RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá, D.C., ocho (08) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente	**11001-33-035-025-2019-00223-00**
Demandante	**LUÍS ALEXANDER VARGAS**
Demandada	**NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**
Medio de Control	**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Reconocimiento pensión invalidez-**

I. OBJETO.

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no avizorando causal que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda, conforme con lo siguiente:

II. LA DEMANDA.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, el señor **LUÍS ALEXANDER VARGAS**, a través de apoderado judicial, depreca las siguientes pretensiones:

> "**"Primero:** Que se declare que es **NULO** por **INCONSTITUCIONAL O ILEGAL,** la expedición del **ACTO ADMINISTRATIVO** identificado como *Acta de Junta Médico Laboral Adicional No 82 del 15 de enero de 2019, mediante el cual se modifican todas las conclusiones del Acta de Junta Médico Laboral No 11487 del 21/11/2016.*
>
> **Segundo:** Que se declare que es **NULO** por **INCONSTITUCIONAL E ILEGAL,** la expedición del **ACTO ADMINISTRATIVO** identificado como Acto Ficto o presunto mediante el cual la entidad niega el derecho a la pensión de invalidez pese a superar el 50% de la disminución de la capacidad laboral.
>
> **Tercero:** Como consecuencia de las declaraciones anteriores y para RESTABLECER EL DERECHO DEL DEMANDANTE, se disponga que la NACIÓN – POLICÍA NACIONAL RECONOZCAN la pensión de invalidez en los términos de la Ley marco 923 de 2004 y el Decreto 1154 de 2014
>
> **Cuarto: Se ordene a LA NACIÓN – POLICÍA NACIONAL PAGAR A LA PARTE DEMANDANTE,** o a quien represente sus derechos **LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS** (pensiones y demás prestaciones que de ella se deriven) **que hubiere dejado de percibir por causa de los actos acusados, hasta la fecha de su reconocimiento y de ahí en forma periódica.**

Quinto: **Se ordene el ajuste al pago de la pensión y prestaciones que resulten a favor de la parte actora** de conformidad con el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo **hasta la fecha de ejecutoria de la providencia que decrete la nulidad y el restablecimiento del derecho.**

Sexto: Al declararse la **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO,** incoada por el demandante, **LA NACION – POLICIA NACIONAL estarán obligadas a cumplir la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.**

Séptimo: Al declararse la **NULIDAD Y RESTABLEIMIENTO DEL DERECHO laboral** incoado por el demandante **LA NACION – POLICIA NACIONAL estarán obligadas a pagar a la parte demandante o a quien represente sus derechos LAS COSTAS, ocasionadas en virtud de la acción que promueve, en la cuantía que previamente se determine. "**

(…)

1. Fundamentos fácticos:

1. El demandante ingresó a la Policía Nacional como alumno al nivel ejecutivo el día 13 de septiembre de 1993.

2.- Mediante Resolución No. 10333 del 06 de septiembre de 1994 fue dado de alta en el Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

3.- El 18 de mayo de 2005, mientras adelantaba una investigación criminal en la ciudad de Bogotá, se vio inmerso en el delito de tortura agravada.

4.- El 18 de mayo de 2005 la Policía Nacional tomó la decisión de retirarlo del servicio por voluntad de la Dirección General.

5.- En diferentes ocasiones solicitó la valoración a la accionada por retiro definitivo, lo cual solo fue resulto hasta el 14 de agosto de 2013, mediante el oficio S-2013-040991 SECSA-DISAN, notificándole la decisión en la Cárcel la Picota donde se encontraba recluido.

6.- El 11 de septiembre de 2013 fue dejado en libertad por parte del Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

7.- Estando en libertad adelantó todos los exámenes y el día 26 de marzo de 2015 radicó convocatoria a Junta Medica Laboral.

8.- Mediante acta de Junta Médico Laboral No.11487 del 21 de noviembre de 2016, se reconoció una disminución de la capacidad laboral del 51.45%, frente a esa decisión no convocó al Tribunal Médico Laboral.

9.- La anterior valoración debió pasar de oficio al área de prestaciones sociales y al no haber sido así, mediante petición del 23 de abril de 2018 solicitó el reconocimiento de la pensión de invalidez.

10.- Por medio del oficio 036018 del 25 de junio de 2018 se le manifestó que ya estaba en trámite el acto administrativo.

11.- Al no encontrar respuesta interpuso acción de tutela para proteger el derecho de petición.

12.- De manera irregular le fue notificada el Acta de Junta Médico Laboral Adicional a la Junta Médico Laboral 11487 signada bajo el No. 82, de fecha 15 de enero de 2019, determinando una pérdida de capacidad laboral del 16.28%

13.- A la fecha la accionada no ha emitido respuesta a la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez.

b. Normas violadas y concepto de la violación

Invocó como **normas violadas** las siguientes:

Constitucionales: Artículo, 48, 53, 150

Legales:

Ley 4 de 1992

Ley 923 de 2004

Decreto 094 de 1989

Decreto 1091 d 1995

Decreto 1796 de 2000

Decreto 1157 de 2014

Concepto de violación:

Consideró que el Acta de Junta Médico Laboral Adicional a la Junta Médico Laboral 11487 signada bajo el No. 82, fue expedido en forma irregular y con falsa motivación, como quiera que fue expedida por unos funcionarios violando el procedimiento establecido y con argumentos de hecho que no existen.

Manifestó que la el Acta de Junta Médico Laboral 11487 del 21 de noviembre de 2016, fue notificada en debida forma y frente a esta no se manifestaron inconformidades, por tanto cobró ejecutoria el 10 de abril de 2017.

Argumento que al no haber convocado al Tribunal Médico Laboral el actor el acta cobro firmeza y no había lugar a la expedición de una adicional o modificatoria, sumado a que dicho acto se encuentra incurso de falsa motivación en la medida que refiere haberse expedido debido a una nueva solicitud de valoración del actor lo que es falso.

Adiciona que no existe norma que faculte a la Junta Médico Laboral para revocar de oficio sus propias decisiones, menos aun cuando aquellas han cobrado firmeza y han creado como en este caso el derecho fundamental a la seguridad del actor.

Indicó que el acto ficto fue expedido con infracción a las normas en debía fundarse, en atención a que en el presente caso el actor cumple con todos los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión de invalidez y no hay explicación como a la fecha no ha sido notificado.

III. TRÁMITE PROCESAL

La demanda se admitió mediante auto de 10 de octubre de 2019, se notificó en debida forma a la parte demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público, mediante auto del 07 de diciembre de 2020 se anunció sentencia anticipada, sin embargo, por medio de auto del 04 de mayo de 2021 se dispuso de oficio remitir al actor a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca a efectos de que se determinara la pérdida de capacidad del actor. El 26 de julio de 2022 de llevó a cabo la audiencia de contradicción de dictamen pericial, se corrió traslado para alegar de conclusión.

1. Contestación de la demanda.

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional contestó la demanda manifestando que las actuaciones de la accionada siempre estuvieron sujetas al cumplimiento y ejecución de decisiones emitidas por otra entidad pública del Estado, colo lo es la Junta Médico Laboral de la Policía, quien al ser calificado con una disminución de la capacidad laboral del 16.28% atribuible a la prestación del servicio policial, sin que ello haya sido por capricho voluntad o querer unilateral de la institución.

Sostuvo que la Junta Medico Laboral 11487 del 21 de noviembre de 2016 determinó que no existían soportes documentales de antecedentes médicos laborales, historia clínica física o sistematizada anterior a la fecha 18 de mayo de 2005, que permitiera identificar patologías que se tuvieron en cuenta durante la realización de la misma.

2. Pruebas obrantes en el expediente. Fueron relacionadas como aportadas con la demanda las siguientes pruebas relevantes:

- Hoja de servicios. (Fl. 37)
- oficio No 2013-040991/ SECSA-DISAN (Fl. 39)
- Auto interlocutorio de fecha 11 de septiembre de 2013 (Fl. 40-45)
- Solicitudes varias de conceptos médicos y paraclínicos (Fl. 47-62)

- Solicitud Citación a junta médico laboral (Fl. 63)
- Acta Junta Médico Laboral del 21 de noviembre de 2016 (Fl. 65-68)
- Derecho de petición reclamando el derecho con declaración jurada (Fl. 66-70)
- Oficio No 036018 del 25 de junio de 2018 (Fl. 75)
- Escrito de tutela (Fl. 77-80)
- Acta de junta medico laboral adicional No 82 del 15 de enero de 2019 (Fl.83- 86)
- Diligencia de notificación personal del día 22 de enero de 2019 (Fl. 87)
- Dictamen pericial rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca (Fl. archivo memoriales – archivo nov 04 de 2021)

3. Alegatos de conclusión - parte demandante.

Presentó alegatos de conclusión considerando en cuanto al dictamen pericial, que se arribó a la conclusión que prácticamente tiene el mismo grado de discapacidad "50.58%" que fuera determinado por la Policía Nacional, con la salvedad que no tuvieron en cuenta nada de los antecedentes neuronales porque en su sentir no tenían relación con los dos atentados de los cuales fue víctima el actor mientras estuvo en servicio.

Indicó que, de las seis patologías valoradas, tres fueron atribuidas al servicio y tres a origen común, al margen que al ser común no quiere decir per se que NO sean atribuibles al periodo en el que estuvo en servicio, ya que la estructuración de la invalidez correspondía al 25 de octubre de 2021 por ser esa la fecha en que se hizo la valoración.

Manifestó que el ponente trato de indicar cuestiones a parte de la valoración y de restarle importancia a las enfermedades por lo que se solicita al despacho que, al momento de valorar dicho testimonio, se acuda con rigor a las reglas de la experiencia y de la sana crítica.

4. Alegatos de conclusión - parte demandada.

Presentó alegatos de conclusión indicando que según el Dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del 04 de noviembre de 2021, los únicos diagnósticos determinados como de origen laboral, fueron las secuelas por la cicatriz de la pared abdominal, y secuelas por fractura de tarso, tibia y peroné, mientras que la diabetes melitus, la artrosis y la hipoacusia fueron calificados como de origen Común.

Sostuvo que la Junta Médico Laboral de la Policía Nacional adoptó criterios técnico científicos, que tuvo en cuenta los soportes de la historia clínica para la definición de

la capacidad psicofísica y que el diagnóstico de diabetes melitus no es imputable al servicio, esto es, durante su vinculación a la Policía, y además, No existe un Diagnóstico por la Especialidad de Psiquiatría, ya que como se enunció en el concepto de la Junta Regional de Calificación de Invalidez no se encontró registro en la historia clínica de un manejo consistente; sostenido o medicalizado, y por ende de un concepto de un médico especialista en Psiquiatría que diagnosticara con alguna enfermedad.

El señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Problema jurídico.

El litigio gira, principalmente, en torno a establecer si le asiste o no derecho al actor a que se le reconozca su pensión invalidez en los términos de la Ley 923 de 2004 y el Decreto 1157 de 2014, el ajuste al pago del valor reconocido, el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA y el reconocimiento de las costas

2. Solución al problema jurídico planteado.

2.1 La pensión de invalidez por disminución de la capacidad laboral en el régimen especial de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

De conformidad con lo establecido en el artículo 48 y concordantes de la Constitución Política de 1991, la seguridad social ostenta una doble dimensión, por un lado, es un servicio público a cargo del Estado y, por el otro, es un derecho irrenunciable.

Con la entrada en vigencia de la carta fundamental y la idea de un Estado Social de Derecho fundado en el principio de solidaridad, se propendió por el establecimiento y configuración de un Sistema de Seguridad Social en sus tres dimensiones, esto es, en salud, pensiones y riegos profesionales, que de alguna manera involucrara a la mayoría de la población. Empero, se conservaron algunos regímenes especiales y/o exceptuados, algunos de los cuales, incluso, encontraron un soporte Constitucional.

Ahora bien, en lo relacionado con el estado y la capacidad psicofísica, de los miembros de la Fuerza Pública debe decirse que los Decretos 2728 de 1968, 1836 de 1979, 094 de 1989 y 1796 de 2000 se han ocupado al detalle de estos aspectos, precisando; los procedimientos médico científicos a través de los cuales se verifica el estado y capacidad laboral de los oficiales, suboficiales, agentes y demás integrantes de la Fuerza Pública, el origen de las incapacidades, el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral y las prestaciones económicas que eventualmente hay lugar a conocer.

El Decreto 094 de 1989, *por medio del cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y*

Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional", que en lo referente a los requisitos necesarios para el reconocimiento de la pensión invalidez disponía:

> *"ARTÍCULO 89: Pensión de invalidez del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes. A partir de la vigencia del presente Decreto, cuando el personal de Oficiales, Suboficiales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Agentes, adquieran una incapacidad durante el servicio que implique una pérdida igual o superior al 75% de su capacidad sicofísica tendrá derecho mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual pagadera por el Tesoro Público y liquidada con base en las partidas señaladas en los respectivos estatutos de carrera, así:*
>
> *a) El 50% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución del 75% de la capacidad sicofísica.*
>
> *b) El 75% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica que exceda del 75% y no alcance el 95%.*
>
> *c) El 100% de dichas partidas, cuando el índice de lesión fijado determina una disminución de la capacidad sicofísica igual o superior al 95%."*

Así mismo, en los artículos 19, 21 y 25, *ídem*, establecieron las autoridades médico-laborales competentes para determinar la disminución de la capacidad sicofísica del personal de la Policía Nacional, así:

> **"De los organismos Médico - Laborales Militares y de Policía**
>
> *Artículo 19 Organismos Médico - laborales Militares y de Policía. Con excepción de lo determinado en los artículos 6º y 70 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 Médica - Laboral.*
> d) *Tribunal Médico Laboral de Revisión.*
>
> *Artículo 21. 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 fijar los correspondientes índices para fines de indemnizaciones cuando a ello hubiere lugar. Estará integrada por tres (3) médicos , que puedan 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 permanentes a la planta de personal del Hospital Militar Central , o a la de otros establecimientos hospitalarios de las Fuerzas Militares de la Policía Nacional: Cuando el caso lo requiera la Junta podrá asesorarse de médicos especialistas , odontólogos y demás profesionales que considere necesarios . Será presidida por el Oficial o médico más antiguo" (…).*
>
> *Artículo 25º. - Tribunal Médico - Laboral de Revisión Militar y de Policía. El Tribunal*

> *Médico - Laboral y de revisión, es la misma 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".*

De lo anterior, se establece que la pensión de invalidez estaba condicionada a la pérdida de la capacidad sicofísica en al menos un 75%, y que dicho porcentaje definía el monto pensional. También, que las únicas autoridades autorizadas para determinar la capacidad sicofísica del personal de la Fuerza Pública, son la Junta Médico-laboral Militar y de Policía, y el Tribunal Médico-laboral de Revisión Militar y de Policía.

Posteriormente, 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."*, en su artículo 38 conservó el porcentaje de perdida de la capacidad laboral a efectos del reconocimiento prestacional, así:

> ***"ARTICULO 38. LIQUIDACION DE PENSION DE INVALIDEZ PARA EL PERSONAL DE OFICIALES, SUBOFICIALES, AGENTES, Y PERSONAL DEL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICIA NACIONAL.*** *Cuando mediante Junta Médico-Laboral o Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía, haya sido determinada una disminución de la capacidad laboral igual o superior al 75%, ocurrida durante el servicio, el personal a que se refiere el presente artículo, tendrá derecho, mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual, valorada y definida de acuerdo con la reglamentación que expida para el efecto el Gobierno Nacional, liquidada con base en las partidas establecidas en las normas que regulen la materia y de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan:*
> *a. El setenta y cinco por ciento (75%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) y no alcance el ochenta y cinco por ciento (85%).*
> *b. El ochenta y cinco por ciento (85%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta y cinco por ciento (85%) y no alcance el noventa y cinco por ciento (95%).*
> *c. El noventa y cinco por ciento (95%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%).*
> ***PARAGRAFO 1o.*** *Cuando el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral no sea igual o superior al 75%, no se generará derecho a pensión de invalidez.*
> ***PARAGRAFO 2o.*** *El personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y el personal no uniformado de la Policía Nacional, vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, continuará rigiéndose, en lo referente a las pensiones de invalidez, por las normas pertinentes del decreto 094 de 1989."* (Subrayado fuera de texto)"

Por su parte el artículo 39 dispuso la liquidación de la pensión de invalidez así:

> *"**Artículo 39. Liquidación de pensión de invalidez del personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio y para los soldados profesionales.** Cuando el personal de que trata el presente artículo adquiera una incapacidad durante el servicio que implique una pérdida igual o superior al 75%*

de su capacidad laboral, tendrá derecho mientras subsista la incapacidad, a una pensión mensual valorada y definida de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el efecto, y liquidada como a continuación se señala:

a. El setenta y cinco por ciento (75%), del salario que se señala en el parágrafo 1o del presente artículo, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) y no alcance el ochenta y cinco por ciento (85%).

b. El ochenta y cinco por ciento (85%) del salario que se señala en el parágrafo 1o del presente artículo, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta y cinco por ciento (85%) y no alcance el noventa y cinco por ciento (95%).

c. El noventa y cinco por ciento (95%), del salario que se señala en el parágrafo 1o del presente artículo, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%).

Parágrafo 1°. *La base de liquidación de la pensión del personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio será el sueldo básico de un cabo tercero o su equivalente en la Policía Nacional.*

Parágrafo 2°. *Para los soldados profesionales, la base de liquidación será igual a la base de cotización establecida en el Régimen de Carrera y Estatuto del Personal de Soldados Profesionales.*

Parágrafo 3°. *Cuando el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral no sea igual o superior al 75% no se generará derecho a pensión de invalidez."*

Finalmente, para dar alcance a lo establecido en el artículo 150, numeral 19 literal e) de la Constitución Política, se expidió posteriormente la Ley 923 del 30 de septiembre de 2004, con el objeto de fijar las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los Miembros de la Fuerza Pública, así, como los elementos mínimos del marco pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. El artículo 3° numeral 3.5 de la memorada Ley, en concordancia con el artículo 6° *ibídem*, establecieron lo siguiente:

*"**Artículo 3°. Elementos mínimos.** El régimen de asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública, que sea fijado por el Gobierno Nacional, tendrá en cuenta como mínimo los siguientes elementos:(…)*

3.5. *El derecho para acceder a la pensión de invalidez, así como su monto, será fijado teniendo en cuenta el porcentaje de la disminución de la capacidad laboral del miembro de la Fuerza Pública,* ***determinado por los Organismos Médico Laborales Militares y de Policía****, conforme a las leyes especiales hoy vigentes, teniendo en cuenta criterios diferenciales de acuerdo con las circunstancias que originen la disminución de la capacidad laboral. En todo caso no se podrá establecer como requisito para acceder al derecho, una disminución de la capacidad laboral inferior al cincuenta por ciento (50%) y el monto de la pensión en ningún caso será menor al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro.*

(…)

Artículo 6°. *El Gobierno Nacional deberá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión*

> *del servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002, de acuerdo con los requisitos y condiciones de la presente ley.(…)"* (Subraya el Despacho).

Con fundamento en la Ley 923 de 2004 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4433 de 2004, *"Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública"*, en cuyo artículo 30 contempla los requisitos para otorgar la pensión de invalidez a los miembros de la Fuerza Pública que han perdido parte de su capacidad laboral con ocasión de la prestación del servicio, disponiendo:

> **"Artículo 30.** *Reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez.* Cuando mediante Junta Médico Laboral o Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, al personal de Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares, y de Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional se les determine una disminución de la capacidad laboral igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) ocurrida en servicio activo, tendrán derecho a partir de la fecha del retiro o del vencimiento de los tres meses de alta cuando se compute como tiempo de servicio, mientras subsista la incapacidad, a que el Tesoro Público les pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso, liquidada de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan, con fundamento en las partidas computables que correspondan según lo previsto en el presente decreto:
>
> 30.1 El setenta y cinco por ciento (75%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) e inferior al ochenta y cinco por ciento (85%).
>
> 30.2 El ochenta y cinco por ciento (85%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta y cinco por ciento (85%) e inferior al noventa y cinco por ciento (95%).
>
> 30.3 El noventa y cinco por ciento (95%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%).(…)"

Ahora bien, el artículo 31 del referido Decreto, contempla la posibilidad de aumentar los porcentajes establecidos para el reconocimiento de la pensión de invalidez, cuando la incapacidad se origine en combate o en actos meritorios del servicio por acción directa del enemigo; al respecto:

> ***"Artículo 31.*** *Liquidación de la pensión de invalidez originada en combate o actos meritorios del servicio. En virtud de la naturaleza especial de las circunstancias en que puede originarse la disminución de la capacidad laboral, la pensión de invalidez de que trata el artículo anterior se incrementará en los porcentajes que a continuación se indican, cuando se originen en combate, o en actos meritorios del servicio, o por acción directa del enemigo, o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, o en accidente ocurrido durante la ejecución de un acto propio del servicio en cumplimiento de una orden de operaciones, los cuales serán descontados para efectos de la sustitución pensional:*

> *31.1 El tres por ciento (3%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) e inferior al ochenta por ciento (80%).*
>
> *31.2 El tres punto cinco por ciento (3.5%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta por ciento (80%) e inferior al ochenta y cinco por ciento (85%).*
>
> *31.3 El cuatro por ciento (4%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta y cinco por ciento (85%) e inferior al noventa por ciento (90%).*
>
> *31.4 El cuatro punto cinco por ciento (4.5%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa por ciento (90%) e inferior al noventa y cinco por ciento (95%).*
>
> *31.5 El cuatro punto cinco por ciento (4.5%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea superior al noventa y cinco por ciento (95%) y el pensionado por invalidez no requiera del auxilio previsto en el parágrafo tercero del artículo 30 del presente decreto"*

Al abordar el estudio de legalidad del artículo 30 del Decreto 4433 de 2004 citado en precedencia, el Consejo de Estado anuló su contenido aduciendo que se había incluido indebidamente una prescripción distinta en cuanto a los elementos mínimos del régimen de pensión de invalidez de los miembros de la Fuerza Pública previstos en la Ley 923 de 2004, pues determinó que el acceso a la mencionada prestación, procede cuando la pérdida de capacidad laboral del personal allí enunciado ocurra en servicio activo y sea igual o superior al 50%.

En efecto, esto señaló la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo:

> *"Como puede observarse, si por Ministerio de la ley no existe el derecho al reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez, cuando la disminución de la capacidad laboral sea inferior al 50%; a contrario sensu, cuando tal disminución sea igual o superior a este porcentaje, surge el derecho a la obtención y reconocimiento de la misma. De tal manera que si esa fue la decisión del legislador, ella no puede ser variada sino por la propia ley, sin el desconocimiento de los derechos adquiridos y, en tal virtud, no puede predicarse la validez de una norma que en desarrollo de los dispuesto en una Ley Marco, señale en detrimento de sus beneficiarios, requisitos superiores a los establecidos por esa ley.*
>
> *De la confrontación entre lo dispuesto por el artículo 3° numeral 3.5 de la Ley 923 de 2004, y el contenido del artículo 30 del Decreto 4433 de 2004, surge que mientras aquél establece que no se tiene el derecho a la pensión de invalidez o al sueldo de retiro correspondiente cuando la disminución de la capacidad laboral sea inferior al 50%, el artículo 30 del Decreto 4433 de 2004 al señalar que se tiene derecho al reconocimiento y liquidación de esa prestación social cuando la incapacidad laboral de los servidores públicos allí mencionados sea igual o superior al 75% cuando ella ocurra en servicio activo, en realidad lo que establece es que cuando sea inferior a ese porcentaje del 75%, no existe el derecho. Es decir mediante ese Decreto que dice desarrollar lo dispuesto en la Ley Marco 923 de 2004, se está creando una norma distinta a la que estableció el artículo 3° numeral 3.5 de la Ley mencionada, norma que, además excluye del derecho a quienes deberían ser beneficiarios del mismo.*
>
> *Por tanto, el artículo 30 del Decreto 4433 de 2004 adolece de un vicio insubsanable de nulidad, pues fue expedido por el Presidente de la República*

> *fuera de la órbita competencial que expresamente le señaló el Congreso de la República en la Ley 923 de 2004, artículo 3° numeral 3.5 y, por consiguiente, resulta contrario a derecho y carente de validez."*[1]

Consonante con dicha posición, la Corte Constitucional en sentencia T-640 de 2015, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos, frente a la nulidad declarada por el H. Consejo de Estado indicó:

> *"A pesar de lo expuesto, resulta necesario destacar que el requisito del 75% de pérdida de capacidad laboral establecido en el artículo 30 anteriormente referenciado, fue declarado nulo por sentencia del 28 de febrero de 2013 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado*[2]*, en cuanto dicha Corporación consideró que la Ley 923 de 2004, la cual determinó el marco de competencias del ejecutivo para reglamentar la materia, estableció específicamente que no podrá reconocerse pensión alguna con un porcentaje inferior al 50% de pérdida de capacidad laboral; motivo por el cual debe entenderse que cuando tal disminución sea superior a dicho porcentaje, surge el derecho al reconocimiento y pago de la misma. Por lo anterior, concluyó que imponer un requisito que supere ese marco se constituye en una actuación que supera la órbita de competencias conferidas y, resulta, tanto contrario a derecho, como carente de validez.*
>
> ***De ahí que resulte necesario concluir que, en la actualidad el único porcentaje de pérdida de la capacidad laboral a partir del cual es posible reconocer el derecho a una pensión de invalidez en el régimen especial de la fuerza pública es el 50% genéricamente establecido en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 934 de 2004 y, por tanto, la exigencia del 75% de PCL, actualmente no encuentra sustento jurídico alguno".*** (resalta fuera de texto)

Bajo tal entendimiento, fuerza concluir que en vigencia de la Ley 923 de 2004 y su Decreto Reglamentario 4433 del mismo año, los miembros de la Fuerza Pública que acrediten **una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% determinado por organismos Médico Laborales Militares y de Policía,** podrán acceder al reconocimiento de la pensión de invalidez, pues así lo ha entendido una línea jurisprudencial consolidada por las Altas Cortes –particularmente la Corte Constitucional y el Consejo de Estado-, en virtud de la cual a los miembros de la Fuerza Pública amparados por el régimen especial contenido en el Decreto 4433 de 2004, en virtud del principio de favorabilidad, en materia de pensión de invalidez debe aplicarse directamente la Ley 923 del mismo año, en lo relativo a la posibilidad de reconocer la pensión de invalidez con un índice igual o superior al 50% de la pérdida de capacidad laboral.

Finalmente, el Presidente de la República expidió el Decreto 1157 de 2014, por el cual se fija el régimen de asignación de retiro a un personal de la Policía Nacional y de pensión de invalidez para el personal uniformado de la fuerza pública, el cual estableció en su artículo 2 el reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez, así

> **Artículo 2°.** *Reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez.* Cuando mediante Acta de Junta Médico-Laboral y/o Tribunal Médico-Laboral de Revisión Militar y de Policía, realizada por los organismos médico-laborales militares y de policía, se determine al Personal de Oficiales, Suboficiales, Soldados

---

[1] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Consejera ponente, Bertha Lucía Ramírez de Páez; Sentencia del 28 de febrero de 2013; Radicación No.: 11001-03-25-000-2007-00061-00 (1238-07).

[2] *Ídem.*

> Profesionales y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional, una disminución de la capacidad laboral igual o superior al cincuenta por ciento (50%) ocurrida en servicio activo, tendrán derecho a partir de la fecha del retiro o del vencimiento de los tres meses de alta cuando se compute como tiempo de servicio, mientras subsista la incapacidad, a que el Tesoro Público, les pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso, liquidada de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan, con fundamento en las partidas computables que correspondan, según lo previsto en los Decretos 4433 de 2004 y 1858 de 2012, así:
>
> 2.1. El cincuenta por ciento (50%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%), e inferior al setenta y cinco por ciento (75%).
>
> 2.2. El setenta y cinco por ciento (75%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%), e inferior al ochenta y cinco por ciento (85%).
>
> **2.3. El ochenta y cinco por ciento (85%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta y cinco por ciento (85%), e inferior al noventa y cinco por ciento (95%).**
>
> 2.4. El noventa y cinco por ciento (95%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%).
>
> **Parágrafo 1°.** La base de liquidación de la pensión del personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio será el sueldo básico de un Cabo Tercero o su equivalente en la Armada Nacional, Fuerza Aérea y Policía Nacional.
>
> **Parágrafo 2°.** Las pensiones de invalidez del personal de Soldados Profesionales, previstas en el Decreto-ley 1793 de 2000, serán reconocidas por el Ministerio de Defensa Nacional con cargo al Tesoro Público.
>
> **Parágrafo 3°.** A partir de la vigencia del presente decreto, cuando el pensionado por invalidez requiera el auxilio de otra persona para realizar las funciones elementales de su vida, condición ésta que será determinada por los organismos médico-laborales militares y de policía del Ministerio de Defensa Nacional, el monto de la mesada pensional se aumentará en un veinticinco por ciento (25%). Para efectos de la sustitución de esta pensión, se descontará este porcentaje adicional.

Conforme con lo expuesto, es claro el derecho que le asiste al personal uniformado de la Fuerza Pública para que se efectúe el reconocimiento de la pensión de invalidez cuando presenten mínimo el 50% de pérdida de capacidad laboral.

De otro lado, previo a entrar a analizar el caso concreto, surge conveniente traer a colación lo manifestado por el Consejo de Estado en reciente sentencia del veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020), dentro del proceso con radicado 73001-23-33-000-2017-00089-01(3746-19), en la que se analizó la procedencia, o mejor el Derecho a una nueva valoración médica para los integrantes

de la Fuerza Pública y el valor probatorio de los dictámenes de las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez, veamos:

> **"2.3.1.2. Del derecho a una nueva valoración médica para los integrantes de la Fuerza Pública**
>
> La seguridad social regulada en el artículo 48 de la Constitución Política constituye un derecho irrenunciable para todos los habitantes del país y es un servicio público obligatorio que se debe prestar bajo la dirección, control y coordinación del Estado, según los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.
>
> Con objeto de garantizar este servicio el legislador contempló el Sistema General de Seguridad Social previsto en la Ley 100 de 1993 y los regímenes especiales para responder a las necesidades de grupos determinados de personas, como es el caso los miembros de la Fuerza Pública.
>
> **No obstante, aunque los integrantes de la Fuerza Pública tengan un régimen especial, también son beneficiarios de los postulados constitucionales sobre el derecho a la seguridad social.** En este sentido, la Corte Constitucional afirmó en la sentencia T-530 de 2014 que la calificación por pérdida de la capacidad sicofísica es un derecho de quienes pertenecen al régimen de la Fuerza Pública, que garantiza la protección del derecho fundamental al mínimo vital, resaltando que la determinación del origen y del porcentaje de aquélla son pilares fundamentales de cara al reconocimiento de las prestaciones asistenciales o económicas, y que por estos motivos se exige que los dictámenes sean debidamente motivados y deban basarse en un diagnóstico integral del estado de salud. Al respecto, dijo la Corte en la referida sentencia[3]:
>
> *"4.5. De acuerdo con lo establecido en los Decretos 1836 de 1979, 094 de 1989 y 1796 de 2000, por medio de los cuales se ha regulado la evaluación de la capacidad sicofísica para el personal de la Fuerza Pública así como su disminución, la determinación tanto del origen como del porcentaje de pérdida de dicha capacidad constituye uno de los presupuestos más importantes para establecer si una persona tiene derecho al reconocimiento de determinadas prestaciones, sean éstas de naturaleza asistencial o económica.[4]*
>
> *En otras palabras, la calificación por pérdida de la capacidad sicofísica detenta una verdadera función prestacional ius fundamental, puesto que desde una visión constitucional, es un derecho de quienes pertenecen al régimen de la Fuerza Pública, inescindible a determinadas prestaciones del mismo y que cobra especial relevancia al convertirse en el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales como el mínimo vital.*

---

[3] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

[4] *La determinación del porcentaje de pérdida de capacidad sicofísica guarda estrecha relación con el nivel de gravedad de cada incapacidad. Al respecto pueden revisarse los artículos 8 del Decreto 1836 de 1979 y 15 del Decreto 094 de 1989, los cuales clasifican las incapacidades e invalideces así: "a) Incapacidad relativa y temporal. Es la determinada por las lesiones o afecciones que disminuyen parcialmente la capacidad sicofísica y de trabajo de la persona y que mediante el tratamiento médico, quirúrgico o por las solas defensas del organismo obtenga su recuperación total.// b) Incapacidad absoluta y temporal. Es la determinada por las lesiones o afecciones que suprimen transitoriamente la capacidad sicofísica y de trabajo de la persona y que mediante tratamiento médico, quirúrgico o por las solas defensas del organismo, logren su recuperación total.// c) Incapacidad relativa y permanente. Es la determinada por lesiones o afecciones que disminuyen parcialmente la capacidad sicofísica y de trabajo de la persona sin ser susceptibles de recuperación por ningún medio.// d) Incapacidad absoluta y permanente o invalidez. Es el estado proveniente de lesiones o afecciones patológicas, no susceptibles de recuperación por medio alguno, que incapacitan en forma total a la persona para ejercer toda clase de trabajo. Cuando el inválido no pueda moverse, conducirse o efectuar los actos esenciales de la existencia, sin la ayuda permanente de otra persona, se le denomina gran invalidez."*

Precisamente, con el fin de hacer efectivas dichas garantías, esta Corporación ha manifestado que los dictámenes de pérdida de capacidad laboral deben obedecer a unos parámetros mínimos, esto es, que "deben ser motivados, en el sentido de manifestar las razones que justifican en forma técnico-científica la decisión, las cuales deben tener pleno sustento probatorio y basarse en un diagnóstico ***integral*** *del estado de salud."[5] (Resaltado fuera del original)".*

Respecto de la posibilidad de una nueva valoración médica ante patologías crónicas cuyo origen se dio en la vigencia de la relación laboral para quienes no fueron pensionados por invalidez por la Fuerza Pública, la Corte Constitucional en la sentencia T - 530 de 2014 reiteró las reglas que ya había expuesto en la providencia T - 493 de 2004, a saber: *"(i) [que exista] una conexión objetiva entre el examen solicitado y una condición patológica atribuible al servicio; (ii) dicha condición [recae] sobre una patología susceptible de evolucionar progresivamente; y (iii) si la misma se [refiere] a un nuevo desarrollo no previsto en el momento del retiro"*.

Posteriormente, la sentencia T - 507 de 2015 consagró el deber de las Fuerzas Militares de ofrecer atención diagnóstica al personal retirado que no tuvo derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez, pero que sufría de patologías con un desarrollo incierto y progresivo. En este sentido, afirmó que si después de *"la calificación se encuentran elementos objetivos que evidencien la existencia de una condición patológica atribuible al servicio, que no fue tenida en cuenta en el momento de la evaluación que dio lugar al retiro, o su progresión, hay lugar a practicar un nuevo examen médico"[6].* *(Negrillas fuera de texto)*

2.3.1.3. El valor probatorio de los dictámenes de las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez para los miembros de la Fuerza Pública

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, cuya finalidad es *"llegar 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".* Igualmente, dispone el decreto en cita que las Juntas deben *"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 pronóstico de las lesiones o afecciones basados en concepto escritos de especialistas"* (art. 21).

En el mismo sentido, el Decreto 1796 de 2000 prevé que la Junta Médico Laboral Militar o de Policía y el Tribunal de Revisión Militar y de Policía, son las autoridades competentes para establecer la disminución de la capacidad sicofísica y calificar la enfermedad como de origen profesional o común

Por su parte, el Decreto 1352 de 2013[7], en el artículo 1 (parágrafo), exceptúa de su aplicación *"el régimen especial de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional*, ***salvo la actuación que soliciten a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez como peritos***" (Subrayado y resaltado por la Sala).

---

[5] *Sentencia T-798 de 2011*

[6] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado
[7] Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones. Compilado en el Decreto 1072 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo".

Esta norma se debe leer en consonancia con el artículo 28 que regula quienes pueden solicitar la valoración de la Junta:

"PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD. *La solicitud ante la junta podrá ser presentada por:*
1. Administradoras del sistema general de pensiones.
2. Compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte.
3. La administradora de riesgos laborales.
4. La entidad promotora de salud.
5. Las compañías de seguros en general.
6. El trabajador o su empleador.
7. El pensionado por invalidez o aspirante a beneficiario o la persona que demuestre que aquel está imposibilitado, en las condiciones establecidas en el presente artículo.
8. Por intermedio de los inspectores de Trabajo del Ministerio del Trabajo, cuando se requiera un dictamen de las juntas sobre un trabajador no afiliado al sistema de seguridad social por su empleador.
9. Las autoridades judiciales o administrativas, cuando estas designen a las juntas regionales como peritos.
10. Las entidades o personas autorizadas por los fondos o empresas que asumían prestaciones sociales en regímenes anteriores a los establecidos en la Ley 100 de 1993, para los casos de revisión o sustitución pensional.
11. Las entidades o personas autorizadas por las secretarías de educación y las autorizadas por la Empresa Colombiana de Petróleos.
12. Por intermedio de las administradoras del Fondo de Solidaridad Pensional, las personas que requieran la pensión por invalidez como consecuencia de eventos terroristas.

PARÁGRAFO. *La solicitud se deberá presentar a la junta regional de calificación de invalidez que le corresponda según su jurisdicción teniendo en cuenta la ciudad de residencia de la persona objeto de dictamen.".*

Cabe advertir entonces que *prima facie* la competencia para determinar la capacidad psicofísica de los miembros de la Fuerza Pública corresponde a las autoridades militares, **no obstante, los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tienen la calidad de peritajes, que auxilian la valoración del juez sobre el estado de salud del interesado.** (Negrilla fuera de texto)

Esta Corporación ha otorgado valor probatorio a los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, decretados en el curso de los procesos instaurados por miembros de la Fuerza Pública, para que se obre en el proceso un informe técnico por parte del médico legista sobre la incapacidad laboral. Por consiguiente, se evidencia que las autoridades judiciales pueden otorgar valor probatorio a las actas de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, aunque el interesado pertenezca al régimen especial de la Fuerza Pública, caso en el cual el dictamen deberá valorarse como prueba pericial en conjunto con el acervo probatorio y acorde con las reglas de la sana crítica. (Negrilla fuera de texto)

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

El estudio del dictamen implica la referencia obligada al sistema de la libre apreciación de las pruebas que *"faculta al juez para que razonadamente haga una evaluación del material probatorio de manera amplia y llegue mediante adecuados razonamientos a la conclusión respectiva, sin estar sujeto a tarifa preestablecida alguna"*[8]. Por ello en el artículo 176 *ídem* se señala que las pruebas deben ser apreciadas en conjunto y acorde con las reglas de la sana crítica, así:

"ARTÍCULO 176. APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS. *Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.*
El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba".

En cuanto al concepto de sana crítica el tratadista Hernán Fabio López Blanco indica que comprende las reglas de lógica, la psicología y la experiencia, como instrumentos que le permiten al juez llegar a un grado de certeza sobre lo que decida en el proceso:

"Se emplea la expresión 'sana crítica' que conlleva la obligación para el juez de analizar en conjunto el material probatorio para obtener, aplicando las reglas de la lógica, la psicología y la experiencia, la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que corresponda, tema acerca del cual nos parece atinado el resumido análisis que realiza Casimiro Varela quien luego de resaltar que la expresión de utiliza en la ley de Enjuiciamiento Civil Española de 1855, constituye un concepto no definido por la ley ni tratado con claridad por la doctrina advirtiendo que 'Algunos fallos la identifican con lógica, otros con el buen sentido, con la crítica o el criterio racional, la rectitud y sabiduría de los jueces. La sana crítica implica que en la valoración de la prueba el juez adquiere la convicción observando las leyes lógicas del pensamiento, en una secuencia razonada y normal de correspondencia entre éstas y los hechos motivo de análisis"[9].

En conclusión, el juez puede tener en cuenta los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez frente a miembros de la Fuerza Pública, el cual será valorado con fundamento el sistema de libre apreciación de las pruebas. (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, de cara a la idoneidad del dictamen pericial de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila realizado por solicitud del demandante previo a acudir a la administración en procura del reconocimiento de la pensión de invalidez, se señala que el artículo 226 del Código General del Proceso[10] prevé que la prueba pericial es un medio para verificar hechos que interesan al proceso y que requieren conocimientos científicos, técnicos o artísticos, de manera tal, que busca aportar al proceso elementos de juicio ajenos al saber jurídico, para resolver la controversia jurídica sometida a consideración del juez.

De la lectura del artículo 1 del Decreto 1352 de 2013, se estableció que los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional están exceptuados de la aplicación normativa de la referida normatividad, en concordancia con lo estipulado por el Decreto 094 de 1989, teniendo en cuenta que la capacidad

[8] LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Código General del Proceso – Pruebas, pág. 118, Edit. Dupré Editores Ltda., Bogotá, 2017
[9] LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Código General del Proceso – Pruebas, págs. 119 y 120, Edit. Dupré Editores Ltda., Bogotá, 2017
[10] Norma aplicable por remisión expresa del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el cual sostiene que: "En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil.".

sicofísica se encuentra atribuida a las autoridades Médico – Militares y de Policía, es decir, en primera instancia le corresponde a la Junta Médico Laboral, y en segunda instancia del Tribunal Médico Laboral de Revisión. Sin embargo, el parágrafo del mencionado precepto normativo hizo una salvedad a la excepción, autorizando a los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía a acudir a las Juntas Regionales o Nacionales de Calificación de Invalidez como perito, para que evalúe la capacidad laboral, con el objeto de incoar un proceso judicial en el cual se pretenda hacer valer el dictamen como medio probatorio.

"*PARÁGRAFO. Se exceptúan de su aplicación el régimen especial de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, salvo la actuación que soliciten a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez como peritos."*

Ahora bien, el mismo Decreto 1352 de 2013, en el numeral 3 del artículo 1, establece los requisitos que se deben cumplir quienes requieran del dictamen por pérdida de la capacidad laboral, para reclamar un derecho o aportarlo como prueba en procesos judiciales o administrativos:

"3. De conformidad con las personas que requieran dictamen de pérdida de capacidad laboral para reclamar un derecho o para aportarlo como prueba en procesos judiciales o administrativos, deben demostrar el interés jurídico e indicar puntualmente la finalidad del dictamen, manifestando de igual forma cuáles son las demás partes interesadas, caso en el cual, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como peritos, y contra dichos conceptos no procederán recursos, en los siguientes casos:
a) Personas que requieren el dictamen para los fines establecidos en este numeral.
b) Entidades bancarias o compañía de seguros.
c) Personas con derecho a las prestaciones y beneficios contemplados en la Ley 418 de 1997."

De la lectura de la norma transcrita se establece que, para que el concepto emitido por la Junta Regional de Calificación sea tenido en cuenta como medio probatorio, se hace necesario que el peticionario: i) eleve la solicitud demostrando el interés jurídico; ii) manifieste la finalidad que tiene el dictamen; y, iii) indique las partes interesadas en el mismo, lo anterior con el objeto de garantizar el debido proceso y el derecho de contradicción. (Negrilla fuera de texto)

Es claro entonces que recae en los miembros de la fuerza Pública a una segunda valoración frente a patologías crónicas cuyo origen se haya dado en la vigencia de la relación laboral, la cual tiene raigambre en el derecho fundamental a la seguridad social, derecho que no puede ser ajeno a los integrantes de la fuerza pública, no obstante hacer parte de un régimen especial.

De igual manera, es claro como los dictámenes rendidos por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, son plenamente procedentes decretarlos en el curso del proceso judicial o como dictámenes presentados por las partes como prueba anticipada, son nada más y nada menos que elementos que auxilian la valoración del juez sobre el estado de salud del interesado y por tanto se les debe dar valor probatorio al paso que su análisis se debe enmarcar en las reglas de la sana critica.

Caso concreto

- **Del Acto Ficto:**

La petición de reconocimiento pago de la pensión de invalidez fue radicada el **23 de abril de 2018**, ante el Ministerio de Defensa.

En la demanda se depreca la nulidad del acto ficto o presunto resultante del silencio administrativo negativo conforme a la petición radicada.

Disposición que regula común a los procesos: **Artículo 83 del C.P.A.C.A.,** que dispone:

> ***"Artículo 83 del C.P.A.C.A.: Silencio Negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.***
> *…*
>
> *La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.*

En ese orden de ideas es claro que se configuró el silencio administrativo negativo el **23 de julio de 2020,** en consideración a que la entidad accionada guardó silencio, es decir, no resolvieron de fondo la petición elevada por el demandante, en consecuencia, se declarará su ocurrencia.

- **Del fondo del asunto.**

En el presente caso se tiene que el actor ingreso como aluno del nivel ejecutivo el 13 de septiembre de 1993 hasta el 08 de septiembre de 1994, luego ingresó al nivel ejecutivo el 09 de septiembre de 1994 hasta el 18 de mayo de 2005 (fl. 4 archivo anexos pdf).

Al demandante se le practico Junta Medico Laboral, la cual fue consignada en el acta 11487 el 21 de noviembre de 2016, en la cual se concluyó (fl. 32 archivo anexos pdf):

VI. CONCLUSIONES.
A. Antecedentes-Lesiones-Afecciones-Secuelas
1. DORSOLUMBALGIA MECANOPOSTURAL Y ARTROSISCA, ESCOLIOSIS LUMBAR IDIOPÁTICA, DISCOPATIA DEGENERATIVA L4L5, L5S1.
2. MIOPIA, AGUDEZA VISUAL 20/20 CON CORRECCIÓN BILATERAL SIN SECUELAS FUNCIONALES
3. DIABETES MELLITUS TIPO 2 CRONICA SIN LOGRO DE METAS, DISLIPIDEMIA MIXTA, GASTRITIS CRÓNICA ASOCIADA A H. PILORY
4. NEUROSIS DEPRESIVA
5. HIPOACUSIA NEUROSENSORIAL UNILATERAL IZQUIERDA CON PROMEDIOS TONALES AUDITIVOS 30 DB.
6. TINNITUS OIDO IZQUIERDO
B. Clasificación de las lesiones o afecciones y calificación de capacidad para el servicio.
INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL - **NO APTO POR ARTICULO 63 e, Y 68 a Y b. SIN REUBICACION LABORAL POR SER DE RETIRO**
C. Evaluación de la disminución de la capacidad laboral.
Presenta una disminución de la capacidad laboral de:
Actual: CUARENTA Y UN PUNTO NOVENTA Y CINCO POR CIENTO 41.95 %
Total: CINCUENTA Y UN PUNTO CUARENTA Y CINCO POR CIENTO 51.45 %

Con posterioridad, se adicionó la Junta Medico Laboral 11487 el 21 de noviembre de 2016 y en ella se concluyó:

Por lo anterior, en el numeral **VI CONCLUSIONES** Literal C DEBE DECIR:

Evaluación de la Disminución de la capacidad laboral.
Presenta una disminución de la capacidad laboral de
Actual: SEIS PUNTO SETENTA Y NUEVE POR CIENTO (6.79%)
Total: DIECISEIS PUNTO VEINTIOCHO POR CIENTO (16.28%)

En el numeral **VI CONCLUSIONES** Literal E DEBE DECIR:
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 INDICE LESIONAL
A2. NO AMERITA ASIGNACIÓN DE INDICE LESIONAL
A3. NO AMERITA ASIGNACIÓN DE INDICE LESIONAL
A4. NO AMERITA ASIGNACIÓN DE INDICE LESIONAL
A5. GRUPO 6. ARTICULO 82. OTORRINOLARINGOLOGÍA Y OFTLMOLOGÍA. SECCIÓN A – OTORRINOLARINGOLOGIA. OIDOS, 6-034 LITERAL a INDICE 2.
A6. NO AMERITA ASIGNACIÓN DE INDICE LESIONAL

Debido a estas variantes, encontró necesario el Despacho determinar con certeza la verdadera pérdida de capacidad laboral del actor, razón por la cual fue remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, quien emitió el dictamen No 4730095-079292 de fecha 04/11/2021, concluyendo:

Se trata en conclusión de paciente que desarrolla desde 1993 y hasta el año 2005 labores operacionales en la PONAL como miembro activo, posteriormente pierde la libertad en el periodo 2005 – 2013, en estudio de la condición médica de retiro formal se documentan algunas patologías de naturaleza común: Diabetes mellitus, miopía, artrosis lumbar incipiente, la hipoacusia unilateral izquierda es muy leve (DPUA de 30 dB), la audición contralateral se define como irrestrictamente normal.

Del período 1997/2005 solamente se puede atribuir al trabajo la cicatriz por laparotomía derivada de la herida por arma de fuego, la sutura en colon y diafragma no dejan secuelas funcionales.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca procede a calificar con base en la documentación aportada al expediente, la valoración del paciente, los documentos técnicos vigentes y el Manual Único de Calificación de Invalidez, de conformidad a los hallazgos descritos y objetivados durante la valoración en Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

5.2. DIAGNOSTICO MOTIVO DE CALIFICACION:

(W349) DISPARO DE OTRAS ARMAS DE FUEGO, Y LAS NO ESPECIFICADAS: LUGAR NO ESPECIFICADO
(H904) HIPOACUSIA NEUROSENSORIAL, UNILATERAL CON AUDICION IRRESTRICTA CONTRALATERAL
(E119) DIABETES MELLITUS NO INSULINODEPENDIENTE SIN MENCION DE COMPLICACION
(M518) OTROS TRASTORNOS ESPECIFICADOS DE LOS DISCOS INTERVERTEBRALES
(S922) FRACTURA DE OTRO(S) HUESO(S) DEL TARSO

5.3. EXAMENES O DIAGNOSTICO E INTERCONSULTAS PERTINENTES PARA CALIFICAR:
Ver Anexo.

6. DESCRIPCION DEL DICTAMEN:

I. Descripción de deficiencias:

Desenlace	descriptor	IL	DLn	DL1+DLn	Item	Origen
E119 DM sin mención de complicación	DM sin complicaciones Avsc AO 20/20	10	25,00	25,00	2-057	Común
M518 otros trastornos de discos IV	Artrosis facetaria incipiente leve ambombamiento L4	5	10,00	32,50	1-062	Común
SECUELAS DE HAF CON Fx RESUELTA DE TIBIA Y PERONÉ	Afectación leve tibio - tarsiana MII	4	8,50	38,23	1-206	Laboral
w349 Secuelas de HAF	Alteración crónica de pared abdominal grado mínimo	3	7,50	42,87	8-096	Laboral
S922 Seceulas de fractura del tarso.	Afectación grado mínimo del tarso posterior	2	7,00	46,87	1-205	Laboral
H904 Hipoacusia leve unilateral.	DPUA 30 dB OI, normal OD	2	7,00	50,58	6-034	Común

7. PORCENTAJE DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

Descripción	Porcentaje
TOTAL	**50,58 %**

El 26 de julio de 2022, se llevó a cabo la audiencia de contradicción del dictamen pericial aportado, en la cual se indicó:

> Preguntado: Exponga en forma ilustrativa de los hallazgos para la realización del dictamen.
>
> Contestó: De conformidad con lo solicitado con el Juzgado que se circunscribía a determinar la perdida de capacidad del actor, fecha de estructuración, la metodología, las asignaciones porcentuales si las hay y si las afecciones son imputables al servicio.
>
> Resalta la claridad de la solicitud y la normativa aplicar
>
> Una vez se recibe la solicitud se entrevista al paciente donde expone sus antecedentes médicos y laborales.
>
> Se revisan las diferentes historias clínicas.
>
> Concluye que se trata de un paciente que se desempeñó en la Policía Nacional para el periodo 1993 a 2005, cuando es privado de la libertad y condenado, paga su pena en un establecimiento carcelario, con base a ello se procede a revisar la historia clínica observándose en el año 1997 una epicrisis que da cuenta de una herida por arma de fuego con afectación toraco abdominal, se extrae de la historia clínica el episodio que deriva en manejo quirúrgico convencional laparotomía donde se señala la existencia de lesiones a nivel diafragmático y doble herida en el colon con hemoperitoneo, es decir en el periodo del 1993 al 2005 obra esa herida por arma de fuego, dice el señor Vargas que fue por delincuentes y que en ese hecho murió un compañero de trabajo.

Presencia de cicatrices en paciente laparatomizado, hay una cicatriz extensa longitudinal con posible dehiscencia de suturas, adicionalmente se muestra pequeña herida transversal por tubo de tórax para drenaje con posible hemotórax.

Ante la manifestación de otras heridas de arma de fuego que afecta dorso de pie izquierdo el paciente no registra limitación en el patrón de marcha ni arcos de movimiento articular, no se aprecian alteraciones tróficas

Como resumen de principales consultas y valoraciones médicas del periodo de interés manifiesta que se expuso una table con tres columnas y varias filas que refiere el resumen de la historia clínica.

El 28 de abril de 1997 se habla de una fractura tarso pie izquierdo, una tracotomía y una rafia diafragmática y colón, se dice que sufre herida de arma de fuego el 26 de abril de 1997en hemitórax izquierdo y pie izquierdo.

En mayo de 1997 vuelve y se menciona la laparotomía y el absceso de pared tórax izquierdo con un cuerpo extraño por proyectil.

En el proceso de retiro, este paciente estuvo detenido desde el 2005 hasta el 2013.

A partir de allí se habla de un dolor lumbar de 10 años de evolución, con acto de movimiento conservados, con retracción de isquiotibiales

Hay una valoración de oftalmología que habla de una agude visual normal.

Hay una valoración de psiquiatría del año 2013, donde es valorado en el proceso de retiro cuando llevaba 2 meses de libertad, pero allí se indica que es una dificultad en el proceso de ajuste hay una hipoacusia neurosensorial unilateral, que es un diagnóstico nuevo, ese del año 2013.

Hay una diabetes melitus tipo 2 sin mención de complicación.

En el año 2014 un tac lumbar que habla de artrosis facetaria.

En el 2014 hemoglobina glicosilada del 13%

En el 2014 octubre sin consultas previas por hipoacusia

Hay un audiograma seriado en el 2013 que habal de hipoacusia leve o moderada a partir de los 3.000 hercios del oído izquierdo y del oído derecho reportado como normal.

En noviembre de 2014 hay una retinopatía diabética proligerativa o miopía.

No hay valoraciones adicionales de psiquiatría, no requirió manejo y al revisar la historia clínica no se registra diagnostico especifico psiquiátrico consolidado

(…)

Calificado entonces de conformidad con el Decreto o94 se tiene:

Diabetes melitus un índice de lesión de 10 y una disminución laboral de 25

Artrosis facetaria con un índice de lesión de 5

Afectación leve tibio tarsiana 4

Alteración crónica de la pared abdominal en grado mínimo por laparotomía 3

La afectación del terso posterior con un índice de lesión del 2

EL desplazamiento permanente del umbral auditivo 2

> En las deficiencias se establece el origen de las patologías descritas
>
> En conclusión, la disminución total de la capacidad laboral del señor Luis Alexander Vargas considerada de conjunto, todas las patologías tanto las comunes como las laborales es de 50.58%.

Pues bien, expuesto como se encuentra el marco jurídico, jurisprudencial y probatorio, para el Despacho si bien el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del actor es del 50.58, aquella, no tuvo en su totalidad origen en la prestación del servicio con la Policía Nacional, esto en atención a que del dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, amén de mostrarse objetivo y juicioso, es claro que solo los aspectos relacionados con la afectación leve tibio-tarsiana, la afectación crónica de pared abdominal grado mínimo y afectación grado mínimo del tarso posterior que se dieron en el periodo del 1993 al 2005, extremos temporales estos en que el actor prestó sus servicios a la accionada son los configurativos de pérdida de capacidad laboral y que valga la redundancia tuvieron origen en la prestación del servicio.

Se suma a lo expuesto, que el índice de lesión de estos ítems no configura el porcentaje requerido para que el actor sea acreedor de la pensión de invalidez, pues sumados da un índice de lesión de un 9%, veamos:

SECUELAS DE HAF CON Fx RESUELTA DE TIBIA Y PERONÉ	Afectación leve tibio - tarsiana MII	4	8,50	38,23	1-206	Laboral
w349 Secuelas de HAF	Alteración crónica de pared abdominal grado mínimo	3	7,50	42,87	8-096	Laboral
S922 Seceulas de fractura del tarso.	Afectación grado mínimo del tarso posterior	2	7,00	46,87	1-205	Laboral

Bajo este derrotero, aun cuando el porcentaje otorgado por la accionada en el Acta de Junta Medico Laboral 11487 del 21 de noviembre de 2016 que posteriormente fuera reducido al 16.28% por una adición que dicho sea de paso, se muestra irregular en su procedimiento, es oportuno reiterar que para superar dicha incertidumbre se solicitó la valoración ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, dictamen que esta llamado se ser valorado como quedó fincado en la sentencia traída a colación, y al haberse determinado con claridad que el actor tiene una perdida de capacidad laboral, no es posible tenerle en cuenta sino los porcentajes que tuvieron raigambre en la relación laboral 1993 a 2005, afectación leve tibio-tarsiana, la afectación crónica de pared abdominal grado mínimo y afectación grado mínimo del tarso posterior.

Por contera las adquiridas con posterioridad, entre el 2005 al 2013 que resultan ser las de mayor porcentaje y que se documentaron en tiempo durante el cual estuvo

recluido en un establecimiento carcelario, no pueden estar llamadas a consolidar el porcentaje de pérdida de capacidad que le autorice el reconocimiento de la pensión de invalidez que depreca en primer lugar, porque precisamente no fueron consecuencia del servicio y en segundo fueron calificadas como de origen común.

En esa medida, resulta inane rehacer un procedimiento a sabiendas que el beneficiaron no está llamado a reunir los requisitos que de como resultado el reconocimiento del derecho pensional

Bajo estas consideraciones, esta sede judicial considera que las pretensiones no están llamadas a prosperar y en ese sentido serán negadas las pretensiones de la demanda.

COSTAS

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso[11], no hay lugar a la condena en costas, porque se trató de una condena parcial y no se demostró su causación. Lo anterior acorde con el Artículo 2º, Parágrafo 4º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura "Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho".

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A LL A

PRIMERO. – Declarar la existencia del acto administrativo ficto o presunto negativo producto de la petición enervada por el actor el 23 de abril de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

TERCERO. Sin condena en costas.

CUARTO. - En firme esta sentencia, liquídense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

---

[11] *"**Artículo 365. Condena en costas.***
*En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (…) **8.** Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación."*

QUINTO. - La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

mas

Firmado Por:
Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **6e5563aaf2610cb2d0ccdb122584cadaa31f3d5d435731abedfada1988426fae**

Documento generado en 07/09/2022 08:12:44 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica