



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-**2021-00199-00**
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: EDWIN RENE BARRERO MONTEALEGRE
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 EDWIN RENE BARRERO en contra de la NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL, radicado con el No. 73001-33-33-004-**2021-00199-00**.

1. Pretensiones¹

Según se consignara en la audiencia inicial celebrada el 13 de octubre de 2022, las pretensiones en este asunto se circunscriben a:

*“A través del sub lite la parte demandante pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en **las Resoluciones 147 del 16 de abril de 2019, 277 del 26 de junio de 2019, Juntas Médico Laborales No. 7040 y 7029 del 4 de diciembre de 2019 y Acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. TML21-1-090 MDNSG-TML-41.1 del 5 de febrero de 2021, y como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho se ordene a la demandada reconocer y pagar a favor del señor IJ ® Edwin René Barrero Montealegre la diferencia de dineros dejados de percibir entre la asignación de retiro por tiempo de servicio y la asignación por invalidez a la cual tiene derecho, en razón a su pérdida de capacidad laboral producto de las enfermedades y lesiones derivadas del servicio policial, dejadas de pagar desde el mes de septiembre de 2018; igualmente que se condene a la accionada a pagar perjuicios morales, sumas dinerarias respecto de las cuales solicita sean ajustadas conforme al IPC; igualmente solicita se de cumplimiento a la sentencia en los términos señalados en los artículos 192 a 195 del CPACA y se condene en costas y gastos del proceso a la demandada.”***

2. Fundamentos Fácticos.

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

¹ No. 064 del Cuad. Ppal.

² Ibidem

“1. Que al señor Edwin René Barrero Montealegre se le reconoció pensión por cumplimiento de tiempo de servicio activo en el grado de intendente jefe (hechos 1 a 3)

2. Que durante el tiempo de servicio el señor Barrero Montealegre sufrió varias patologías médicas, por lo que se le evaluó la disminución de capacidad laboral así:

2.1. JUNTA MEDICO LABORAL No. 271 del 10 de octubre del 2013 en un 30.37%

2.2. JUNTA MEDICO LABORAL No. 006 del 29 de enero del 2014 en un 51.74%

2.3. JUNTA MEDICO LABORAL No. 2318 del 25 de marzo del 2015 en un 72.01%

*2.4. JUNTA MEDICO LABORAL No. 12651 del 14 de diciembre del 2017 en un **86.91%** (hechos 4 a 7)*

3. Que la demandada por medio de Resolución No. 02939 del 08 de junio de 2018 ordenó el retiro del servicio activo al demandante, sin embargo, durante el año subsiguiente, no pagó las mesadas pensionales a las que tenía derecho (hechos 8 a 10)

4. Que el área de prestaciones sociales de la Policía nacional solicitó al área de medicina laboral de la dirección de sanidad, realizar revisión del acta 12651 del 14 de diciembre del 2017, por lo que se realizó auditoría médica por parte de la doctora Sandra Antoinette Isa Kroon, quien respecto de las juntas aborales No. 271 del 10 de octubre de 2013 y 2318 del 25 de marzo de 2015 manifestó que no ameritaba asignación de índice lesional y en cuanto a la No. 12651 del 14 de diciembre del 2017, la médica auditora concluyó que la patología en el momento de la realización de la junta no se debió calificar ya que aún se encontraba en estudio para poder establecer el grado y secuelas definitivas; que la auditoría médica no le fue notificada al demandante ni aquel otorgó autorización para la revisión de su historial clínica (hechos 11 a 18)

*5. Que después de ello, la Dirección de Sanidad de la Policía, por medio de la **Resolución No. 147 del 16 de abril de 2019 revocó** las juntas No. 271 del 10 de octubre del 2013, No. 2318 del 25 de marzo de 2015 y No. 12651 del 14 de diciembre de 2017” quedando en firme la JUNTA MEDICO LABORAL No. 006 del 29 de enero del 2014 que determinó un 21.37 de DCL, y ordenó realizar nueva junta médico laboral, la cual se realizó el 04 de diciembre de 2019, mediante Junta No. 7040, determinándose una DCL del 37.27%. La precitada junta fue aclarada mediante la 7029 de la misma fecha, en la que se concluyó que el porcentaje correspondiente era de un 30.69%. (hechos 19 a 27)*

6. Que en virtud a recurso de reposición, el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía en acta No. TML21-1-090 MDNSG-TML-41.1 del 05 de febrero de 2021 ratificó los resultados de la Junta 7040 del 04 de diciembre de 2019, la cual fue notificada el 12 de febrero de 2021 (hechos 28 a 29)

7. Que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, profirió resolución 9109 del 30 de julio de 2019, por medio de la cual reconoció y ordenó el pago de asignación mensual de retiro a favor del demandante, en cuantía del 81% del sueldo básico y partidas legalmente computables, y posteriormente, se surtió trámite de conciliación prejudicial (hechos 30 a 40)

3. Normas violadas y concepto de su violación

El apoderado de la parte demandante aduce que la entidad demandada al expedir los actos acusados desconoció principalmente el debido proceso del actor, especialmente, porque solamente se le notificó de la decisión definitiva que revocaba las juntas médicas en virtud de las cuales le fue otorgada su pensión de invalidez, sin dársele la oportunidad de aportar las pruebas pertinentes para defenderse y controvertir los reproches efectuados en el informe de auditoría.

4. Contestación de la Demanda³

“El apoderado de la Entidad demandada manifestó que se opone a las pretensiones como quiera que no existe razones fácticas, jurídicas, médicas ni médico laborales para revocar, aclarar o modificar los actos enjuiciados; señala que de la auditoría médica realizada se pudo concluir que a las patologías esofagitis péptica grado II, rinitis alérgica, varices en MMI derecho grado II y sahos severo, se le asignaron índices lesionales que no corresponden a la situación médica del paciente al momento de la realización de las Juntas Médico Laborales.

Afirma que el órgano de cierre ha manifestado que los actos administrativos de carácter prestacional, conforme a lo determinado en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, pueden ser objeto de revocatoria directa sin el consentimiento expreso del titular del derecho, ya que el ente a cargo del pago de prestaciones económicas debe verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para consolidar el derecho así como la legalidad de los documentos que sirvieron para acreditarlos, cuando existan motivos que permitan inferir que su reconocimiento fue indebido.”.

5. Actuación Procesal.

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 13 de octubre de 2021, correspondió por reparto a este Juzgado, el que mediante auto de fecha 20 de enero de 2022, 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.

Posteriormente, mediante auto del 10 de mayo de 2022, se admitió la reforma de la demanda y la parte demandada también dio contestación a la misma.

Luego, mediante auto del 8 de agosto de 2022, se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial, la cual se verificó el 13 de octubre del mismo año, habiéndose decretado las pruebas a practicar.

El 26 de enero de 2023, se celebró la audiencia de pruebas, y, a través de auto del 31 de julio de este mismo año, se declaró cerrada la etapa probatoria y de conformidad

³ Ibidem

con el artículo 181 del CPACA, se ordenó a las partes 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 exclusivamente la parte demandada.

6. ALEGATOS DE CONCLUSION

6.1. Parte demandante⁴

Guardó silencio.

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 los actos administrativos demandados gozan de la presunción de legalidad de la cual se encuentran investidos.

Refirió inicialmente dicha togada que, la Jefatura del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional cuando se encontraba ejecutando una de sus funciones, cuál era la de revisar y tramitar los actos administrativos para el reconocimiento de los derechos prestacionales de algunos uniformados, evidenció en 49 actas de Junta Médico Laboral provenientes del Departamento de Policía Tolima, entre esas la del aquí actor, una serie de anomalías que ameritaban antes de continuar con dicho trámite, que fueran revisadas por parte del Área de Medicina Laboral de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional; que surtida dicha revisión se observaron anomalías respecto de la calificación de 4 patologías, razón por la cual afirma, que la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional expidió la Res. No. 147 del 16.04.19 por medio de la cual revocó las JML No. 271 del 10.10.13, 2318 del 25.03.15 y 12651 del 14.12.17 quedando en firme la JML No. 006 del 29.01.14 en la que se le determinó una disminución de la capacidad laboral del 21,37% y se ordenó además, la realización de una nueva JML al demandante, de acuerdo con el Decreto Ley 1796 de 2020, la cual debía realizarse una vez quedara ejecutoriada dicha resolución, haciéndole saber igualmente que contra la misma procedía el recurso de reposición, del cual hizo uso el actor, habiéndose confirmado la decisión recurrida; que realizada la nueva Junta 7040 de 2019, se determinó una disminución de la capacidad laboral del 37,27%, la cual fue objeto de aclaración mediante Acta de JML No. 7029 del mismo 04.12.19 en la que se manifestó que el hoy demandante presentaba una disminución de la capacidad laboral del 30.69% y no de 37.27%, motivo por el cual, el señor BARRERO MONTEALEGRE interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía. Decisión que fue ratificada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía mediante Acta No. TML21-1-090 MDNSG-TML-41.1.

Efectuado el anterior recuento fáctico, expone la abogada de la Policía Nacional, que debido entonces a las inconsistencias evidenciadas en las precitadas actas, fue necesario proceder a su revocatoria directa, pues de lo contrario, indica, se habrían verificado reconocimientos pensionales a los que no había derecho.

⁴ No. 048 del Exp. Digital

⁵ No. 047 del Exp. Digital

Por último, indicó que el hoy demandante devenga una asignación de retiro reconocida por la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL mediante Res. 9109 del 30.07.19 equivalente al 81% del sueldo básico de actividad para el grado y partidas legalmente computables.

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.

2. Problema Jurídico

El Despacho deberá establecer si *¿es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos enjuiciados y como consecuencia de ello ordenar a la entidad demandada el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a favor del demandante, así como de la diferencia dejada de recibir entre la asignación de retiro y la pensión de invalidez desde el mes de septiembre de 2018 y además, del reconocimiento de perjuicios morales causados, o si por el contrario, los actos administrativos enjuiciados se encuentran ajustados a derecho?*

3. Actos Administrativos Demandados

1. **Resolución 147 del 16 de abril de 2019, notificada el 22 de abril de 2019**, vista a folios 78 a 91 del folio 013 – Anexos de la demanda del cuaderno principal del expediente electrónico.
2. **Resolución No 277 del 26 de junio de 2019, notificada el 29 de junio de 2019**, vista a folios 92 a 104 del folio 013 – Anexos de la demanda del cuaderno principal del expediente electrónico.
3. **Juntas Médico Laborales No. 7040 y 7029 del 4 de diciembre de 2019, actos administrativos de los cuales no se tiene certeza de su notificación**, vistos a folios 14 a 45 del folio 013 – Anexos de la demanda del cuaderno principal del expediente electrónico.
4. **Acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. TML21-1-090 MDNSG-TML-41.1 del 5 de febrero de 2021, notificada el 12 de febrero de 2021**, vista a folios 46 a 75 del folio 013 – Anexos de la demanda del cuaderno principal del expediente electrónico. Este último acto administrativo que concluye la actuación administrativa del trámite enjuiciado.

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, así como también, las diferencias generadas entre la asignación de retiro efectivamente reconocida y la pensión de invalidez a la que afirma tener derecho, habida consideración que las revocatorias de las Juntas Médicas Laborales que le hacían merecedor al actor del reconocimiento y pago de la precitada prestación, se tornaron en ilegales por cuanto se transgredió su derecho fundamental al debido proceso.

4.2. Tesis de la Parte Demandada

Reclama que los pedimentos invocados por el extremo demandante sean denegados, argumentando que las Juntas Médicas Laborales revocadas, lo fueron debido a las irregularidades y anomalías evidenciadas en ellas y además, a que con posterioridad se realizó una nueva Junta, la cual por demás fuera confirmada por el Tribunal Médico Laboral, en la que se determinó una disminución de la capacidad laboral del actor equivalente al 30.69%.

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 los actos demandados. No obstante lo anterior, no se accederá al restablecimiento del derecho petitionado por el extremo actor, de un lado, porque 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 y, de otro lado, porque acreditado se encuentra que en el presente caso, se verificó el retiro del servicio del actor y que en virtud del mismo, aquél disfruta de una asignación de retiro.

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 6° - 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 7° de la misma normatividad, consagró:

“Artículo 7° Organismos Médicos Militares y de Policía. Con excepción de lo determinado en el Artículo 5°, 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 sico-física, 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 sicofísica y aptitud para el servicio, pudiendo recomendar la reubicación laboral cuando así lo amerite.
- 3 Determinar la disminución de la capacidad psicofísica.
- 4 Calificar la enfermedad según sea profesional o común.
- 5 Registrar la imputabilidad al servicio de acuerdo con el Informe Administrativo por Lesiones.
- 6 Fijar los correspondientes índices de lesión si hubiere lugar a ello.
- 7 Las demás que le sean asignadas por Ley o reglamento.”

Por su parte, el artículo 20 de la referida disposición, señala las funciones del Tribunal Medico- 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 sicofísica 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 sicofísica 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". (Negrillas 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] 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:

⁶ Sentencia T-717 de 2017

⁷ *Ibidem*.

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.*

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)

Por su parte, en sentencia⁸ proferida por el H. Consejo de Estado, se concluyó lo siguiente respecto a la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular o concreto:

“De la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto

En relación con los actos administrativos conviene recordar que se constituyen en la expresión unilateral de la voluntad de la Administración, dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales de carácter abstracto e impersonal y de carácter particular y concreto respecto de una o varias personas determinadas o determinables¹.

Tanto los actos administrativos generales y abstractos como los particulares y concretos, pueden ser sustraídos del mundo jurídico por cuenta de las mismas autoridades administrativas que los profirieron, bien sea de oficio o a solicitud de parte, cuando como expresamente lo ordena el Artículo 69 del cca²: sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley; no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él; o si con ellos se causa agravio injustificado a una persona.

Específicamente en cuanto a los actos de contenido particular y concreto, se debe precisar que la Administración puede revocarlos, bien sea de manera directa o demandando su propio acto a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, siempre y cuando se configuren las causales anteriormente descritas de que trata el Artículo 69.

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección A, 23 de marzo de 2017, Rad. No.: 25000 23 25 000 1997 44333 01 (1300-2003), Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

Ahora bien, cuando la Administración pretende revocar directamente el acto particular y concreto que emitió, es necesario tener presente que dicha facultad encuentra límite en lo dispuesto por el Artículo 73 del cca³, según el cual «Cuando un acto administrativo 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 consentimiento³ expreso y escrito del respectivo titular».

Sin embargo, esta autorización encuentra su excepción en dos casos: a) cuando se trata de un acto ficto y b) cuando el acto es obtenido a través de medios ilegales o fraudulentos. Así lo establece el mismo Artículo cuando señala: «Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el Artículo 69 o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales».

En cuanto al procedimiento que la Administración debe observar para revocar de oficio los actos de carácter particular y concreto, es necesario tener en cuenta lo ordenado por el Artículo 74 del mismo código⁴, que para el efecto remite al Artículo 28⁵, según el cual, cuando se desprenda que un particular pueda resultar afectado en forma directa con esta revocatoria oficiosa, se le debe comunicar de la existencia de dicha actuación al igual que del objeto de la misma, y para ello en lo pertinente, es deber aplicar lo señalado por los Artículos 14, 34 y 35 ibidem.”

A su vez, esta misma Corporación sostuvo⁹ en relación con los efectos de la revocatoria directa de los actos administrativos, lo siguiente:

“Advierte la sala que, en punto de los efectos que trae consigo la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular, por ilegalidad, la doctrina y la jurisprudencia, nacional y extranjera, han sido escenario de diversos debates en los que se ha manifestado, de un lado, el hecho de que la revocatoria directa como expresión del principio de autotutela no trae consigo los efectos propios de la declaratoria de nulidad por ilegalidad o inconstitucionalidad, dado que la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida rigen únicamente hacia el futuro, esto es, ex nunc.

De otra parte, se ha sostenido, aunque minoritariamente la posibilidad de que los efectos de la revocatoria de un acto administrativo no sólo se proyecten hacia el futuro, sino que los mismos se hagan retroactivos, esto es, desde el mismo momento en que éste fue expedido de tal forma que dichos efectos se asimilen a la declaratoria de ilegalidad, propia del control jurisdiccional.

El referido problema fue planteado de forma precisa en la obra Principios Generales del Derecho Administrativo de Gastón Jéze¹⁴, en cuanto se pregunta: “¿Ante todo, ¿cuál es el resultado que pretende obtener el que revoca el acto? Propónese siempre suprimir para el porvenir, en todo o en parte, los efectos jurídicos producidos por este acto. Pero a veces propónese también en cuanto al pasado borrar sus efectos, de tal suerte, que los casos queden como si el acto no se hubiere realizado. Por ejemplo, al derogarse una ley o un reglamento se quiere siempre, necesariamente, hacer cesar para el porvenir los efectos de la norma jurídica inscrita en esta ley o en este reglamento; pero se puede querer también borrar los efectos jurídicos que ya se hubiesen producido por aquello. (...) Así mismo, al revocarse un acto creador de situación jurídica individual, se quiere necesariamente hacer cesar esta situación para el porvenir; pero se puede también querer que las cosas queden como si la situación no hubiese sido creada.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección B, 15 de agosto de 2013, Rad. No.: 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07), Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

Del mismo modo, al revocarse un acto condición – por ejemplo, un acto que ha investido a un individuo de una situación jurídica general (nombramiento, destitución, matrimonio) preténdese necesariamente que en el provenir esta situación general deje de aplicarse a dicho individuo; pero se puede también pretender que todo quede como si nada hubiese ocurrido, es decir, como si al individuo no se le hubiese conferido jamás la situación jurídica general (...)

En respuesta al anterior planteamiento, Gastón Jéze, en la obra en cita, sostiene categóricamente que, en relación con las situaciones jurídicas individuales, que se concretan mediante actos administrativos, resulta "muy difícil" que sus efectos desaparezcan hacía el futuro, salvo que mediante nuevos actos se creen condiciones distintas a las que se pretendían hacer desaparecer del ordenamiento jurídico. Así mismo precisa que, en cuanto al pasado, sus efectos son "intangibles" frente a lo cual el único camino para efectos de su modificación o extinción sería "crear por actos jurídicos nuevas situaciones jurídicas individuales, susceptibles de restablecer, para el porvenir, el estado primitivo de las cosas"¹⁵. (...)

Lo anterior, esto es en relación con los efectos de la revocatoria de un acto administrativo, no puede ser entendido de otra manera, toda vez que el acto administrativo revocado ha producido sus efectos durante el tiempo en que se encontró vigente, en virtud al principio de legalidad y a la ejecutividad y ejecutoriedad, estas últimas características intrínsecas al acto administrativo. Así las cosas, resulta innegable entonces la obligación a la que se enfrenta la administración y el administrado de cumplir lo dispuesto en un acto administrativo, en tanto conserve la presunción de legalidad, la cual únicamente desaparece con ocasión de su revocatoria directa o en virtud de una decisión judicial."

De las normas antes expuestas, así como también de la jurisprudencia reseñada se tiene entonces que, tanto los actos administrativos de carácter general como particular, pueden desaparecer del mundo jurídico por las mismas autoridades que los profirieron, de oficio o a solicitud de parte.

Ahora bien, en relación con la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular, el artículo 97 del CPACA es claro al disponer que, salvo las excepciones establecidas en la ley, no podrán ser revocados sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular; sin embargo, si este se niega a dar 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, estando facultada la administración de solicitar al juez su **suspensión provisional** y no acudir al procedimiento previo de conciliación, claro está, garantizando los derechos de audiencia y defensa del interesado.

De tal modo que, al negarse el titular del derecho previsto en el acto administrativo objeto de revocatoria directa, la administración deberá acudir a otro medio de control ante la jurisdicción contenciosa para declarar la nulidad de este, y, por tanto, no será procedente la figura de la revocatoria directa.

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 sostuvo¹⁰:

*“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***

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 835 de 23 de septiembre de 2003. Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería. Expediente: D-4515.

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 fuera de texto).

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha dicho¹¹:

“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 anterior¹² que:

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

¹¹ Sentencia del 4 de abril de 2019. Rad. 47001-23-33-000-2014-00036-01(3886-15). CP. GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ.

¹² 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.

- (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 Ley¹³.
- (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 jurídica¹⁴.
- (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 unilateral¹⁵. Estos motivos deben ser lo suficientemente graves como para que pudieran enmarcarse en una conducta penal¹⁶.
- (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 requisitos¹⁷. 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.
- (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 particular¹⁸.
- (vi) **Sujeción al debido proceso.** La administración o autoridad competente no puede suspender un derecho pensional, sin antes haber agotado un debido proceso que

¹³ 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.

