tener contacto alguno con el caso del señor PADILLA BARRERO.

Adujo la testigo, que al revisar la historia clínica del paciente en ese entonces, en la misma existían más de 5 diagnósticos realizados por diferentes psiquiatras, lo cual afirma, no es posible para una calificación de JML, ni siquiera para un diagnóstico de patología mental, lo que hace ver que no había unos signos clínicos clásicos de una sola enfermedad, lo que automáticamente señala, genera muchas dudas, máxime si se tiene en cuenta que en la historia clínica se encontraron, sostuvo la testigo, signos de manipulación; además, varios psiquiatras consignaron en la historia clínica que no tenía respaldo de la sintomatología que manifestaba él mismo presentar.

En el mismo sentido indicó la galena, que evidenciados esos 5 diagnósticos y las discrepancias entre los tiempos (pues el actor refiere que del 2008 datan los hechos que le generaron el estrés postraumático 8 años después), lo cual la testigo señala enfáticamente, no puede ser porque no es el curso normal de

⁴⁸ Ibidem

ninguna patología mental, todo lo cual la lleva a ella determinar la necesidad de objetivizar el diagnóstico, dado que el mismo no era claro ni suficiente para una JML.

A renglón seguido manifestó que en la historia clínica del señor PADILLA BARRERO se indicó que presentaba síndrome de personalidad inestable, lo cual para su diagnóstico requiere de práctica de pruebas de personalidad, razón por la cual, dispone que se le haga al paciente una valoración neuropsicológica y ante tanta discrepancia, manda el caso a una Junta de salud mental.

La testigo psiquiatra relacionó los 5 diagnósticos que fueron emitidos frente a la salud mental del actor así: Problemática psicosocial, problemática de pareja, trastorno depresivo sin síntomas psicóticos, trastorno depresivo con síntomas psicóticos y finalmente estrés postraumático, luego de lo cual señaló que su caso fue muy raro porque en vez de tener mejoría con el tratamiento, cada día empeoraba y presentaba nuevos síntomas extremadamente polimorfos, que hacían que pensar que era un caso no clarificado.

Indicó la testigo galena que el día del examen practicado al señor PADILLA BARRERO en aras de adelantar la JML en el año 2019, el mismo estaba ensimismado, presentaba un cuadro muy raro que no suministró colaboración alguna para su evaluación, el cual indica, no puede asegurar que haya sido a consecuencia de la medicación que para ese momento estaba tomando, no solo porque los tratamientos psiquiátricos propenden por otorgarle siempre funcionabilidad al paciente sino también, porque frente a esos medicamentos con el uso, se va generando tolerancia, y ya el actor llevaba, según lo indicado por la testigo, más de 3 años consumiéndolos.

- Documentales relacionados con la programación y reprogramación de citas médicas y valoraciones y/o exámenes al señor PADILLA BARRERO, por parte del ente demandado.⁴⁹
- Oficio procedente del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía del 31 de agosto de 2020, según el cual, no existe solicitud o trámite en curso, en relación con el señor YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO.⁵⁰
- Documental del proceso médico laboral del aquí actor.⁵¹
- JML 13957 aclaratoria de la JML 11764 del 12 de octubre de 2021, en el sentido de que no se había emitido pronunciamiento de reubicación laboral, señalándose que la misma, no es procedente.⁵²
- JML 11764 de la Policía Nacional que arrojó las siguientes conclusiones:

A. Antecedentes-lesiones-afecciones-secuelas

⁴⁹ No. 010 y ss del Cuad. Pruebas Dda.

⁵⁰ No. 017 del Cuad. Pruebas Dda.

⁵¹ No. 023 y ss del Cuad. Pruebas Dda.

⁵² No. 029 del Cuad. Pruebas Dda.

1. Retraso mental leve+ conductas mal adaptativas secundarias
2. Hipoacusia neurosensorial severa oído derecho...
3. Astigmatismo miópico, que corrige con uso de anteojos
4. Antecedente de dermatitis seborreica en el 2017, resuelta
5. Hipertensión arterial descartada...
6. Tendinopatía por engrosamiento patelar...sin secuelas funcionales valorables

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

INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL-NO APTO

C. Evaluación de la disminución de la capacidad laboral

Presenta una disminución de la capacidad laboral del 23.14%

D. Imputabilidad del servicio

No le figura informe administrativo por lesión...Se considera de origen común...

...Contra la presente Acta procede la convocatoria a Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía...".⁵³

- Escrito suscrito por el actor y radicado ante la entidad demandada el 2 de febrero de 2022, mediante el cual informa que no realizará convocatoria al Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía Laboral en relación con la JML 11764 del 12 de octubre de 2021, debido a que se encuentra conforme con lo allí decidido.⁵⁴
- Historia clínica del actor -Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.⁵⁵
- Dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional practicado al señor YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO, por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, con fecha del 28 de septiembre de 2022, el cual arrojó las siguientes conclusiones:

"Análisis y conclusiones

A-Diagnostico positivo de las lesiones o afecciones: De conformidad con lo establecido en el artículo 15 del decreto 1796 de 2000, se determina: F200-ESQUIZOFRENIA PARANOIDE, F067 -DISCAPACIDAD INTELECTUAL LEVE SECUNDARIA A ENFERMEDAD PSIQUIATRICA, F439 TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMATICO.

B-Clasificación de las lesiones y calificación de capacidad psicofísica para el servicio: INVALIDEZ, NO APTO PARA ACTIVIDAD POLICIAL – NO PROCEDE REUBICACION LABORAL POR ENCONTRARSE RETIRADO.

⁵³ No. 030 del Cuad. Pruebas Dda.

⁵⁴ No. 031 del Cud. Pruebas Dda.

⁵⁵ No. 032 del Cuad. Pruebas Dda.

C-Evaluación de la disminución de la capacidad laboral. 77%

d- Imputabilidad del servicio. EN EL SERVICIO, PERO NO POR CAUSA Y RAZÓN DEL MISMO, ES DECIR, ENFERMEDAD COMUN....”.⁵⁶

Previo el anterior recuento probatorio y reseñado el marco normativo y jurisprudencial aplicable a este caso, corresponde al Despacho establecer si la presunción de legalidad que cobija a los actos acusados fue desvirtuada. Al respecto, sea lo primero indicar que, en este asunto, se peticiona la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Resolución no. 408 del 04 de octubre de 2018**, por la cual, se revoca la Junta Médico laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017, por parte del Director de Sanidad de la Policía Nacional.
- **Resolución no. 609 del 19 de diciembre de 2018**, por la cual, se confirma la Resolución No. 408 de 2018, por parte del Director de Sanidad de la Policía Nacional, al desatar el recurso de reposición incoado por el extremo aquí demandante.
- **Oficio No. S-2019/SUDIR-ARMEL-29 del 24 de enero de 2019**, por el cual, se convoca al demandante a nueva Junta Médico Laboral para el día 11 de febrero de 2019 en la Dirección de Sanidad de Bogotá.
- **Oficio No. S-2019-003958 / APRE-GRUPE-1.10 del 30 de enero de 2019**, por el cual, se niega al demandante el reconocimiento de la pensión de invalidez e indemnización reconocida en Junta Médico laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017.
- **Resolución No. 00523 del 21 de febrero de 2019**, por la cual, se declaró la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. 02204 del 03 de mayo de 2018, a través de la cual se había dispuesto del retiro del servicio del actor.

En relación con los dos primeros actos administrativos demandados y mencionados en la anterior relación, a través de los cuales se revocó la Junta Médico Laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017 y se confirmó dicha decisión, respectivamente, con fundamento en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, sea lo primero precisar que dicha disposición reza así:

“ARTÍCULO 19. REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.” (Negrillas del Despacho).

⁵⁶ No. 015 del Cuad. Dictamen Junta Regional de Calificación de Invalidez.

Ahora bien, ha de advertirse desde ya, que aunque la revocatoria directa a la que se hace referencia en la norma en comento, se encuentra prevista para aquellos casos en los que se evidencie que fue indebido el reconocimiento de una prestación económica, verbigracia, una pensión, en este asunto, considera el Despacho que efectivamente podía acudir la entidad demandada a dicha figura, pues no obstante el acto revocado a través de las resoluciones que aquí se demandan, se trata de una Junta Médica, lo cierto es que debido al porcentaje de pérdida de capacidad laboral que se reconocía en la misma al señor YEISON EDUARDO PADILLA BARRERO, se originaba en la entidad demandada la obligación de un reconocimiento pensional por invalidez y debido a aquella implicación, las garantías de la instancia administrativa debieron maximizarse en consonancia con lo establecido en la norma referida, que precisamente fue invocada como sustento para la expedición de dos de los actos demandados por ésta vía.

Entonces, se ha de reconocer que la Junta Médica Laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017, era de aquellos actos susceptibles de ser revocados directamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, por lo que debe el Despacho verificar a continuación, no solamente si se configuraban los presupuestos legalmente establecidos para dar aplicación a tal figura, sino también, determinar si dentro dicha actuación, la administración salvaguardó el derecho al debido proceso del actor, tal y como lo exige la jurisprudencia nacional.

En ese orden de ideas, sea lo primero precisar que, durante el estudio de constitucionalidad que adelantó la H. Corte Constitucional al momento de declarar la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, se dispuso que, para que procediera esa revocatoria directa de un acto administrativo de reconocimiento prestacional, sin el consentimiento del titular del derecho, no bastaba con que el funcionario o la entidad encargada del pago y/o del reconocimiento aquél, evidenciara cualquier tipo de falencia en la expedición del acto, sino que se requería que se observara un incumplimiento de los requisitos exigidos para ser beneficiario del mentado reconocimiento prestacional o que se estableciera que para acceder a ello se usó documentación falsa que diera lugar a la tipificación de un delito. Así lo sostuvo dicha Corporación⁵⁷:

*“Asimismo se pregunta la Sala: ¿Cuál debe ser la entidad o importancia del incumplimiento de los requisitos que pueden dar lugar a la revocatoria del acto administrativo de reconocimiento prestacional, aún sin el consentimiento del titular del derecho? **En la misma perspectiva de la pregunta anterior debe observarse que no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente formales; o ante inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados, haciendo al efecto acopio de los medios y recursos institucionales, sin perjuicio de la solicitud de información a terceros y, llegado el caso, al titular del derecho o a sus causahabientes. Por lo mismo, ni la Administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de la pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria; así como tampoco darle trascendencia a aquello que no la tiene, tal como ocurriría, por ejemplo, con un pensionado que habiendo cumplido satisfactoriamente con todos los requisitos legales y reglamentarios, sin embargo, se le pretende cuestionar su derecho porque en la contabilización posterior del tiempo requerido, resultan dos días más o dos días menos de tiempo***

⁵⁷ C-835 de 2003.

laborado, que en modo alguno modifican el requisito del tiempo que él ya demostró por los medios idóneos, llegando incluso a superar el tiempo exigido. Por consiguiente, la comentada actuación, lejos de cualquier pretensión revocatoria de oficio, debe encaminarse hacia la depuración de la información que soporta la expedición y vigencia del acto administrativo de reconocimiento prestacional. **En concordancia con esto, cuando de conformidad con la Constitución y la ley deba revocarse el correspondiente acto administrativo, será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes. De no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.** Pues: “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, “(...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”. (Negrillas del despacho).

De lo anterior se puede concluir que, la aplicación de la potestad revocatoria conferida por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, resulta inconstitucional cuando se utiliza por posibles falencias formales de los actos, problemas de interpretación del derecho y/o aparentes o presuntos vicios de ilegalidad, pues las controversias sobre estos tres supuestos son competencia exclusiva de los jueces, quienes definen en últimas, la legalidad de todos los actos particulares y concretos, cuyos titulares no consintieron su revocatoria.

En el caso sometido a discusión, encuentra el Despacho que se dan los supuestos necesarios para que la entidad demandada acudiera a la precitada figura jurídica. Y ello es así, debido a las inconsistencias que se advirtieron en la Junta Médico Laboral revocada, toda vez que a partir de los medios probatorios aquí obrantes, se pudo establecer que para el momento en que se le practicó al actor la misma, según lo manifestaron de forma uniforme, coherente y enfática los profesionales de la salud aquí declarantes, las patologías respecto de las cuales se calificó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del señor PADILLA BARRERO, no se encontraban debidamente documentadas y/o diagnosticadas en la historia clínica del mismo, lo que determinó no solo que se revocara la mentada decisión, sino también, la necesidad de convocar y adelantar una nueva Junta Médico Laboral, previo la realización de los exámenes y valoraciones que permitieran establecer el verdadero estado de salud del actor, o lo que es lo mismo, si éste efectivamente cursaba con las enfermedades que en dicha Junta le

fueron calificadas y consecuentemente, si las mismas guardaban o no conexidad con el servicio.

Ciertamente, como puede colegirse a partir de los elementos probatorios antes relacionados *-tanto de índole documental como testimonial-*, expedida la Junta Médico Laboral hoy revocada, el área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional al conocer el contenido de la misma, evidenció en su interior, situaciones y/o novedades que dieron lugar a que se solicitara la revisión de la misma, motivo por el cual, en atención a dicha solicitud, la galena JOHANNA CARVAJAL CABALLERO, profesional de planta del área de medicina laboral de la Dirección de Sanidad de la institución hoy demandada, adelantó la revisión petitionada, con miras a establecer básicamente si para su expedición, se habían cumplido los requisitos legalmente establecidos para dicho efecto, pero en especial, la veracidad de los diagnósticos allí calificados, a partir de los documentos que reposaban para ese entonces en el expediente médico laboral del actor y su nexa causal con el servicio de policía.

En su declaración, la testigo corroboró lo que respecto a dicha revisión se consignó al interior de la Resolución No. 408 de 2018 mediante la cual, se verificó la revocatoria de la precitada Junta; esto es, que revisados cada uno de los diagnósticos sobre los cuales se verificó la calificación de la pérdida de capacidad del actor, le llamaron la atención varias circunstancias en torno a los mismos que bien pueden sintetizarse así: a) Que en relación con el estado de salud mental del señor PADILLA BARRERO, el mismo según lo consignado en su historia clínica, fue diagnosticado con 6 patologías diferentes, de las cuales, se escogió *-sin saber cuál fue la razón objetiva para ello-* solamente una de ellas para su calificación, aún cuando lo cierto era que ninguna de ellas se encontraba debidamente soportada y diagnosticada; b) Que el trastorno de estrés postraumático que le fue dictaminado al actor no se encontraba debidamente soportado, no solo porque dentro del proceso atencional que se le practicó al señor PADILLA, no se documentó ni en historia clínica ni en documentos administrativos, ni en su historia laboral, que hubiera vivenciado un evento traumático derivado del servicio o sin que lo fuere, para haber podido concluir que sufría de estrés postraumático, sino también, por el paso que medió entre la ocurrencia del supuesto evento traumático que narró el actor tuvo lugar en el año 2008 y la presentación de sintomatología hasta el años 2016; c) Que en relación con la salud auditiva del actor, la pérdida de capacidad laboral que le fuera dictaminada con ocasión de la misma, desconoció los protocolos y normas que determinan que como mínimos, se debe contar con 3 audiometrías seriadas y no sobre una sola como ocurrió en su caso y finalmente, d) Que en relación con el diagnóstico atinente a la inflamación de los tendones de la rodilla derecha, que se diagnosticó como leve tendinopatía patelar derecha sin desgarró, se echa de menos el concepto de un médico especialista en ortopedia, rehabilitador físico o en fisioterapia, que hubiera arribado a dicha conclusión, pues lo cierto es que dicha patología solamente fue determinada con base en un examen.

Las anteriores situaciones, sumadas al hecho de que el formato de revisión del caso, todas las notificaciones de tales documentos y la misma JML, son de la misma fecha, lo cual refirió la testigo, normalmente no se da así, debido a que se trata de un proceso secuencial, la hicieron concluir que la Junta Médico Laboral revisada, no se ajustaba a los parámetros legalmente establecidos para su expedición y así lo plasmó en su informe.

Dichas novedades o irregularidades reseñadas en la precitada revisión, concretamente en lo que se refiere a la salud mental del actor, fueron evidenciadas también, por la psiquiatra y aquí declarante, doctora YOLANDA DEL PILAR HERNANDEZ, quien según lo relató, cuando al actor le iban a realizar la nueva JML, le solicitaron que rindiera concepto, lo cual no pudo adelantar, en razón a que como ella misma lo señala, al revisar su historia clínica observó que en la misma, no estaba claro su diagnóstico, razón por la cual solicitó la práctica de diversas pruebas al paciente en aras de clarificar su caso, pues al analizar su historia clínica, observó que había más de 5 diagnósticos realizados por diferentes psiquiatras, lo cual afirmó, no era una situación posible ni admisible para una calificación de Junta Médico Laboral, ni siquiera para un diagnóstico de patología mental, lo que hace ver que no había unos signos clínicos clásicos de una sola enfermedad, lo que automáticamente señala, genera muchas dudas, máxime si se tiene en cuenta que en la historia clínica se encontraron, sostuvo la testigo, signos de manipulación; además, varios psiquiatras consignaron en la historia clínica que no tenía respaldo de la sintomatología que manifestaba él mismo presentar.

Ahora bien, según quedó demostrado al interior de este cartulario, para la misma época en que se realizó la Junta Médico Laboral al actor, la cual, fuera posteriormente revocada, se evidenciaron al interior del ente demandado, según lo indicara el también testigo, Mayor CARLOS ANDRES CAMACHO VESGA, aproximadamente 69 casos como este, en los que se observaban inconvenientes y/o novedades con las Juntas Médico Laborales adelantadas por la Seccional Tolima, motivo por el cual, en su calidad de Jefe del área de Sanidad del Tolima para ese entonces, formuló denuncia penal, a fin de que se investigaran las presuntas irregularidades que se cometieron en tales casos, lo cual efectivamente está demostrado con la prueba documental aquí recaudada.

Puestas de presentes así las cosas, para el Despacho resulta diáfano concluir, que las razones que llevaron a que la entidad demandada revocara la Junta 9275 de 2017 y a que dicha revocatoria fuera posteriormente confirmada al resolver el recurso de reposición incoado, se cimentaron en la posible comisión de actuaciones que vulneraron el principio constitucional de buena fe y podrían calificarse de ilegales, en el entendido que las patologías que se le calificaron al actor para establecer el porcentaje de pérdida de su capacidad laboral, carecían de los soportes y documentación respectiva al interior de la historia clínica del actor, lo cual, impedía establecer con la suficiencia requerida su configuración, situación esta que sin dubitación alguna alteraba la legalidad y veracidad del cumplimiento de los requisitos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez pretendida, lo cual, a juicio de esta instancia, autorizaba tal proceder -revocatoria al amparo del artículo 19 de la Ley 797- independientemente del resultado con el que concluyera el proceso penal al cual se diera inicio.

Al respecto, es menester indicar que, las irregularidades evidenciadas en la expedición de dicha Junta Médico Laboral involucraron a todos sus integrantes, hallándose acreditado que respecto de los mismos, no solamente se formuló el correspondiente denuncia penal sino también, la apertura de proceso disciplinario, como lo precisó el aludido testigo en su versión.

Ahora bien, establecida la procedencia legal de la precitada figura jurídica -revocatoria directa sin consentimiento del particular- en relación con la Junta Médico Laboral JML 9275 de septiembre de 2017, este **Despacho deberá determinar si en la aplicación**

de la misma, la parte demandada salvaguardó el debido proceso administrativo del actor. Lo anterior, porque también al momento de estudiar la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, nuestro máximo Tribunal Constitucional condicionó la aplicación de la revocatoria allí establecida, al respecto del debido proceso del titular del derecho prestacional reconocido en el acto a revocar.

Se ha de tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU 182 de 2019, que no hace más que ratificar lo ya indicado en la C -835 de 2003:

***“Sujeción al debido proceso.** La administración o autoridad competente no puede suspender un derecho pensional, sin antes haber agotado un debido proceso que garantice al afectado su defensa. En este proceso, la carga de la prueba recae sobre la administración a quien corresponde desvirtuar la presunción de buena fe que cobija al pensionado. Durante el mismo, debe prestarse especial atención a los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción⁵⁸. Frente a una “censura fundada”⁵⁹ de la administración, la carga de la prueba se traslada al afiliado.*

(...)

***El procedimiento administrativo de revocatoria no debe entenderse como un escenario puramente adversarial.** Atendiendo las fallas históricas en el manejo de la información laboral, y considerando que el trabajador es la parte débil⁶⁰ del sistema, las administradoras de pensiones no pueden asumir el procedimiento de revocatoria como una instancia meramente adversarial. Están obligadas a utilizar sus competencias de investigación e inspección, incluso de oficio, para corroborar o desestimar los argumentos y pruebas que ponga de presente el trabajador⁶¹. En caso de que el afiliado allegue algún medio de prueba que soporte razonablemente su versión, no se podrá revocar su derecho, hasta tanto la administración agote los medios a su alcance para verificar las pruebas e intentar aproximarse a la realidad fáctica de lo sucedido”.*

Revisados y valorados los distintos elementos probatorios aportados para desatar la cuestión litigiosa sometida a discusión, deberá concluir el Despacho que de los mismos, no es posible concluir que se hubiera salvaguardado el debido proceso administrativo del señor PADILLA BARRERO, durante la actuación surtida para proceder a la revocatoria directa de la reseñada JUNTA en los términos referidos, puesto que aunque están demostradas y justificadas las razones que llevaron a la entidad demandada a aplicar dicha figura jurídica en este caso, lo cierto es que no hay prueba alguna que de cuenta del inicio de una actuación administrativa que precediera a dicha revocatoria, ni menos aún, del agotamiento de etapa probatoria alguna que soportara la adopción de dicha decisión y que garantizara el derecho de defensa y contradicción del actor, como garantías derivadas del derecho constitucional fundamental al debido proceso.

Y es que contrario a lo señalado por la entidad en el acto de revocatoria, la oportunidad para interponer recursos, no puede entenderse hoy como única garantía de contradicción y de defensa en el curso de una actuación administrativa, pues dicha posición ha sido superada desde hace bastante, distinguiéndose entre garantías de debido proceso, previas y posteriores, en toda actuación administrativa.

⁵⁸ Sentencia C-835 de 2003. MP. Jaime Araujo.

⁵⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. CP: Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia del 16 de julio de 2002. Radicación número: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029).

⁶⁰ Sentencia T-058 de 2017. MP. Gabriel Eduardo Mendoza.

⁶¹ Ver sentencias T-144 de 2013. MP. María Victoria Calle y T-463 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz.

En la sentencia C-089 de 2011, la H. Corte Constitucional profundizó en algunas características del derecho fundamental al debido proceso administrativo, distinguiendo su proyección y alcance en los momentos previos y posteriores de toda actuación:

“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.”⁶²

De acuerdo con ello, en el presente asunto no se garantizó en forma adecuada el debido proceso administrativo del accionante, en la medida en que no se le dio la oportunidad de conocer, controvertir, aportar pruebas y adelantar la discusión respectiva en sede administrativa, respecto al acto de revocatorio distinguido como Resolución 408 de 2018 y por ende, del acto confirmatorio del mismo, resolución No. 609 de 2018.

Por tanto, aunque reconoce el Despacho el cumplimiento de los demás presupuestos a los que se condicionó la constitucionalidad de la aplicación de la mentada modalidad de revocatoria directa, deberá declarar la nulidad de las resoluciones No. **408 del 04 de octubre de 2018**, por la cual, se revocó la Junta Medico laboral No. 9275 del 26 de septiembre de 2017, por parte del Director de Sanidad de la Policía Nacional y No. **609 del 19 de diciembre de 2018**, por la cual, se confirma la Resolución No. 408 de 2018, por parte del Director de Sanidad de la Policía Nacional, al desatar el recurso de reposición incoado por el extremo aquí demandante, en cuanto para su expedición, la entidad demandada no garantizó y materializó como correspondía, el debido proceso administrativo del señor PADILLA BARRERO, sin que el mismo pretenda haberse salvaguardado con la convocatoria a una nueva Junta, toda vez que ello debió verificarse con antelación y no con posterioridad a la precitada revocatoria.

En virtud de la declaratoria de nulidad de los anteriores actos administrativos, considera el Despacho que se presenta la pérdida de ejecutoriedad del resto de actos aquí demandados, bajo la causal prevista en el numeral 2º del artículo 91 del CPACA que dispone:

“...Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: ...

...2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho...”

Lo anterior, porque efectivamente, los tres actos restantes aquí demandados, atinentes a: 1) La Convocatoria a una nueva JML; 2) La negativa al reconocimiento pensional

⁶² Ver sentencia C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto. AV. Jaime Araujo Rentería).

pretendido por el demandante y 3) El que declara la pérdida de ejecutoriedad del acto que dispuso del retiro del servicio del actor, se cimentaban sobre la revocatoria de la Junta Médica Laboral No. 9275 de 2017, razón por la cual, al extraer del mundo jurídico las decisiones que le restaron validez a dicha Junta, aquellos quedan sin sustento fáctico y jurídico.

Finalmente, y en relación con la pretensión invocada por el extremo actor respecto del reconocimiento y pago a su favor, de una pensión de invalidez, deberá precisar este Juzgado que, debido a que no puede esta instancia judicial, sin invadir la órbita de competencia del ente demandado, reconocer y ordenar pagar una prestación respecto de la cual, ha de surtirse nuevamente todo un trámite administrativo, teniendo en cuenta lo aquí decidido, la misma será denegada.

COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Sin embargo, al amparo del numeral 5º del mismo artículo y debido a la prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda, en este asunto el Despacho no condenará en costas.

En mérito de lo expuesto el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 408 del 4 de octubre de 2018, a través de la cual se revocó la Junta Médico Laboral 9275 del 26 de septiembre de 2017, de conformidad con las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia, así como también, de la Resolución No. 609 del 19 de diciembre de 2018, por medio de la cual, se confirmó la primera de las decisiones mencionadas, conforme las razones anotadas en precedencia.

SEGUNDO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por los motivos ya expuestos.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme ésta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'SLC', is placed over a rectangular area of the document that has been redacted with a light gray grid pattern.

**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA**