



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá, D. C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 18001-23-33-000-2015-00113-01 (4426-2023)
Demandante: Guillermo Duarte Leguizamo
Demandada: Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional

Tema: Marco normativo aplicable a la disminución de la capacidad psicofísica y laboral del personal de la fuerza pública. Valor probatorio de los dictámenes emitidos por las Juntas de Calificación de Invalidez. Valoración probatoria de los dictámenes periciales. **CONFIRMA SENTENCIA.**

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el veintiséis (26) de abril de dos mil veintitrés (2023) por el Tribunal Administrativo del Caquetá, por medio de la cual se negaron las pretensiones.

ANTECEDENTES

El señor Guillermo Duarte Leguizamo instauró demanda en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin que se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES

Que se declare la nulidad del acto administrativo presunto, por la no contestación a la petición elevada en la que se solicitó el reconocimiento y pago de la pensión por sanidad, así como el reajuste de la indemnización.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se condene a la demandada a pagar la pensión por sanidad o de invalidez, en cuantía del 75% del salario que devengaba, teniendo en cuenta el acta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, que le otorgó un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral correspondiente al 77%.



Que se ordene el reconocimiento y pago del reajuste de la indemnización que legalmente le corresponda, con fundamento en los Decretos 94 de 1989 y 1796 de 2000.

Que se condene a pagar las mesadas retroactivas a que legalmente tiene derecho; así como el equivalente a 100 salarios mínimos legales vigentes, como reparación de los perjuicios causados.

Que en caso no de acceder al reconocimiento de la pensión de invalidez, de forma subsidiaria, se ordene el pago de una indemnización sustitutiva, conforme con el artículo 45 de la Ley 100 de 1993.

HECHOS

La demanda se fundamentó en los hechos que se resumen de la siguiente manera:

Que prestó sus servicios al Ejército Nacional y que como su estado de salud se deterioró gradualmente, fue evaluado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta que determinó que su porcentaje de pérdida de capacidad laboral correspondía al 77%, con patologías que se originaron durante su permanencia en la institución.

Que radicó petición en la que solicitó el reconocimiento y pago de la pensión, así como el reajuste de la indemnización, la cual no fue contestada por la demandada.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se indicaron como normas violadas los artículos 1, 2, 4, 29, 53 y 228 de la Constitución Política; el artículo 9 del Código Sustantivo del Trabajo; el artículo 40 de la Ley 48 de 1993; el artículo 40 de la Ley 100 de 1993; la Ley 923 de 2004; los artículos 15, 37, 44 y 45 del Decreto 1496 de 2000; y los artículos 2, 3, 27, 39 del Decreto 1796 de 2000.

En el concepto de violación indicó que cuando ingresó al Ejército Nacional se encontraba en óptimas condiciones de salud y que las alteraciones sufridas ocurrieron en servicio activo, lo que le originó incapacidad absoluta y permanente para desempeñar cualquier labor remunerada. Que si bien la entidad le reconoció una indemnización, la misma no provino de una evaluación que le hiciera justicia a su incapacidad psicofísica y que al negársele el reconocimiento de la pensión, se desconocieron principios de protección laboral regulados en normas superiores.

TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

La demanda se presentó, originalmente, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca quien, mediante providencia del 19 de marzo de 2015, declaró su falta de competencia para tramitar el proceso y ordenó que fuera enviado al Tribunal



Administrativo del Caquetá¹ el que, por auto del 26 de noviembre de 2013, admitió la demanda².

El Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional contestó oponiéndose a las pretensiones, tras indicar que no era procedente declarar la nulidad del acto demandado, dado que el actor no reunió los requisitos establecidos en los Decretos 1793 y 1794 de 2000. Que el dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta no puede tenerse en cuenta para acceder a las pretensiones, dado que los miembros de las fuerzas militares están excluidos de su ámbito de competencia —Decreto 2463 de 2001—.

Que el régimen aplicable en materia de pensión de invalidez para los miembros de la fuerza pública es el contemplado en la Ley 923 de 2004 y su decreto reglamentario. Que debía tenerse presente que la Junta Médico Laboral determinó que el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del accionante se correspondía al 12.5%.

Que las pretensiones de reconocimiento de la pensión de invalidez y la de reajuste de la indemnización son contradictorias y excluyentes. Que tampoco era procedente acceder al pago de los perjuicios morales porque este no cumplió con los requisitos para acceder a la prestación y tampoco probó que con la negación de dicha pensión se le hubiere causado un daño que deba indemnizarse³.

El 15 de marzo de 2017 se celebró audiencia inicial, en la que se fijó el litigio y se decretaron las pruebas⁴. Una vez se corrió traslado para alegar de conclusión, se dictó sentencia, que fue apelada en el plazo oportuno por la parte demandante.

SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante sentencia del veintiséis (26) de abril de dos mil veintitrés (2023), negó las pretensiones tras indicar que al proceso se allegaron 3 dictámenes periciales, en los que se valoró la capacidad laboral del actor, así: el primero, emitido por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar que modificó el acta de la Junta Médica Laboral de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, dictaminando la disminución de su capacidad laboral en el 29%; el segundo, proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta, que estableció como minusvalía el 77%; y el tercero, emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que estableció un porcentaje de discapacidad del 11.5%.

Que luego de valorar los dictámenes conforme a las reglas de la sana crítica, se concluía que el rendido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez era el que debía tenerse en cuenta para resolver el asunto, en tanto generó mayor convicción, al ser más preciso en el análisis de la sintomatología presentada por el paciente; la cual, como indicó el mismo perito ponente, debía ser la causada con ocasión del servicio prestado en el Ejército Nacional, es decir, las patologías adquiridas en razón del mismo.

¹ Véase a folios 59-61 PDF, ibid.

² Véase a folios 105-107 PDF, ibid.

³ Véase a folios 127-139 PDF, ibid.

⁴ Véase a folios 187-189, ibid.



Que se observó una indebida apreciación de las valoraciones realizadas por parte de la Junta Regional, por cuanto la psiquiatra, si bien en la historia clínica del paciente evidenció que acudió en múltiples ocasiones al servicio de psicología y psiquiatría, la más cercana a la fecha de retiro del actor fue la realizada el 14 de julio de 2010, siendo valorado nuevamente el 17 de agosto de la misma anualidad, consignándose en la historia clínica que no presentaba síntomas psicóticos.

Que el 12 de septiembre de 2014 la psiquiatra refirió que el paciente manifestó preocupación por su situación laboral, diagnosticándole un trastorno depresivo reactivo, es decir, la patología se derivó por la situación económica del actor, más no por secuelas adquiridas en el Ejército Nacional.

Que como el dictamen pericial rendido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez era el que se tendría en cuenta a efectos de establecer el derecho pensional del actor, el porcentaje allí dictaminado —11,50%— permitía concluir que el demandante no tenía derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, en tanto no cumplió con el requisito de pérdida de capacidad laboral establecido en el artículo 3º, numeral 3.5 de la Ley 923 de 2004, esto es, del 50%.

Que frente a la pretensión de reajuste de la indemnización por disminución de la capacidad psicofísica, la cual fue reconocida al actor mediante Resolución Nro. 59660 del 2 de noviembre de 2006, se precisaba que la Sala estaba inhibida para emitir un pronunciamiento sobre esta, en consideración a que dicho acto administrativo no fue objeto de demanda. Finalmente, condenó en costas a la parte vencida⁵.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación en el que manifestó que obtuvo, como resultado de su evaluación médico laboral integral por nuevos hechos, una discapacidad equivalente al 77%, la cual certificó la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta, cuyo porcentaje supera el 50% exigido por el artículo 3º, numeral 3.5 de la Ley 923 de 2004, por lo que sí tiene derecho a la pensión de sanidad, por cuanto dicha discapacidad médico laboral guarda relación directa con las lesiones y patologías padecidas en servicio activo en el Ejército Nacional.

Que las valoraciones suscritas por las Juntas Médico Militar y Nacional difieren, sustancialmente, de la realizada por la Junta Regional de Invalidez del Meta, porque esta apuntó a los daños de su salud integral, como efecto resultante de su recorrido o trayectoria en la prestación de su servicio en las filas del Ejército Nacional, dando lugar, debido a la discapacidad del 77% que allí le fuera otorgada, a pretender, en la demanda presentada, el reconocimiento y pago de una pensión de sanidad, que corresponde a distintos diagnósticos.

Que la valoración de la Junta Regional de Invalidez del Meta fue mucho más amplia y generalizada, porque abordó y volcó objetivamente su estudio, procedimiento y diagnóstico hacia otra finalidad que se propondría para el eventual reconocimiento

⁵ Véase el archivo «11SentenciaPrimera», a índice 2 de SAMAI.



y pago de la pensión de invalidez, por cuanto se ocupó de otros escenarios y componentes de su salud, sin las estrechas limitantes adoptadas por las otras autoridades que profirieron los demás dictámenes.

Que el dictamen pericial de la Junta Nacional de Invalidez, que constituyó el eje bacilar y fundamental sobre el que se soportó o construyó la decisión judicial recurrida, asignó un porcentaje de pérdida de capacidad laboral absolutamente insuficiente, al no integrar como componentes, además de la lesión que allí se describió, las circunstancias adicionales que habrían de sumarse a su mayor gravedad y nueva graduación de sus índices lesionales, con ajuste estricto a los parámetros determinados por las tablas del artículo 87 del Decreto 94 de 1989⁶.

TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El 8 de septiembre de 2023 se admitió el recurso de apelación y se dispuso que, una vez ejecutoriado, el expediente pasaría a Despacho para dictar sentencia sin necesidad de traslados y se advirtió que el Ministerio Público podría emitir concepto hasta antes de que el proceso ingresara para fallo⁷.

Las partes guardaron silencio y el Ministerio Público no presentó concepto.

Se resolverá previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

De conformidad con el recurso de apelación interpuesto, el problema jurídico que deberá resolver la Sala consiste en determinar si debe accederse a las pretensiones de la demanda, otorgándole mayor valor probatorio al dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta, que certificó un porcentaje de pérdida de capacidad laboral correspondiente al 77%.

Marco normativo aplicable a la disminución de la capacidad psicofísica y laboral del personal de la fuerza pública

Con la adopción de la Constitución Política de 1991, a la seguridad social se le atribuyó una doble connotación, esto es, como *derecho irrenunciable* que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio nacional y como *servicio público* que debe prestarse bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con plena observancia de los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad.

En lo que se refiere a la seguridad social de los miembros de la fuerza pública, si bien es cierto que la Ley 100 de 1993, en principio, no les resulta aplicable por expresa disposición legal —artículo 279—, ello no implica que estos no cuenten con un régimen especial que propenda por la salvaguarda de su dignidad e integridad física y moral, con observancia de los mismos principios que informan el sistema general, pues ha sido amplio el desarrollo legal y reglamentario que ha experimentado este sistema para los miembros de la fuerza pública, en vigencia de

⁶ Véase el archivo «13ApelacionDte», a índice 2 de SAMAI.

⁷ Véase a índice 4 de SAMAI.



la Constitución Política de 1991.

De este modo, el Congreso de la República profirió la Ley 578 de 2000, por medio de la cual otorgó al presidente de facultades extraordinarias para, entre otras cosas, expedir el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

En virtud de esas facultades, se profirió el Decreto 1796 de 2000 que estableció, como organismos médico-laborales, a la Junta Médico-Laboral Militar o de Policía y al Tribunal Médico-Laboral, para lo cual se dispuso así:

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

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

[...]

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

PARÁGRAFO 1. 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.

PARÁGRAFO 2. 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» (subrayas fuera de texto).

Atendiendo a la remisión que hace la norma en cita, el Decreto 94 de 1989, en su Título Noveno, reguló la clasificación de las lesiones o afecciones que originan incapacidad, para lo cual las agrupó en 10 categorías y determinó que la incapacidad sería medida, según su intensidad, en tres grados, a saber: *mínimo* —cuando se tiene una incapacidad permanente parcial en su forma más leve o estado primario—; *medio* —estado intermedio de gravedad por sus condiciones definitivas—; y *máximo* —mayor incapacidad definitiva que puede dejar determinada



lesión o afección—. Igualmente, atendiendo al grado otorgado, a cada patología se le asigna un índice lesional definido por la norma en mención.

Ahora, en lo referente al marco normativo aplicable a la pensión de invalidez, se tiene que la Ley 923 de 2004 previó los elementos mínimos que tendría que considerar el Gobierno nacional cuando reglamentara la materia, estableciendo lo siguiente:

«ARTÍCULO 3o. ELEMENTOS MÍNIMOS. <Apartes subrayados CONDICIONALMENTE exequibles> 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.

Podrá disponerse la reubicación laboral de los miembros de la Fuerza Pública a quienes se les determine de conformidad con el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades e invalideces, una disminución de la capacidad laboral que previo concepto de los organismos médico-laborales militares y de policía así la ameriten, sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar. [...].»

Como consecuencia de las disposiciones contenidas en la anterior ley, se expidió el Decreto 4433 de 2004 que, sobre el reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez, estableció:

«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%).

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°. 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 del auxilio de otra persona para realizar las funciones elementales de su vida, condición esta que será determinada por los organismos médico laborales militares y de policía del Ministerio de Defensa Nacional, el monto de la pensión se aumentará en un veinticinco por ciento (25%). Para efectos de la sustitución de esta pensión, se descontará este porcentaje adicional».

No obstante, en sentencia del 28 de febrero de 2013, dentro del proceso radicado 11001-03-25-000-2007-00061-00 (1238-2007), la Sección Segunda del Consejo de Estado declaró la nulidad de la expresión «igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%)» contenida en la anterior norma pues, con base en lo regulado en el numeral 3.5 del artículo 3° de la Ley 923 de 2004, se concluyó que el Gobierno nacional había excedido la competencia que le fue otorgada para regular la materia, al fijar un parámetro distinto del 50%. Posteriormente, en fallo del 23 de octubre de 2014, en el proceso con radicado 11001-03-25-000-2007-00077-01 (1551-07), esta Sección precisó el alcance de aquella sentencia y declaró la nulidad de todo el articulado.

Ante la ausencia de reglamentación en la materia que resultó de estos pronunciamientos, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1157 de 2014, que dispuso lo siguiente:

«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 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».

De acuerdo con lo anterior, el precepto llamado a reglar el estudio del reconocimiento de la pensión de invalidez del demandante es el contenido en el artículo 2° del Decreto 1157 de 2014, que dispone que el derecho a la pensión de invalidez de los miembros de la fuerza pública surge cuando se presenta una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, en hechos ocurridos durante el servicio.

Valor probatorio de los dictámenes emitidos por las Juntas de Calificación de Invalidez

El Decreto 94 de 1989 dispone, en su artículo 19, que la capacidad psicofísica del personal de que trata —esto es, 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 Nacional y la Policía Nacional— será determinada, únicamente, por las autoridades médico-militares y de policía, a saber: médicos generales, médicos especialistas y odontólogos al servicio del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; Junta Médica Científica; Junta Médico-Laboral; y Tribunal Médico Laboral de Revisión.

En el mismo sentido, el Decreto 1796 de 2000 dispuso 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 psicofísica, así como para calificar la enfermedad como de origen profesional o común.



Por su parte, el Decreto 1352 de 2013 *«Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez»* exceptuó de su ámbito de aplicación, en el párrafo del artículo 1°, al «[...] 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». Y en el artículo 28 reguló quiénes pueden solicitar la valoración de la Junta, a saber:

«**Artículo 28. 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» (cursivas y negrillas originales, subrayas fuera de texto).

Visto lo anterior, 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 de Calificación de Invalidez tienen la calidad de peritajes que auxilian la valoración del juez sobre el estado de salud del interesado.

Valoración probatoria de los dictámenes periciales

El artículo 226 del Código General del Proceso dispone que la prueba pericial «[...] es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales



conocimientos científicos, técnicos o artísticos»; así como 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» —artículo 232 de la misma norma—.

Así las cosas, el estudio del dictamen supone la referencia obligada al sistema de la libre apreciación de las pruebas, en el que se faculta al juez a hacer una evaluación del material probatorio de manera amplia, sin estar sujeto a tarifa alguna, de ahí que en el artículo 176 de la normativa procesal se haya dispuesto que las pruebas deben apreciarse en conjunto y acorde con las reglas de la sana crítica.

De manera que, tratándose de la valoración médico-laboral de los miembros de la fuerza pública, el juez puede tener en cuenta los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, los cuales serán valorados con fundamento en el sistema de libre apreciación de las pruebas.

Resolución del caso concreto

Se tiene que el 10 de enero de 2007, el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía determinó, mediante Acta Nro. 3020-3057, que el demandante presentaba una disminución de su capacidad laboral correspondiente al 29%, para lo cual se tuvieron en cuenta los siguientes antecedentes médicos: sacroileitis y discopatía L4-L5, etiología traumática⁸.

Posteriormente, y en el curso del proceso judicial, se ofició a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que emitiera otro dictamen, el cual se proferió el 12 de julio de 2017 y determinó que la pérdida de capacidad laboral del accionante correspondía al 11.50%, teniendo presente el siguiente antecedente médico, acorde con el Decreto 94 de 1989: lesiones o afecciones de la columna lumbar, incluyendo las dos últimas vértebras dorsales sin repercusión funcional⁹. El dictamen se sometió a contradicción en la audiencia de pruebas celebrada el 25 de octubre de 2018¹⁰.

Ahora, para la Sala no pasa desapercibido que, con la demanda, se aportó un dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta, con base en el que sustentó su apelación, el cual concluyó que el porcentaje de pérdida de capacidad laboral correspondía al 77%, el cual tuvo en cuenta los siguientes antecedentes médicos: lumbago no especificado, trastorno de disco lumbar y otros con radiculopatía e hipoacusia conductiva bilateral¹¹.

No obstante, la Sala pone de presente que el Consejo de Estado ha otorgado valor probatorio a los dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez solo cuando se han decretado en el curso de los procesos presentados por miembros de la fuerza pública. En otras palabras: las autoridades judiciales pueden valorar dichos dictámenes, aun cuando el interesado pertenezca al régimen especial de las fuerzas

⁸ Véase a folios 63-66 PDF, del archivo «03PruebasActora», a índice 2 de SAMAI.

⁹ Véase a folios 26-35 PDF, del archivo «04PruebasDemandada», a índice 2 de SAMAI.

¹⁰ Véase a folios 234-236 PDF, del archivo «01CuadernoPpal1», a índice 2 de SAMAI.

¹¹ Véase a folios 13-16 PDF, del archivo «01CuadernoPpal1», a índice 2 de SAMAI.



armadas, siempre y cuando se decreten y practiquen como prueba pericial, y se le haya garantizado el derecho de defensa a la contraparte.

Lo que se observa en este caso, es que el actor solicitó, en el escrito de la demanda, que se tuviera en cuenta al dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta como **prueba documental**, la cual se decretó, de esa forma, en la audiencia inicial celebrada el 15 de marzo de 2017.

Entonces, como el dictamen que profirió la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta no fue decretado como **prueba pericial** dentro del proceso, no podía valorarse, como tal, en la decisión de primera instancia, en la medida que existía una prueba más idónea y pertinente que sí tenía la virtualidad de otorgar claridad y certeza respecto al verdadero estado de pérdida de capacidad laboral del accionante, esto es, el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el cual sí se sometió a contradicción.

Respecto a la validez de los dictámenes proferidos por las Juntas de Calificación de Invalidez en casos como este, debe señalarse que esta Subsección, valiéndose de los criterios adoptados por la Corte Constitucional, hizo referencia a las características que estos deben tener, en los siguientes términos:

«[...] En este sentido, la Corte Constitucional en las T-435 de 2005, T-119 de 2013 y T-713 de 2014 ha precisado que los dictámenes proferidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, en proceso de reconocimiento de pensiones a miembros de la Fuerza Pública, deben seguir las siguientes pautas:

- (i) La valoración del estado de salud deber ser completa e integral;
- (ii) Deben realizarse los exámenes físicos correspondientes, que sean necesarios;
- (iii) Al sustanciar y proferir el respectivo dictamen se deben tener en cuenta todos los aspectos médicos consignados en la historia clínica y ocupacional del paciente;
- (iv) La decisión de la Junta debe estar debidamente motivada, con explicación y justificación del diagnóstico clínico de carácter técnico científico, soportado en la historia clínica y ocupacional del paciente, así como los fundamentos de hecho y de derecho que se tuvieron en cuenta para su dictamen;
- (v) Para la calificación, se deben tener en cuenta los parámetros médicos de las Fuerzas Militares.

71. Estas pautas deben ser interpretadas junto con el artículo 226 del CGP, que frente a la prueba pericial prescribe que “Todo dictamen debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado; en él se explicarán los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones”, e impone al perito relacionar y adjuntar los documentos e información utilizados para la elaboración del dictamen»¹².

Con base en lo anterior, la Sala concluye que, al revisar el dictamen emitido en sede judicial, se advierte que sí cumplió con los criterios esbozados previamente, en la medida que valoró, completa e integralmente, el estado de salud del accionante, teniendo presente todos los aspectos médicos que se habían consignado en la

¹² Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 17 de septiembre de 2020. Exp. 25000-23-42-000-2014-03309-01 (0724-2017). C.P. Gabriel Valbuena Hernández.



historia clínica y ocupacional de este, así como los parámetros médicos de las fuerzas militares.

Por esos motivos, no se puede acceder a lo solicitado por el demandante en el recurso de apelación, ya que el porcentaje que determinó la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta —77%— no se aviene a los parámetros legales y jurisprudenciales enunciados, razón por la cual no puede otorgársele mayor valor probatorio, toda vez que el porcentaje que determinó la Junta Nacional de Calificación de Invalidez como perito dentro del proceso judicial fue el que, con mayor objetividad, reflejó la merma en el estado de salud del señor Guillermo Duarte Leguizamo.

Por consiguiente, al no haberse desvirtuado la legalidad del acto demandado, se confirmará la sentencia proferida el veintiséis (26) de abril de dos mil veintitrés (2023) por el Tribunal Administrativo del Caquetá, por medio de la cual se negaron las pretensiones.

De la condena en costas en segunda instancia

Sobre este punto, es importante aclarar que teniendo en cuenta el cambio introducido por el legislador en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021¹³ en el que se indica que dicha declaración es viable, siempre y cuando se acredite que la parte vencida obró con manifiesta carencia de fundamento legal, la Subsección A considera que en el presente caso, aplicando el criterio anunciado, y observando los fundamentos esbozados por el recurrente en sus distintas intervenciones, no se presenta tal supuesto, por el contrario, en el escrito de alzada manifestó argumentos razonables en defensa jurídica de sus intereses, de manera que no se impondrá condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por la autoridad de la ley,

FALLA

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida el veintiséis (26) de abril de dos mil veintitrés (2023) por el Tribunal Administrativo del Caquetá, por medio de la cual se negaron las pretensiones.

Segundo. Sin condena en costas en esta instancia.

Tercero. Devolver el expediente al tribunal de origen y realizar las anotaciones pertinentes en el aplicativo SAMAI.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

¹³ ARTÍCULO 47. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011: En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Firmado electrónicamente