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

¹⁵ Sentencias T-347 de 1994. MP. Antonio Barrera Carbonell y T-611 de 1997. MP. Hernando Herrera.

¹⁶ Sentencia C-835 de 2003 MP. Jaime Araujo.

¹⁷ Sentencias C-835 de 2003 MP. Jaime Araujo; y T-479 de 2017. MP. Cristina Pardo Schlessinger.

¹⁸ Constitución Política, Arts. 1, 83 y 95. Sentencia SU-240 de 2015. MP. Martha Victoria SÁCHICA.

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 contradicción¹⁹. Frente a una “censura fundada”²⁰ 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 empleador²¹ como las administradoras de pensiones²² 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”²³ 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 débil²⁴ 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 trabajador²⁵. 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.
- (ix) **Efectos de la revocatoria.** La revocatoria directa solo tiene efectos hacia el futuro (ex nunc)²⁶. 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 derecho²⁷.
- (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

¹⁹ Sentencia C-835 de 2003. MP. Jaime Araujo.

²⁰ 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).

²¹ 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).

²² 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.

²³ Sentencias T-208 de 2012. MP. Juan Carlos Henao y T-463 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz.

²⁴ Sentencia T-058 de 2017. MP. Gabriel Eduardo Mendoza.

²⁵ Ver sentencias T-144 de 2013. MP. María Victoria Calle y T-463 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz.

²⁶ 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).

²⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Arts. 138 y 164, núm. 1º, literal c.

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 EDWIN RENE BARRERO MONTEALEGRE tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez pretendida y las diferencias reclamadas, 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 y que resultan relevantes para definir el problema jurídico sometido a decisión, así:

- Junta Médico Laboral de Policía 271 del 10 de octubre de 2013, mediante la cual se concluye que el IT BARRERO MONTEALEGRE EDWIN RENE, presenta una disminución de su capacidad laboral del 30.37%, imputable al servicio, correspondiente a una enfermedad de origen común, declarado apto, la cual le fuera notificada al actor el 18 de noviembre de 2013.²⁸
- Junta Médico Laboral de Policía No. 006 del 29 de enero de 2014, mediante la cual, se determina que el señor IT BARRERO MONTEALEGRE EDWIN RENE presenta una disminución de la capacidad laboral actual del 21.37% y un total del 51.74%, con imputabilidad al servicio, accidente de trabajo. Se declara incapacidad permanente parcial -APTO. Esta Junta se notifica al actor el 12 de febrero de 2004.²⁹
- Junta Médico Laboral No. 2318 del 25 de marzo de 2015, mediante la cual, se determina que el señor IT BARRERO MONTEALEGRE EDWIN RENE presenta una disminución de la capacidad laboral actual del 20.27% y un total del 72.01%, con imputabilidad al servicio, indicándose que se trata de una enfermedad de origen común. Se declara incapacidad permanente parcial -APTO Esta Junta se notifica al actor el 22 de abril de 2015.³⁰
- Junta Médico Laboral No. 12651 del 14 de diciembre de 2017, mediante la cual, se determina que el señor IT BARRERO MONTEALEGRE EDWIN RENE presenta una disminución de la capacidad laboral actual del 14.90% y un total del 86.91%, con imputabilidad del servicio, indicándose que se trata de una enfermedad de origen común. Se declara incapacidad permanente parcial -NO APTO – SIN REUBICACION LABORAL. Esta Junta se notifica al actor el 22 de diciembre de 2017.³¹

²⁸ Anexos de la demanda – Cuad. Ppal.

²⁹ Ibidem

³⁰ Ibidem

³¹ Ibidem

- Junta Médico Laboral No. 7040 del 4 de diciembre de 2019³², en la cual se adelantó el siguiente análisis:

ANALISIS

Es preciso indicar que los exámenes de medicina laboral se realizan para determinar las condiciones de salud en las que se encuentra el uniformado, en un momento específico cuando las condiciones de salud lo ameriten, de acuerdo con el Decreto 094 de 1989 y el Decreto 1796 del 2000, con el fin de establecer si durante la prestación del servicio de policía, se presentaron patologías y/o accidentes que generan prestaciones económicas (indemnizaciones- pensión de invalidez) previa junta médico laboral donde se determinen las secuelas definitivas, a disminución de la capacidad laboral entre otros criterios, basados en los elementos probatorios.

³² Ibidem

Para las patologías anteriormente analizadas Autoridades médico laborales del Área de Sanidad Tolima llevan a cabo las siguientes juntas médico laborales:

- JML No. 271 del 10/10/2013, realizada en la ciudad de Ibagué por patología que amerite, teniendo en cuenta las siguientes atenciones en salud: 1. Endoscopia de vías digestivas altas del 02/04/2009. 2. Otorrinolaringología del 08/09/2009. 3. Laboratorio clínico del 09/10/2013.
- JML No. 2318 del 25/03/2015, realizada en la ciudad de Ibagué por patología que amerite, teniendo en cuenta las siguientes atenciones en salud: 1. Cirugía vascular del 28/08/2014. 2. Ecografía Doppler venoso de miembros inferiores del 12/08/2014.
- JML No. 12651 del 14/12/2017, realizada en la ciudad de Ibagué por patología que amerite, teniendo en cuenta las siguientes atenciones en salud: 1. Medicina interna neumología del 31/10/2017. 2. Polisomnografía del 08/09/2017.

Por solicitud del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, el Área de Medicina Laboral de la Dirección de Sanidad, realiza revisión de las actas de Junta Médico Laborales No. 271 del 10/10/2013, No. 2318 del 25/03/2015, 12651 del 14/12/2017, análisis que permitió evidenciar que existieron yerros en dichas actas, frente al cumplimiento de las funciones de la JML establecidas en el artículo 15 del Decreto 1795 de 2000, donde se relaciona entre otras funciones, la valoración de secuelas definitivas, entendidas como las lesiones o trastornos remanentes tras una enfermedad o un traumatismo, no susceptible de recuperación alguna posterior al agotamiento de las opciones terapéuticas disponibles, todo lo anterior debiendo ser diagnosticado documentado y tratado durante el tiempo de servicio activo.

Es así que se establece que de acuerdo a los soportes documentales antes mencionados, que el señor Intendente Jefe retirado BARRERO MONTEALEGRE EDWIN RENÉ, durante el tiempo de servicio activo manifestó síntomas relacionados con hipertensión arterial, dispepsia, dolor en miembros inferiores y sinusitis, patologías estudiadas y tratadas, que para el momento de la calificación médico laboral no representaban secuelas funcionales valorables calificables. Igualmente le fue diagnosticada hipertensión arterial grado I sin complicaciones, susceptible de asignación de índice lesional.

Por lo anterior, la Dirección de Sanidad emite la Resolución No. 147 del 16/04/2019 en donde se plasman los fundamentos jurídicos y médico laborales, mediante la cual se revocan las actas de JML referidas, a la que se interpuso recurso reposición y en subsidio de apelación, el cual es resuelto mediante Resolución No. 277 del 26/06/2019, ratificando la revocatoria de las actas de JML, llevándose a cabo actuaciones administrativas con el fin de realizar una nueva calificación médico laboral de acuerdo a los soportes de historia clínica y expediente médico laboral, conforme a lo establecido en el Decreto ley 1796 del 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", en cumplimiento a la obligación que le asiste de definir la capacidad médico laboral del señor Intendente Jefe (R) BARRERO MONTEALEGRE en aplicación de lo establecido en los artículos 8, 15 y 16 del referido, los cuales señalan:

"ARTICULO 8. EXÁMENES 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

Adicionalmente, a través de dicha JMN se llega a las siguientes conclusiones:

CONCLUSIONES.

Antecedentes-Lesiones-Afecciones-Secuelas:

1. ESOFAGITIS PÉPTICA GRADO II ASOCIADO A GASTRITIS CRÓNICA SUPERFICIAL ANTRAL NO ACTIVA, SIN DISPLASIA NI METAPLASIA, SUSCEPTIBLE A TRATAMIENTO MÉDICO, SIN REPERCUSIÓN SOMÁTICA, SIN SECUELAS FUNCIONALES VALORABLES.
2. SINUSITIS CRÓNICA ASOCIADA A SÍNTOMAS DE RINITIS EPISÓDICA, EN TRATAMIENTO MÉDICO, SIN SECUELAS FUNCIONALES VALORABLES.
3. HALLAZGO IMAGENOLÓGICOS DE: INSUFICIENCIA VENOSA SUPERFICIAL DEL SEGMENTO DISTAL DE LA SAFENA MENOR DERECHA, INSUFICIENCIA VENOSA SUPERFICIAL DEL SEGMENTO DISTAL DE LA DE LA VENA SAFENA MAYOR Y SAFENA MENOR IZQUIERDA. LO ANTERIOR SUSCEPTIBLE DE MANEJO MÉDICO, DADO QUE SE ENCUENTRA SIN TROMBOSIS, SIN HALLAZGOS CLÍNICOS EVIDENTES, SIN REPERCUSIÓN FUNCIONAL, SIN SECUELAS VALORABLES.
4. SÍNDROME OBSTRUCTIVO DE APNEA – HIPOPNEA DEL SUEÑO, CONTROLADO CON CPAP A 7 CMH2O, CON ADHERENCIA AL TRATAMIENTO, LOGRANDO EFICIENCIA DEL SUEÑO DE 91.8% Y SATURACIÓN O2 DE 92%, SIN REPERCUSIÓN FUNCIONAL, SIN SECUELAS FUNCIONALES VALORABLES.
5. HIPERTENSIÓN ARTERIAL ESENCIAL, EN MANEJO MÉDICO, CON ADHERENCIA AL TRATAMIENTO, SIN COMPROMISO DE ÓRGANO BLANCO, CON FEVI 63%.

Clasificación de las lesiones o afecciones y calificación de capacidad para el Servicio.
INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL - APTO



C. Evaluación de la disminución de la capacidad laboral. Presenta una disminución de la capacidad laboral de:
Actual: SEIS PUNTO CINCUENTA Y OCHO POR CIENTO 6.58 %
Total: TREINTA Y SIETE PUNTO VEINTISIETE POR CIENTO 37.27%

D. Imputabilidad del servicio

De acuerdo al Artículo 24 del Decreto 1796/2000 le corresponde el literal: NO LE FIGURA INFORME ADMINISTRATIVO

E. Fijación de los correspondientes índices.

De acuerdo al Artículo 71 del Decreto 094/1989, modificado y adicionado por el Decreto Ley 1796 de 2000, le corresponde los siguientes índices:

- A1. No amerita asignación de índice lesional
- A2. No amerita asignación de índice lesional
- A3. No amerita asignación de índice lesional
- A4. No amerita asignación de índice lesional
- A5. Numeral 5-033 literal a (grado mínimo sin repercusión orgánica) 4 índices.

NOTA: A1, A2, A3, A4 y A5 SE CONSIDERA DE ORIGEN COMÚN, NO SE EVIDENCIÓ INFORME ADMINISTRATIVO ALGUNO RELACIONADO CON LOS DIAGNÓSTICOS.

Dicha Junta fue modificada por la JML Adicional 7029, precisándose que, el aquí accionante presenta una disminución de su capacidad laboral del 30.69%.

33

- Acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía del 5 de febrero de 2021, mediante la cual se ratifican los resultados de la JML 7040 de 2019. ³⁴
- Resolución No. 02939 del 8 de junio de 2018, mediante la cual, el director de la Policía Nacional retira del servicio activo por incapacidad absoluta y permanente o gran invalidez, al actor. ³⁵
- Resolución No. 147 del 18 de abril de 2019, mediante la cual, se revocan las JML 271 de 2013, 2318 de 2015 y 12651 de 2017 y se ordena la realización de una nueva Junta. ³⁶ Dicha resolución fue notificada al actor el 22 de abril de 2019.

³³ Ibidem

³⁴ Ibidem

³⁵ Ibidem

³⁶ Ibidem

- Resolución No. 277 del 26 de junio de 2019, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición contra la resolución No. 147 de 2019, habiendo sido confirmada.³⁷
- Resolución No. 9109 del 30 de julio de 2019, mediante la cual, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoce y ordena el pago de una asignación de retiro al señor BARRERO MONTEALEGRE EDWIN RENE, equivalente al 81% al sueldo básico, efectiva a partir del 26 de septiembre de 2018.³⁸
- Liquidación de la asignación de retiro.³⁹
- Oficio del 19 de diciembre de 2018 mediante el cual, el jefe del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, solicita al Área de Medicina Laboral de la misma institución, que emita concepto frente a los diagnósticos determinados al actor y la disminución de su capacidad laboral, de acuerdo a los antecedentes médicos que reposan en su historia clínica.⁴⁰ En virtud de dicho oficio, se adelantó el estudio correspondiente en el que indicó que corresponde a la Dirección de Sanidad ordenar a las autoridades médico Laborales, la realización de las correcciones a que haya lugar, con miras a evitar la causación de un daño antijurídico en la asignación de prestaciones económicas y asistencias por patologías evaluadas al margen de los soportes técnicos. En dicho estudio se indicó⁴¹:

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Anexo Uno – Cud. Ppal.

⁴¹ Ibidem

CONCLUSIONES:

Con base en todo lo anterior, se puede inferir que se calificaron varias patologías en cuatro juntas médicas laborales, siendo la causal de convocatoria por solicitud del afectado, si bien es cierto tales patologías fueron diagnosticadas al señor IJ (R) BARRERO MONTEALEGRE, también es el hecho que no se esperó evolución, tratamiento y establecimiento de secuelas, asignando mayor índice lesional al que merecía, de acuerdo a los soportes de valoraciones médicas especializadas y la historia clínica de la red propia y externa, por lo que a continuación se expone las recomendaciones para cada junta médico laboral:

➤ JML 271 del 10/10/2013, CONCLUSIONES

Antecedentes-Lesiones-Afecciones-Secuelas

A1. ESOFAGITIS PÉPTICA GRADO II + GASTRITIS CRÓNICA SUPERFICIAL ANTRAL. Susceptibles de tratamiento médico. Asintomáticos. Imputabilidad A. No amerita asignación de índice lesional.

A2. RINITIS ALÉRGICA. Susceptible de tratamiento médico. Asintomático. Imputabilidad A. No amerita asignación de índice lesional.

Clasificación de las lesiones o afecciones y calificación de capacidad para el servicio. INCAPACIDAD NO AMERITA, APTO.

Evaluación de la disminución de la capacidad laboral:

DCL ACTUAL 0.00 %.

DCL TOTAL 0.00 %.

➤ JML 006 del 29/01/2014, CONCLUSIONES

Antecedentes-Lesiones-Afecciones-Secuelas:

A1.- DISCOPATÍA MÁS RADICULOPATÍA. NUMERAL 1-061 Literal b. 5 Índices.

A2.- STC DERECHO. NUMERAL 4-191 Literal a 5 Índices

A3.- STC IZQUIERDO. NUMERAL 4-191 Literal a 5 Índices

Clasificación de las lesiones o afecciones y calificación de capacidad para el servicio. INCAPACIDAD NO AMERITA, APTO.

Evaluación de la disminución de la capacidad laboral:

DCL ACTUAL 30.67 %.

DCL TOTAL 30.67 %.

Imputabilidad del servicio: De acuerdo al Artículo 24 del decreto 1796/2000 le corresponde el literal B- En el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo. Se trata de accidente de trabajo. **NOTA:** "El numeral 1-061 corresponde a patología de origen común, los miembros de la JML consideran que el numeral asignado a A2 y A3 corresponde a un evento de origen profesional al encontrar una relación de causalidad con la actividad laboral realizada. El informe administrativo no deja secuelas valorables".

➤ **JML 2318 del 25/03/2015, CONCLUSIONES**

Antecedentes-Lesiones-Afecciones-Secuelas

A1. VARICES EN MMII DERECHO GRADO II. Susceptibles de tratamiento médico. Imputabilidad A. numeral 5-035, sin Literal, 0 Índices.

Clasificación de las lesiones o afecciones y calificación de capacidad para el servicio. INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL, APTO.

Evaluación de la disminución de la capacidad laboral:

DCL ACTUAL 0.00 %.

DCL TOTAL 30.67 %.

➤ **JML 12651 del 14/12/2017, CONCLUSIONES**

Antecedentes-Lesiones-Afecciones-Secuelas

A1. HIPERTENSIÓN ARTERIAL ESTADÍO I, SIN COMPROMISO ÓRGANO BLANCO. Imputabilidad A. numeral 5-033, Literal a 4 Índices.

Clasificación de las lesiones o afecciones y calificación de capacidad para el servicio. INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL, APTO.

Evaluación de la disminución de la capacidad laboral:

DCL ACTUAL 6.93 %.

DCL TOTAL 37.6 %

Nota: Para esta junta se debe dejar el SAHOS para calificarla en la junta de retiro o cuando aporte el resultado de la polisomnografía con titulación de CPAP y los controles del uso del CPAP. Toda vez que por los antecedentes médico laborales aportados se puede inferir que el paciente si padece la patología mencionada.

- Oficio del 29 de agosto de 2019 mediante el cual, se le solicitan al actor sus antecedentes médicos, en cumplimiento a lo dispuesto por la resolución No. 147 de 2019⁴².
- Oficio del 26 de junio de 2018, mediante el cual, se solicita al jefe de grupo de Sanidad DETOL, que le practique al actor los exámenes médicos por retiro.⁴³
- Expediente prestacional del actor. ⁴⁴

⁴² Ibidem

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Anexos No. 33 del Cuad. Ppal.

- Historia clínica del actor – Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.⁴⁵
- Expedientes disciplinarios por investigaciones adelantadas en contra de las autoridades médico laborales del área de sanidad Tolima, por las presuntas irregularidades en que incurrieron en el ejercicio de sus funciones dentro de varios JML que adelantaron, las cuales posteriormente tuvieron que ser revocadas.⁴⁶
- Declaración de la Dra. SCANDRA ANTOINETTE ISA KROM auditora de medicina laboral del área de Sanidad de la Policía Nacional⁴⁷, quien refirió inicialmente que le fue asignado el caso del aquí actor, para que efectuara su revisión y/o auditoría, la cual indica, se realiza sobre la historia clínica y los antecedentes médico laborales de aquél, y que fue motivada por un oficio que les fue enviado en diciembre de 2018, solicitando la verificación de los diagnósticos y disminución de su capacidad laboral, en aras de establecer si estaban debidamente soportados.

Refirió que, para el momento en que adelanta dicha auditoría, el aquí demandante ya se encontraba retirado, luego de haber laborado más de 23 años al servicio de la institución; que en ese momento él mismo contaba con las siguientes juntas médico laborales: **La primera JML**, que indica se le adelantó por una esofagitis y una rinitis alérgica; frente a la esofagitis, señaló que bien pudo ser objeto de tratamiento médico, máxime si se tiene en cuenta que en las Juntas lo que se califica son las secuelas, no las enfermedades y en ese momento, el señor BARRERO MONTEALEGRE no presentaba secuela alguna por dicha patología; respecto de la rinitis, manifestó que no se observaba que fuera crónica, que requiriera medicación diaria, concluyendo que en esta Junta se sobre calificaron dos patologías a las que no había lugar. **La segunda JML** donde le calificaron al actor una discopatía y túnel del carpo en ambos miembros superiores, patologías que afirma la declarante efectivamente presentaba el actor y se encontraban debidamente soportadas y además, que al ser calificadas, los índices asignados se encontraban acordes con las secuelas que tenía él, razón por la cual, dicha Junta no se tocó. **La tercera JML que es como de 2015**, le califican unas varices en el miembro inferior derecho y le dan 13 índices, afirmando que a ello no había lugar, no solo porque no se trataba de unas varices inoperables sino además, porque eran superficiales, razón por la cual indica que esta Junta entró a revisión y fue objeto de revocatoria y finalmente, la cuarta **JML que fue en el 2017**, que le califican al actor una hipertensión arterial que afirma, se encontraba debidamente soportada y tratada. Refiere que en esa Junta última también le califican un SAHO, Síndrome de apnea del sueño, dándole 12 índices, cuando lo cierto es que la misma debió haber sido calificada al momento del retiro, puesto que para cuando se calificó, no se tenían establecidas las secuelas; de hecho, aseveró que el SAHO no estaba completamente estudiado.

⁴⁵ Anexos 29 del Cuad. Ppal.

⁴⁶ Anexos 33-38 del Cuad. Ppal.

⁴⁷ Audiencia de Pruebas

Revisadas dichas Juntas, la declarante afirmó que se pudo establecer entonces que se asignaron mayores índices lesionales a los que había lugar y además, que no estaban conformes con las secuelas que él tenía, porque en varios casos las patologías calificadas no habían ocasionado secuelas para ese momento, por lo que era necesario adelantar una nueva Junta, con los exámenes que él tenía, valorando el estado del paciente; que en diciembre de 2019 se realiza esa nueva Junta, y se calificaron todas las patologías, asignándose en esta ocasión solamente puntaje a la hipertensión arterial, porque para ese momento el SAHO estaba corregido con el sipab, con eso el quedó del 89.91% con el que había quedado en virtud de las JML revocadas a un 37.27%; de hecho, afirma la testigo que después de esta JML el actor convoca al Tribunal como segunda instancia y este ratifica todas las decisiones de la JML.

Aunado a lo anterior, precisó la testigo que, a diferencia de lo que ocurre en el sistema general, en estos casos – Fuerza Pública- se califica e indemniza las enfermedades independientemente de que su origen sea común; que con base en la Auditoria que ella adelantó, la autoridad competente se encargó de revocar las JML y después se ordenó realizar una nueva Junta.

En cuanto al funcionamiento del SEGEN indicó que en el momento de liquidación de prestaciones, se dan cuenta si en las JML hay errores y se requieren aclaratorias. En el caso del actor, refirió que al SEGEN le llamó la atención el porcentaje final con el que se calificó al actor, además de que para ese momento se estaban adelantando auditorias a varias Juntas del Tolima porque se había encontrando sobretodo que había conceptos de psiquiatría que no estaban acordes con la realidad, y muchos funcionarios salieron pensionados por psiquiatría. Por eso llamó la atención el caso del actor y se solicitó su auditoría. En este punto, atestigua la declarante que las auditorias son integrales y que las calificaciones de índices lesionales que realizan las JML son de secuelas no de patologías, porque son las secuelas las que producen disminución de la capacidad laboral.

Efectuado el anterior recuento probatorio y en aras de desatar la cuestión litigiosa sometida a discusión, sea lo primero precisar en este caso, cuales son los actos administrativos demandados:

- 1. Resolución 147 del 16 de abril de 2019, notificada el 22 de abril de 2019,** mediante la cual, se revocan las JML 271 de 2013, 2318 de 2015 y 12651 de 2017 y se ordena la realización de una nueva JML.
- 2. Resolución No 277 del 26 de junio de 2019, notificada el 29 de junio de 2019,** mediante la cual se resuelve el recurso de reposición incoado en contra de la resolución No. 147 de 2019, confirmando en su integridad la decisión atacada.
- 3. Junta Médico Laboral No. 7040 del 4 de diciembre de 2019,** en la cual se concluyó que el aquí actor presentaba una disminución de la capacidad laboral de 37.27%.

4. **Junta Médico Laboral No. 7029 del 4 de diciembre de 2019**, mediante la cual se ajusta el cálculo aritmético de la pérdida de capacidad laboral del actor, concluyendo que la misma corresponde a un 30.69%.
5. **Acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. TML21-1-090 MDNSG-TML-41.1 del 5 de febrero de 2021, notificada el 12 de febrero de 2021**, mediante la cual, se ratifican los resultados de la JML No. 7040 de 2019.

Como se evidencia, a través de los actos administrativos demandados se revocaron tres de las Juntas Médicas Laborales practicadas al actor durante los años 2013, 2015 y 2017, se dispuso la realización de una nueva JML en el año 2019 y se estableció en consecuencia, un porcentaje de pérdida de su capacidad laboral sustancialmente diferente al ya establecido en las Juntas revocadas, el cual por demás, fue confirmado en el 2021 por el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía como autoridad de segunda instancia, todo lo cual se verificó originalmente, con fundamento en lo previsto por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, que 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).

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 los actos revocados a través de una de las decisiones que aquí se demandan, se tratan de tres Juntas Médicas, lo cierto es que debido al porcentaje de pérdida de capacidad laboral que se reconocía en ellos al señor BARRERO MONETAEGRE, 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 los actos demandados.

Entonces, se ha de reconocer que las Juntas Médicas Laborales revocadas a través de la **Resolución 147 del 16 de abril de 2019**, es decir, **las JML 271 de 2013, 2318 de 2015 y 12651 de 2017**, respectivamente, eran 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 Corporación⁴⁸:

*“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 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

⁴⁸ C-835 de 2003.

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 las Juntas Médico Laborales revocadas, toda vez que a partir de los medios probatorios aquí obrantes, se pudo establecer que para el momento en que se le practicaron al actor las mismas, según lo manifestó la aquí declarante, Dra. SCANDRA ANTOINETTE ISA KROON, en su calidad para ese entonces de auditora médica en el caso concreto del señor BARRERO MONTEALEGRE, las patologías respecto de las cuales se calificó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del mismo, exceptuando las calificadas en la JML No. 006 de 2014, relacionadas con las patologías de discopatía y síndrome de túnel del carpo en ambos miembros superiores, no se encontraban debidamente documentadas y/o diagnosticadas en la historia clínica del demandante, lo que determinó no solo que se revocaran las mentadas Juntas (3), 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 dichas Juntas le fueron calificadas.

Ciertamente, como puede colegirse a partir de los elementos probatorios antes relacionados *-tanto de índole documental como testimonial-*, expedidas las Juntas Médico Laborales hoy revocadas, el área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional al conocer el contenido de las mismas, evidenció en su interior, situaciones y/o novedades que dieron lugar a que se solicitara su revisión, motivo por el cual, en atención a dicha solicitud, la galena SCANDRA ANTOINETTE ISA KROON, profesional de planta del área de medicina laboral de la Dirección de Sanidad de la institución hoy demandada, adelantó la revisión peticionada, 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 y secuelas allí calificadas, a partir de los documentos que reposaban para ese entonces en el expediente médico laboral del actor.

En su declaración, la testigo corroboró lo que respecto a dicha revisión se consignó al interior de la Resolución No. 147 de 2019, mediante la cual, se verificó la revocatoria de las precitadas Juntas; esto es, que revisados cada uno de los diagnósticos sobre los cuales se verificó la calificación de la pérdida de capacidad del actor, exceptuando el relacionado en el párrafo anterior y contenido en la JML No. 006 de 2014, que por demás, no fue revocada, lo cierto es que los mismos no estaban debidamente soportados; de un lado, porque había patologías que fueron calificadas cuando ni siquiera se había establecido la causación de secuelas por su causa y en consecuencia, no era viable asignarles índice lesional alguno y de otro lado, porque se echaban de menos seguimientos y exámenes médicos para su verdadera calificación, lo que en definitiva, la hicieron concluir que las Juntas Médico Laborales revisadas, no se ajustaban a los parámetros legalmente establecidos para su expedición y así lo plasmó en su informe.

Igualmente explicó la profesional de la medicina citada, que para el análisis que adelantó del caso del actor, la revisión de las JML hoy revocadas, se realizó de forma individual respecto de cada índice lesional asignado en las mismas, teniendo en cuenta las disposiciones normativas y manuales sobre los criterios de asignación de puntajes con sus respectivos anexos, lo cual se corrobora con lo consignado en la resolución No. 147 hoy demandada, advirtiendo así las inconsistencias señaladas en su informe y ampliadas en su declaración, lo cual, permite a este Juzgado señalar que sus precisiones fueron claras, contestes e ilustrativas, pues aquella expuso claramente además, la forma como se asignan los índices lesionales a las secuelas y no a las enfermedades y que en consecuencia, no es posible asignar un índice lesional a enfermedades que están en tratamiento y respecto de la cuales existe la posibilidad de mejora.

De otra parte y según quedó demostrado al interior de este cartulario, para la misma época en que se auditó el caso del actor, se presentaron casos muy similares a este, en los que se observaban inconvenientes y/o novedades con las Juntas Médico Laborales adelantadas por la Seccional Tolima, motivo por el cual incluso, se formularon denuncias penales e investigaciones disciplinarias en contra de sus miembros, tal y como se acreditó con la documental aquí aportada.

Puestas de presentes así las cosas, para el Despacho resulta diáfano concluir, que las razones que llevaron a que la entidad demandada revocara las Juntas Médico Labores precitadas y a que dicha revocatoria fuera posteriormente confirmada al resolver el recurso de reposición incoado por el demandante, se cimentaron en la posible comisión de actuaciones que vulneraron el principio constitucional de buena fe y podrían calificarse de ilegales con eventual incidencia penal y/o disciplinaria, en el entendido que las patologías que se le calificaron al actor para establecer el alto porcentaje de pérdida de su capacidad laboral, carecían de los soportes y documentación respectiva al interior de la historia clínica del actor, incluso, había patologías que conforme a las normas aplicables no eran objeto de calificación -varices-, lo cual, impedía establecer con la suficiencia requerida su configuración en su caso, 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

administrativa y judicialmente, lo cual, a juicio de esta instancia, autorizaba tal proceder -revocatoria al amparo del artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

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 procesos disciplinarios, como se acreditó en este caso.

Así las cosas, ha de concluir el Despacho que la decisión adoptada por la entidad demandada fue el resultado de una serie de actuaciones que fija la Ley 797 de 2003 y los criterios orientadores emitidos por la Jurisprudencia, ya que el Grupo de Prestaciones de la Policía Nacional en ejercicio de su deber oficioso de verificar el cumplimiento de requisitos para el reconocimiento de prestaciones, procedió a revisar los expedientes contentivos de solicitud de reconocimientos de prestaciones, incluido el del señor BARREO MONTEALEGRE.

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. Así se desprende de la ya tantas veces citada sentencia C-835 de 2003:

*“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...***

*...Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis de revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. **Antes bien, la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario***

competente para resolver. *En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutive del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público. Recordando además que, en materia de supresión 1 *Ibíd.* de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito...”.*

Igualmente, 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:

“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 contradicción⁴⁹. Frente a una “censura fundada”⁵⁰ 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. *Ateniendo las fallas históricas en el manejo de la información laboral, y considerando que el trabajador es la parte débil⁵¹ 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 trabajador⁵². 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 aquí demandante, durante la actuación surtida para proceder a la revocatoria directa de las reseñadas JUNTAS en los términos previstos por el CPACA, la ley y la jurisprudencia reseñado, 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 dé cuenta del inicio de una actuación administrativa que precediera 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.

⁴⁹ Sentencia C-835 de 2003. MP. Jaime Araujo.

⁵⁰ 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).

⁵¹ Sentencia T-058 de 2017. MP. Gabriel Eduardo Mendoza.

⁵² Ver sentencias T-144 de 2013. MP. María Victoria Calle y T-463 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz.

Y es que la existencia de la oportunidad para impetrar RECURSO DE REPOSICIÓN, 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.

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.”⁵³

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 administrativo mediante el cual se revocaron tres Juntas Médicas que le fueran practicadas, esto es, la resolución No. 147 de 2019, así como tampoco, del acto confirmatorio del mismo, resolución No. 277 del mismo año.

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. **147 del 16 de abril y 277 del 26 de junio de 2019, respectivamente, en cuanto como ya se dijo antes**, para su expedición, la entidad demandada no garantizó y materializó como correspondía, el debido proceso administrativo del señor BARRERO MONTEALEGRE, 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 de la precitada revocatoria.

Ahora bien, es menester precisar que, 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

⁵³ Ver sentencia C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto. AV. Jaime Araujo Rentería).

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, cuales son a saber: a) **Junta Médico Laboral No. 7040 del 4 de diciembre de 2019**, en la cual se concluyó que el aquí actor presentaba una disminución de la capacidad laboral de 37.27%. b) **Junta Médico Laboral No. 7029 del 4 de diciembre de 2019**, mediante la cual se ajusta el cálculo aritmético de la pérdida de capacidad laboral del actor, concluyendo que la misma corresponde a un 30.69%. y c) **Acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. TML21-1-090 MDNSG-TML-41.1 del 5 de febrero de 2021, notificada el 12 de febrero de 2021**, mediante la cual, se ratifican los resultados de la JML No. 7040 de 2019, se cimentaban sobre el precitado acto de revocatoria, razón por la cual, al extraer del mundo jurídico las decisiones que le restaron validez a dichas Juntas y su posterior ratificación, aquellos quedan sin sustento fáctico y jurídico.

De otra parte y en relación con la pretensión invocada por el extremo actor respecto del reconocimiento y pago a su favor, de una pensión de invalidez, así como del pago de las presuntas diferencias de dinero dejadas de percibir entre la asignación de retiro por tiempo de servicio a él reconocida y la asignación por invalidez a la cual afirmaba tener derecho, deberá precisar este Juzgado que la misma será denegada, de un lado, porque no puede esta instancia judicial, sin invadir la órbita de competencia del ente demandado, reconocer y ordenar pagar una prestación -pensión de invalidez-, respecto de la cual, debe surtirse un trámite administrativo ante el organismo competente y, de otro lado, porque acreditado se encuentra que en el presente caso, se verificó el retiro del servicio del actor y que en virtud del mismo, aquél disfrutaba de una asignación de retiro.

Finalmente, y en relación con la pretensión orientada al reconocimiento de perjuicios morales, la misma será igualmente denegada habida consideración, que no está acreditada su causación.

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,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de Resolución 147 del 16 de abril de 2019, mediante la cual, se revocan las JML 271 de 2013, 2318 de 2015 y 12651 de 2017 y se ordena la realización de una nueva JML, así como también, de la **Resolución No 277 del 26 de junio de 2019,** mediante la cual se resuelve el recurso de reposición incoado en contra de la resolución No. 147 de 2019, confirmando en su integridad la decisión atacada, por 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 la plataforma SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA**